

KO Honkatukia Outi

01.10.2009
JULKINEN

VASTAANOTTAJA

Eduskunta

Viite

Asia

Kansainvälisen ilmatorahoituksen vahvistaminen: Eurooppalainen malli Kööpenhaminan sopimusta varten, tiedonanto

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:EU/2009/1264

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys komission tiedonannosta Euroopan parlamentille ja neuvostolle koskien kansainvälisen ilmatorahoituksen vahvistamista Kööpenhaminan sopimusta varten.

Outi Honkatukia

LIITTEET

Asiasanat	ilmastonmuutos
Hoitaa	YM, UM
Tiedoksi	MMM, TEM, VM, LVM, STM, EUE, OPM, SM, VNEUS

KO Honkatukia Outi

28.09.2009
JULKINEN

Asia

Kansainvälisen ilmastora hoiduksen vahvistaminen: Eurooppalainen malli Kööpenhaminan sopimusta varten, tiedonanto

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

EU/2009/1264

U-tunnus / E-tunnus:

-

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Suomen toimintalinjasta sopiminen kansainvälisten ilmastoneuvottelujen rahoituskysymyksissä. ECOFIN-neuvosto laatii komission tiedonannosta päätelmät 20.10.2009. Ympäristöneuvosto laatii päätelmät rahoituksen hallinnointia koskevista osuuksista 21.10.2009; ympäristöneuvoston päätelmissä linjataan EU:n näkemykset myös muihin neuvottelukysymyksiin. Eurooppa-neuvoston on tarkoitus hyväksyä EU:n linjaukset tuleviin ilmastoneuvotteluihin 29.-30.10.2009.

Asiakirjat:

Komission tiedonanto kansainvälisen ilmastorahoituksen lisäämisestä (Stepping up international climate finance: A European blueprint for the Copenhagen deal) COM(2009) 475/3 (10.9.2009).

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

-

Käsittelijä(t):

Outi Honkatukia VM 040 485 7246

Ilmastorahoitusryhmä johon kuuluvat keskeiset ministeriöt (YM, UM, TEM, VNEUS, VM)

1. Suomen kanta/ohje

Suomen alustavat kannat komission tiedonannon keskeisiin asiakohtiin on esitetty alla. On kuitenkin huomioitava, että ilmastorahoituskysymysten osalta odotetaan vielä muiden maiden kantojen täsmentymistä. Lisäksi on syytä painottaa, että keskeisimmistä rahoituskysymyksistä tullaan päättämään vasta Kööpenhaminan osapuolikokouksessa.

1.1 Rahoitustarpeet

Suomi toteaa kansainvälisen ilmastopimuksen aikaansaaminen edellyttävän uuden, täydentävän/lisäisen ja ennakoitavissa olevan julkisen rahoituksen osoittamista kehitysmaille sopimuksen toimeenpanoa varten. Suomi pitää komission arvioita kehitysmaiden rahoitustarpeesta hyvänä neuvotteluavauksena ja suuruusluokaltaan oikeansuuntaisena. Suomi korostaa, ettei tiedonanto ole EU:n rahoitustarjous kehitysmaille. Suomi pitää hyödyllisenä, että tiedonannossa on arvioitu lyhyen tähtäimen rahoitustarpeita 2010-2013, sillä kehitysmaiden valmiuksien parantaminen, päästöjen vähentäminen ja sopeutuminen vaativat rahoitusta jo ennen uuden ilmastopimuksen voimaantumista. Arviot kokonaiskustannuksista täsmentyvät neuvottelujen edetessä.

1.2 Rahoituslähteet

Suomi korostaa, että riittävän rahoituksen turvaamiseksi tarvitaan erilaisia lähteitä, mukaan lukien mahdollisesti myös innovatiivisia rahoitusmekanismeja. Aidosti maailmanlaajuinen, innovatiivinen rahoitusmekanismi voisi tuoda merkittävää rahoitusta ilmastotoimiin. Rahoituksen kokonais-tarkastelussa on otettava huomioon myös merenkulun ja lentoliikenteen päästötavoitteet sekä niiden rahoitus. Valtaosan tulevasta rahoituksesta, etenkin ilmastomuutoksen hillintään, odotetaan kanavoituvan yksityisten investointien kautta. Niiden saamiseksi on tärkeä päästä sopimukseen ympäristöä edistävien tuotteiden vapaakaupasta. Sopeutumis- ja hillitsemistoimet, etenkin kaikkein köyhimmissä ja haavoittuvimmissa maissa, vaativat kuitenkin myös mittavaa julkista rahoitusta.

Suomi katsoo, että Kööpenhaminan sopimuksessa tulee määritellä myös rahoitusarkkitehtuurin pääpiirteet. Suomi pitää tarkoituksenmukaisena, että nykyisten rahoituskanavien lisäksi neuvotteluissa keskitytään tarkastelemaan rahoitusmalleja, joiden perustana ovat maksukyky, päästöt ja mahdollisimman laaja osallistuminen. Tämä tarkoittaa erityisesti seuraavan kahden innovatiivisen rahoitusmallin tarkempaa arviointia: 1) maiden yhteisesti sovitut vuotuiset maksuosuudet, joiden määrittelyssä otettaisiin huomioon maksukyky sekä päästöt (ns. Meksikon esitys) 2) sallittujen päästömääräyksiköiden (AAU) kansainvälinen huutokauppa (ns. Norjan esitys). Suomi katsoo, että voidaan tarkastella molempien mallien käyttöä. Huomioon tulee ottaa erityisesti kunkin mallin potentiaali riittävän ja ennakoitavan rahoituksen aikaansaamiseen, taakanjaon oikeudenmukaisuus, ja mallin sovittaminen kansallisten budjettikäytäntöjen asettamiin vaatimuksiin. Niiden yhteensopivuutta EU:n päästökauppajärjestelmän kanssa tulee niin ikään tarkastella.

Suomi pitää tärkeänä, että ilmastotoimien julkiseksi kehitysavuksi luettavan rahoituksen osalta noudatetaan kehityspoliittisia periaatteita. Suomi tukee lyhyen aikavälin rahoituksen suuntaamista välittömiin kehitysmaiden ilmastomuutoksen torjuntaa ja siihen sopeutumista tukeviin toimiin, toimintavalmiuksien vahvistamiseen erityisesti vähiten kehittyneissä maissa ja kaikkein haavoittuvimmissa maissa, sekä kansallisten päästöjen vähennysstrategioiden laatimiseen. Lähtökohtaisesti tämä rahoitus olisi (ODA-kelpoista) kehitysapua, joka toteutettaisiin kehitysyhteistyön puitteissa.

Arviot kokonaiskustannuksista, rahoituslähteistä ja maksuosuuksien jakautumisesta täsmentyvät neuvottelujen edetessä. Näiden vaikutusta valtiontalouden kehyksiin ei ole toistaiseksi tarkasteltu.

1.3 Päästöyksiköiden markkinat

Suomi kannattaa päästöyksiköiden markkinoiden (hiilimarkkinat) hyödyntämismahdollisuutta teollisuusmaiden päästötavoitteiden täyttämässä. Suomi on valmis tarkastelemaan mahdollisuutta luoda kansallisista ja alueellisista ns. cap-and-trade päästökauppajärjestelmistä OECD-laajuinen markkina vuoteen 2015 mennessä ja pyrkimyksiä laajentaa tätä markkinaa myös kehittyneempiin kehitysmaihin. Suomi katsoo, että tämä on tehokkain tapa, toteutuksesta riippuen, vähentää samanaikaisesti kasvihuonekaasupäästöjä ja ns. hiilivuotoa päästötavoitteiden ulkopuolisiin maihin. Suomi pyrkii neuvotteluissa turvaamaan suomalaisen teollisuuden kilpailukykyä siirtymävaiheessa, jossa kansainvälisesti kilpailluilla sektoreilla ei ole vastaavia päästövelvoitteita. Suomi toteaa, että EU:n päästökauppasektorilla on vuodesta 2013 alkaen yhteinen päästövähennystavoite.

Suomi tukee pyrkimyksiä uudistaa puhtaan kehityksen mekanismia (CDM) ja yhteistoteutusta (JI) siten, että niiden hallinto paranee, tehostuu ja läpinäkyvyys lisääntyy. Suomi pitää tärkeänä, että CDM:n yhteydessä pyritään varmistamaan todelliset ja lisäiset päästövähennykset.

Suomi katsoo, että kehitysmaiden päästövähennystoimet voivat sisältää esim. sektorikreditointi-järjestelmiä tai sektorikohtaisia päästökauppajärjestelmiä. Suomi tukee EU:n painotusta nykyisen CDM:n uudistamistarpeesta ja siirtymisestä tehokkaampiin järjestelmiin välttämättömänä osana Kööpenhaminan sopimusta. Suomi katsoo, että toistaiseksi ei ole tarkoituksenmukaista ottaa kantaa siihen, miten näitä järjestelmiä voidaan hyödyntää EU:n päästökauppajärjestelmässä. Tämä on sovittu tapahtuvaksi erillisen tarkastelun jälkeen, kun uusi kansainvälinen sopimus on arvioitavissa.

Suomi pitää myös tärkeänä, että maiden päästöyksiköiden markkinoilta hankkimat yksiköt (päästövähennykset ja -oikeudet) lasketaan hyväksi vain kerran, eli joko julkisena tukena kehitysmaille tai otetaan huomioon ko. maan päästövähennysvelvoitteessa.

Suomi katsoo, että kehittyneiden maiden päästövähennystavoitteen tulee perustua todellisiin toimiin ja tässä yhteydessä tulee ottaa huomioon sallittujen päästömääräyksiköiden ylijäämä velvoitekaudelta 2008-2012 sekä hiilinielujen laskentasäännöt. Suomen näkemyksen mukaan ratkaisua päästöyksiköiden ylijäämään tulisi ensisijaisesti tarkastella yksittäisten maiden nykyisten ja tulevien sitovien päästötavoitteiden yhteydessä. Tämä koskisi erityisesti maita, joilla ylijäämä on syntynyt merkittävässä määrin ilmastopoliittisista toimista riippumatta. Suomi on jo päästökauppadiirektiivin hyväksyessään hyväksynyt päästökauppasektorin EU:n päästöoikeuksien osalta mahdollisen AAU ylijäämän siirtymisen kaudelta 2008-2012 kaudelle 2013-2020 (ns. banking).

1.4 Julkisen rahoituksen taakanjako

Suomi pitää tärkeänä, että julkisen rahoituksen taakanjaossa pyritään mahdollisimman oikeudenmukaiseen ja tehokkaaseen malliin, johon kaikki osapuolet osallistuvat mahdollisuuksiensa mukaisesti. Tarvitaan myös mekanismi, jonka avulla julkisia rahoitusvelvoitteita voidaan tarkastella sovitavin väliajoin tiettyjen kriteereiden perusteella, ja uudistaa tarpeen vaatiessa.

Suomi pitää tärkeänä, ettei kysymys EU:n sisäisestä taakanjaosta estä tai vaikeuta EU:n neuvotteluasemaa neuvotellessa julkisen rahoituksen turvaavasta oikeudenmukaisesta globaalista taakanjaosta. Suomen mielestä kansainvälinen taakanjako ja sen kriteerit on selvitettävä ensin ennen kuin EU:n sisäisestä taakanjaosta päätetään. Suomen mielestä EU:n sisäiseen taakanjakoon ei voida soveltaa erilaista sääntöä kuin kansainväliseen taakanjakoon.

1.5 EU:n yhteinen rahoituskontribuutio

Komissio argumentoi tiedonannossaan voimakkaasti EU:n yhteisen rahoituskontribuution puolesta, joko suoraan EU-budjetin kautta tai perustamalla uusi EU:n alainen ilmastorahasto. Lähtökohtaisesti Suomi kannattaa jäsenvaltioiden toimivallan säilyttämistä rahoitusasioissa. Suomi suhtautuu kriittisesti erityisesti EU:n oman ilmastorahaston perustamiseen. Suomi ei myöskään näe lisäarvoa siinä, että EU-budjetin kautta vain 'kierrätettäisiin' rahoitusta muille organisaatioille, jos komission ehdotus tarkoittaisi tällaista toimintatapaa. Jäsenvaltiot rahoittavat kehitysmaiden ilmastotoimia jo nyt eri tavoin, suoraan, bi- ja multilateraalisesti sekä osana EU:n rahoitusta. Global Climate Change Alliancen tuki ja muu EU-budjetin kautta nykyisellään kanavoituva ilmastorahoitus voi tulevaisuudessakin olla osa Suomen kannattamaa hajautettua rahoitusarkkitehtuuria. Suomi on myös valmis tarkastelemaan EU-budjetin käyttämistä lyhyen aikavälin rahoitustarpeen kattamiseksi (2010-13) siltä osin kuin se on mahdollista nykyisen rahoituskehityksen (2007-2013) ja olemassaolevien resurssien puitteissa.

1.6 Ilmastorahoituksen hallinnointi

Rahoitusmallien ollessa avoinna on hallinnointimalleihin vaikea ottaa kantaa. Suomi on kuitenkin valmis tarkastelemaan komission tiedonannossaan esittämää hajautettua hallinnointimallia julkiselle ilmastorahoitukselle, missä maat päättävät itse rahoituksen kanavoimisesta. Suomi pitää tärkeänä, että tuleva ilmastorahoitusrakenne on tehokas ja tasapuolinen ja kykenee kattamaan Kööpenhaminan sopimuksen rahoitukseen liittyvät tehtävät. Tuleva rahoitusrakenne käsittää useita eri rahoituslaitoksia ja mekanismeja sekä ilmastosopimuksen alaisuudessa että sen ulkopuolella. Rahoitus kanavoituisi jatkossakin sekä UNFCCC:n alaisuuteen (etenkin Maailman Ympäristörahasto GEF ja sen alaisuudessa olevat ilmastorahastot ja Kioton pöytäkirjan alainen Sopeutumisrahasto) että sen ulkopuolelle (kuten Maailmanpankki, alueelliset kehitys pankit, YK järjestöt ja rahastot) ja käsittäisi myös kahdenvälisen kehitysavun.

Olemassa olevia instituutioita ja niiden asiantuntemusta tulee käyttää hyödyksi ja tarpeen mukaan edelleen kehittää. Uusien elinten tarpeellisuutta tulee tarkastella osana sopimuksen sisältämiä uusia velvoitteita, kuten mahdollisia kehitysmaiden kansallisia päästöjen vähentämisstrategioita, ja niiden rahoitukseen liittyviä kysymyksiä. Tulee pyrkiä sellaisiin rahoitusta koskeviin ratkaisuihin, joilla varmistetaan strategioiden riittävä kiinnostavuus kehitysmailla neuvotteluissa. Mikäli sopimuksessa päätetään kehitysmaiden strategioiden laadinnasta, Suomi tukee EU:n esitystä koordinaatiomekanismin perustamisesta UNFCCC:n alaisuuteen tarkastelemaan kehitysmaiden strategioita, niiden sisältämiä toimia ja niiden edellyttämää kansainvälistä tukea. Suomi on myös tietyin edellytyksin valmis tarkastelemaan mahdollisen uuden täydentävän rahoituskanavan (ns. 'central pot') perustamista ilmastosopimuksen alaisuuteen, mikäli tämä katsotaan neuvotteluissa tarpeelliseksi kansainvälisen rahoituksen keräämiseksi ja kehitysmaiden strategioiden laatimisen ja toimeenpanon edistämiseksi. Suomi katsoo myös, että on tarpeellista edistää koordinaatiota ja synergioita eri rahoituslaitosten välillä.

2. Komission tiedonannon pääasiallinen sisältö

Komissio julkisti tiedonannon kansainvälisen ilmastorahoituksen lisäämisestä 10.9. (Stepping up international climate finance: A European blueprint for the Copenhagen deal). Tiedonannolla komissio pyrkii edistämään EU:n kannanmuodostusta ilmastorahoituskysymyksissä. Tiedonannon ajoituksella yritetään avata lukkiutunut neuvottelutilanne, jossa kehitysmaat ovat nostaneet rahoituksen uuden sopimuksen kynnyksiksi.

Komission tiedonannossa esitetään eurooppalainen käsikirja (engl. blueprint) kansainväliseen ilmastorahoitukseen. Siinä

- 1) arvioidaan kehitysmaiden rahoitustarve kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi ja ilmastomuutokseen sopeutumiseksi;
- 2) esitetään potentiaaliset rahoituslähteet (yksityinen ja julkinen rahoitus ml. hiilimarkkinat ja innovatiiviset rahoituslähteet);
- 3) ehdotetaan siirtymistä uusiin joustomekanismeihin;
- 4) esitetään kuinka rahoitustaakka voitaisiin jakaa oikeudenmukaisesti maiden välillä;
- 5) ehdotetaan kehitysmaille osoitettavan ilmatorahituksen kanavoimista EU-budjetin, uuden EU:n alaisen ilmatorahaston tai suoraan jäsenvaltioiden kansallisten budjettien kautta; ja
- 6) esitetään hallinnointimalli kansainvälisille rahoitusvirroille, ml. miten rahoitusta ohjattaisiin kehitysmaiden ilmastotoimiin, mikä on nykyisten ja mahdollisesti tulevien instituutioiden rooli, ja mitä tarkoitetaan tehokkaalla ja tasapuolisella adaptaatio- ja mitigaatorahoituksella sekä rahoituksen täydentävyydellä/lisäisyydellä (engl. additionality).

2.1 Rahoitustarpeet

Tiedonanto kohdentaa keskustelua julkisen rahoituksen tarpeisiin lyhyellä aikavälillä (2010-2013), ja esittää ensimmäistä kertaa konkreettisia rahoitustarvearvioita sekä arvioita mahdollisesta EU:n rahoitusosuudesta. Tiedonannon mukaan kehitysmaiden ilmastotoimiin tarvitaan noin EUR 100 miljardia vuodessa vuoteen 2020 mennessä. Tämä summa kattaa sekä päästöjen vähentämiseen että ilmastomuutokseen sopeutumiseen liittyvät kustannukset. Kehitysmaiden ilmatorahoitus koostuu eri lähteistä. Kehitysmaiden oman julkisen ja yksityisen rahoituksen osuudeksi arvioidaan 20-40%, hiilimarkkinoiden kautta kulkevan rahoituksen osuudeksi 40%, ja loppuosa kansainvälisen julkisen rahoituksen osuudeksi. Mitä kunnianhimoisemmista päästövähennyksistä sovitaan, sitä enemmän teollisuusmaiden rahoitusta kehitysmaat tulevat tarvitsemaan. Toisaalta suuret päästövähennykset pienentävät adaptaatorahoitustarvetta pitkällä aikavälillä. Komissio toteaa päästökaupan laajenemisen tuottavan lisää rahoitusta kehitysmaille.

Julkista rahaa komissio arvioi tarvittavan kehitysmaiden ilmastotoimiin EUR 22-50 miljardia vuosittain vuoteen 2020 mennessä, josta ilmastomuutokseen sopeutumisen osuus olisi EUR 10-24 miljardia ja päästöjen vähentämisen osuus EUR 10-20 miljardia. Laskelmien taustaoletuksena on kunnianhimoinen globaali ilmastosopimus, jossa teollisuusmaat vähentävät päästöjään 30 prosenttia vuoteen 2020 mennessä ja kehitysmaat rajoittavat päästöjensä kasvun 20% alle perusuran. Komissio arvioi, että päästöjen vähentämiseksi kehitysmaiden teollisuudessa ja energiantuotannossa tarvittaisiin EUR 3-6 miljardia ja maatalous- ja metsäsektoreilla EUR 7-14 miljardia (etenkin hidastamaan trooppista metsäkatoa). EU:n rahoitusosuuden komission arvioi olevan EUR 2-15 miljardia vuonna 2020.

Tiedonannossa arvioidaan ensimmäistä kertaa mahdollisia lyhyen aikavälin rahoitustarpeita vuosille 2010-2012 ja 2013. Näitä voivat aiheuttaa erilaiset välittömät sopeutumista ja päästöjen vähentämistä tukevat toimet ja toimintavalmiuksien vahvistaminen erityisesti vähiten kehittyneissä ja kaikkein haavoittuvimmissa maissa, sekä kansallisten päästöjen vähentämisstrategioiden laatimiseen tarvittava tuki. Komission tiedonannon mukaan tämä kehitysmaiden lyhyen aikavälin rahoitustarve olisi EUR 5-7 miljardia vuodessa vuosina 2010-2012, josta EU:n osuus olisi EUR 0,5-2,1 miljardia. Vuoden 2013 rahoitustarpeen komissio arvioi olevan EUR 9-13 miljardia, josta EU:n osuus olisi EUR 0,9-3,9 miljardia.

2.2 Rahoituslähteet

Tiedonannon mukaan kehitysmaiden toimien rahoitus koostuisi eri lähteistä: maiden omasta julkisesta ja yksityisestä rahoituksesta, hiilimarkkinoiden tuottamasta rahoituksesta (päästöyksiköiden ostot) sekä kansainvälisestä julkisesta rahoituksesta. Rahoituksen taso sekä eri rahoituslähteiden väliset suhteet vaihtelevat maiden välillä, sektoreiden välillä sekä mitigaation ja

adaptaation välillä. Maiden oman ja kansainvälisen julkisen rahan tehtävänä on auttaa suuntaamaan (leverage) yksityistä rahoitusta. Komissio arvioi, että 80-90% kehitysmaiden teollisuuden ja energiantuotannon päästövähennyksistä saavutettaisiin energiatehokkuutta lisäämällä. Vähennykset olisivat maiden yksityisen sektorin rahoittamia taloudellisesti kannattavia investointeja.

Vaikka suuri osa etenkin ilmastonmuutokseen hillintään tarvittavasta rahoituksesta onkin odotettavissa yksityiseltä sektorilta ja erilaisten markkinamekanismien tuloksena, on selvää että myös julkista lisärahoitusta tarvitaan. Tiedonannon mukaan EU-maiden päästökauppatulot riittävät tulevaisuudessa kattamaan ilmastotoimien rahoituksen. Komission arvion mukaan hiilimarkkinat voisivat tuottaa jopa EUR 38 miljardia vuodessa rahoitusta kehitysmaihin vuoteen 2020 mennessä. EU:n päästökauppadirektiivi ohjeistaa, muttei velvoita, jäsenmaita käyttämään vähintään 50% päästökauppatuloista ilmastotoimiin. Pitkällä aikavälillä lisärahoitusta voitaisiin saada merenkulun ja lentoliikenteen päästökaupasta tai polttoaineverosta.

Kehitysmaiden huolena on, että ilmastorahoitus voisi olla pois varsinaisesta köyhyyden vähentämiseen tähtäävästä tuesta. Suurin osa tähänastisesta ilmastorahoituksesta onkin ollut kehitysapua ja siksi sisältynyt useimpien OECD-maiden ODA-laskelmiin. Komission mukaan kehitysyhteistyön ja ilmastorahoituksen lisääntyessä pidemmällä tähtäyksellä merkittävästi, ilmastorahoituksen ei tulisi tapahtua perinteisen kehitysrahoituksen kustannuksella. Lisäksi tulee kehittää kaikkien julkisten rahavirtojen läpinäkyviä tilastointi- ja raportointimenetelmiä.

2.3 Päästöyksiköiden markkinat

Komission tiedonannossa painotetaan kansainvälisen hiilimarkkinoiden kehittämistä. Puhtaan kehityksen mekanismi (CDM) tulee uudistaa ja suunnata vähiten kehittyneisiin maihin. Taloudellisesti kehittyneemmille maille ja kilpailullisille sektoreille tulee luoda sektorikohtainen kreditointimekanismi johon siirrytään vuoden 2012 jälkeen. Komissio toteaa, että EU:n oman päästökaupan tulisi luoda tälle kehitykselle tarvittavat kannustimet.

Komission mukaan useilla kehitysmailla, erityisesti nopeimmin kehittyvillä mailla, on riittävästi omia resursseja kotimaisten investointien lisäämiseen. Lisäksi suuri osa tarvittavista investoinneista on jo nyt taloudellisesti kannattavia. Esimerkiksi kaksi kolmasosaa energiasektorin päästövähennyksistä voitaisiin toteuttaa halvoilla energiatehokkuusinvestoinneilla. Yksityisiä investointeja voidaan kannustaa oikealla toimintaympäristöllä, johon kuuluvat päästökauppa, kansallinen lainsäädäntö ja rahoituskannustimet.

2.4 Julkisen rahoituksen taakanjako

Julkisen rahoituksen oikeudenmukainen taakanjako on keskeinen neuvottelukysymys. Komission tiedonannossa otetaan kantaa kansainvälisen ilmastorahoituksen taakanjakoon sekä esitetään taakanjakokriteerit maiden maksuosuuksien määrittämiseksi. **Tavoitteena on universaalijärjestelmä, jossa julkiset rahoitusvelvoitteet perustuisivat maksukykyyn ja päästöihin.** Näiden kriteerien välinen painotus on vaikea kysymys globaalitasolla, joten todennäköisesti maksukyky pysyy keskeisimpänä kriteerinä myös tulevaisuudessa.

Tiedonannon mukaan EU:n osuus (fair share) kansainvälisestä ilmastorahoituksesta olisi edellä mainittuja kriteereitä käyttäen 10-30%, riippuen siitä miten kriteereitä painotetaan ja missä määrin kehittyneimmät kehitysmaat osallistuvat rahoitukseen. Globaalissa taakanjaossa, jossa BKT:n paino on 90% ja päästöjen 10%, EU:n rahoitusosuus olisi 30%. Vaikka BKT:n painottaminen taakanjaossa kasvattaisi EU:n maksuosuutta kokonaisuutena, tällainen taakanjako suosisi uusia jäsenmaita.

Komissio esittääkin mahdollisuutta korjata sisäistä taakanjakoa, jotta uusien jäsenmaiden maksuosuudet eivät kasvaisi päästöjä painottavan taakanjakomallin myötä.

Komission mukaan rahoitusosuuksia määriteltäessä olisi huomioitava myös päästövähennysten kunnianhimoisuus: maat joilla on tiukat päästötavoitteet todennäköisesti hyödyntävät hiilimarkkinoita enemmän ja näin ollen myös suuntaavat enemmän yksityistä rahoitusta kehitysmaihin.

EU:n rahoituskeskustelua on hidastanut kiistely EU:n sisäisestä taakanjaosta. Osa jäsenmaista on riitauttanut EU:n ajamien globaalien taakanjakokriteerien soveltamisen EU:n sisäiseen taakanjakoon. Tiedonannossa komissio kannattaa globaalien taakanjaonkriteerien soveltamista EU:n sisäiseen taakanjakoon siinä tapauksessa, että ilmastorahoitukseen ei käytetä EU-budjettia.

2.5 EU:n yhteinen rahoituskontribuutio

Komission tiedonanto argumentoi voimakkaasti EU:n yhteisen rahoituskontribuution puolesta, joko suoraan EU-budjetin kautta tai perustamalla uuden EU:n alaisen ilmastorahaston. Kolmantena vaihtoehtona mainitaan jäsenmaiden omat suorat kontribuutiot.

2.6 Ilmastorahoituksen hallinnointi

Ilmastorahoitusarkkitehtuuri koostuu useista eri rahoituslaitoksista ja mekanismeista ilmastopimuksen alaisuudessa ja sen ulkopuolella. Komission mukaan arkkitehtuurin tulee perustua mahdollisimman pitkälti nykyisiin instituutioihin, joiden hallintoa ja käytäntöjä voidaan tarpeen vaatiessa uudistaa vastaamaan ilmastopimuksen toimeenpanon tarpeita. Tiedonannossa esitetään ilmastorahoitukselle hajautettua hallinnointimallia (engl. decentralised & bottom-up). Hallinnointimallin tulisi olla läpinäkyvä, mahdollistaa tehokas seuranta ja noudattaa sovittuja kehitysavun tehokkuusstandardeja (engl. aid effectiveness standards).

Uutena elementtinä ehdotetaan koordinaatiomekanismin perustamista kehitysmaiden päästöjä vähennysstrategioiden, sopeutumistoimien ja rahoitustuen tarkasteluun. Lisäksi ehdotetaan uuden, kansainvälisen korkean tason foorumin (engl. High Level Forum) muodostamista tarkastelemaan mitigaatio- ja adaptaatorahoituksen mahdollisia aukkoja ja epätasapainoja. Komission tiedonannossa ei suljeta pois myöskään YK:n alaisen täydentävän ilmastorahaston perustamista, jos tällainen tuottaisi lisäarvoa. Tämä rahasto voisi hallinnoida ns. Meksikon mallilla (engl. Mexican Green Fund) kerättyjä varoja.

Tiedonannossa todetaan, että kaikkien paitsi vähiten kehittyneiden maiden tulisi laatia vuosittaiset kasvihuonekaasuinventaarit sekä päästöjä vähennysstrategiat (engl. low carbon growth plans) keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteineen vuoteen 2011 mennessä. Myös EU:n tulee vuoteen 2011 mennessä laatia oma päästöjä vähennysstrategiansa vuoteen 2050. Näiden strategioiden ja päästöinventarioiden lisäksi komissio esittää *ex ante* teknistä arviointia tuetuille päästöjä vähennystoimille, keskusrekisterin perustamista ilmastotoimille ja –rahoitukselle, sekä ilmastotoimien toimeenpanon säännöllistä arviointia.

3. Keskeisten maiden kannat ja neuvottelutilanne

Kehitysmaat haluavat pitkälti pitäytyä ilmastopimuksen ja Balin toimintaohjelman periaatteissa ja määritelmässä siltä osin kuin nämä ovat ryhmälle edullisia (mm. kaikki viittaukset maaryhmien muuttamiseen). Kehitysmaaryhmän sisällä on tosin nähtävissä paljon erilaisia ja osin joustavampiakin

mielipiteitä. Teollisuusmaat pitävät tärkeänä, että kaikki maat osallistuvat kykyjensä mukaan ja esittävät uusia tapoja toimia.

Yksi keskeinen kysymys onkin se, minkälaisia velvoitteita sopimus asettaa kehitysmaille, erityisesti kehittyneimmille kehitysmaille, päästövähentämistoimien suhteen. EU:n esitys kaikille kehitysmaille tulevasta velvoitteesta laatia kansallinen päästövähennysstrategia/suunnitelma on otettu hyvin vastaan, mutta linkki strategioiden/suunnitelmien, niiden sisältämien päästövähennystoimien ja niiden edellyttämän kansainvälisen rahoituksen tarpeesta vaatii vielä paljon lisätyötä. Ryhmä G77 ja suurimmat kehitysmaat ovat pitäneet kiinni kehitysmaiden toimien vapaaehtoisuudesta ja täydellisestä riippuvuudesta kansainvälisestä rahoituksesta.

USA korostaa maailmassa tapahtunutta ilmastopimuksen allekirjoittamisen jälkeistä kehitystä ja tarvetta aidosti maailmanlaajuiseen sopimukseen. USA:lla on myös oma ehdotuksensa tulevan sopimuksen rakenteesta ja osin sisällöstä, joka rakentuu siihen, että Kööpenhaminassa sovittaisiin yleisestä sopimuskehikosta ja vuoden 2050 globaaleista tavoitteista. Tätä täydentäisi ns. toimeenpano-sopimus, jossa kaikki maat sitoutuvat sovittuihin toimiin ja jossa myös määritellään kansainvälisen tuen tai yhteistyön rooli. USA:n kansallinen päästökauppaa koskeva lainsäädäntö (ns. Waxman-Markey Bill) on tulossa senaatin käsittelyyn myöhemmin syksyllä.

Kehitysmaille on tärkeää saada kehittyneiltä mailta 1) kunnianhimoiset päästövähennystavoitteet ja 2) selkeät sitoumukset rahoituksesta ja teknologiasta, mm. tulevan rahoituksen suuruus halutaan kirjata sopimukseen. Ryhmä G77 on myös esittänyt suuren määrän uusia instituutioita ja rahastoja, joiden tulisi olla UNFCCC:n alaisuudessa. Kehittyneet maat korostavat ensisijaisesti olemassa olevien instituutioiden mahdollisimman tehokasta käyttämistä ja sitä, että ensin tulee määritellä tarpeet ja toimet ja vasta tämän jälkeen muoto. Rahoituskysymykset ovatkin muodostumassa eräänlaiseksi 'muna ja kana-kysymykseksi' neuvotteluissa.

4. Taloudelliset vaikutukset

Uuden ilmastopimusjärjestelmän Suomelle aiheuttamia kustannuksia on toistaiseksi vaikea arvioida. Komission tiedonanto antaa kuitenkin pohjaa kustannusten arviointiin. **Maksukyky- ja päästökriteerien perusteella laskettu Suomen maksuosuus olisi 1,5% EU:n rahoitusosuudesta. Mikäli EU:n osuus koko kansainvälisestä rahoituksesta on 10-30%, vaihtelisi Suomen osuus pitkällä aikavälillä noin 30 miljoonasta eurosta vuodessa pariin sataan miljoonaan euroon vuodessa. Samalla periaatteella laskettuna Suomen osuus lyhyen aikavälin kustannuksista olisi noin EUR 8-32 miljoonaa vuodessa vuosina 2010-2012 ja EUR 14-59 miljoonaa vuonna 2013.** Näiden kustannusten vaikutusta valtiontalouden kehyksiin ei ole tarkasteltu. Kustannuksista tehdään neuvottelujen edetessä tarkempia analyysejä ja arviot niin kokonaiskustannuksista kuin niiden jakautumisestakin täsmentyvät.

Taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa tulee myös huomioida uusien, vähäpäästöisten teknologioiden edistämisen ja energiatehokkuutta edistävien ratkaisujen mukanaan tuomat pitkän aikavälin mahdollisuudet uusien työpaikkojen luomiseksi ja energiaturvallisuuden lisäämiseksi. On myös huomioitava, että osa päästöjen vähentämiseen liittyvistä investoinneista tulee pitkällä aikavälillä myös tuottamaan voittoa ja luomaan markkinoita.

Kansainvälisessä kilpailussa toimivan EU:n ja Suomen energia-intensiivisen teollisuuden kilpailukykyyn vaikuttaa merkittävästi kilpailijamaiden teollisuuteen kohdistuvien päästöjen rajoittamistoimien tiukkuus.

Maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous -sektorilla metsänhoidon laskentatavalla voi olla taloudellisia vaikutuksia. Laskentatapa, joka muuttaa luonnontieteellisen nielun laskennalliseksi

päästökseksi, voi aiheuttaa pienimmillään muutaman kymmenen miljoonan euron vaikutuksen, mutta olla suurimmillaan jopa satoja miljoonia euroja vuodessa.

Suomessa osa uuden kansainvälisen ilmastopimuksen taloudellisista vaikutuksista konkretisoituisi mahdollisina muutoksina EY-lainsäädäntöön. Tämä koskisi vaikutuksia siirtymisestä EU:n 20 %:n päästövähennystavoitteesta korkeampaan päästövähennysprosenttiin. Komissio tulee viimeistään 3 kk uuden sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen julkaisemaan raportin, joka sisältää sen arvion mahdollisista muutostarpeista joulukuussa 2008 hyväksyttävään EY-lainsäädäntöön. Raportin pohjalta komissio voi laatia direktiivin muutosehdotuksen, joka käsitellään yhteispäätösmenettelyssä.

5. Ympäristövaikutukset

Uuden kansainvälisen ilmastopimuksen vaikutukset ympäristöön olisivat hyvin laajakantoisia eikä niitä voi tässä vaiheessa arvioida tarkasti. Ympäristövaikutukset riippuvat sopimuksen maantieteellisestä kattavuudesta (mitkä maat tulevat mukaan sopimukseen?), alakohtaisesta kattavuudesta (millä sektoreilla politiikkatoimista tai jatkotoimista sovitaan?) sekä sopimuksessa määritellyistä tavoitteista (Esim. Mihin maapallon keskilämpötilan nousutasoon pyritään? Miten painotetaan ilmastomuutokseen sopeutumista ja päästöjen vähentämistä?) ja tarkemmista toimista.

Sopimuksella pyritään tukemaan YK:n ilmastopimuksen tavoitteita ja siinä pyritään sopimaan sekä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä että ilmastomuutokseen sopeutumisesta. Hallitustenvälisen ilmastopaneelin IPCC:n mukaan kasvihuonekaasupäästöjen merkittävä vähentäminen pitkällä aikavälillä rajoittaisi ilmastomuutoksen vaikutuksia, joten vältetyt ilmastomuutoksen vaikutukset olisivat sopimuksen hyötyjä. Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisellä voidaan yleensä pienentää myös muiden haitallisten päästöjen, kuten happamoittavien päästöjen vaikutuksia.. Lisäksi sopimuksella voi olla merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi metsien tilaan ja luonnon monimuotoisuuteen.

IPCC:n uusimmassa arviointiraportissa todetaan, että maapallon lämpeneminen on tosiasia. Maapallon keskilämpötila on kohonnut 0,74 astetta viimeisimmän sadan vuoden aikana. Myös merenpinnan on havaittu nousseen ja jää- sekä lumipeitteen pienentyneen. IPCC:n mukaan lämpeneminen johtuu hyvin todennäköisesti pääosin maapallon kasvihuoneilmiön voimistumisesta. Kasvihuoneilmiö on voimistunut, koska ihmisen toiminta on IPCC:n arvion mukaan yli 90 % todennäköisyydellä lisännyt hiilidioksidin ja muiden kasvihuonekaasujen määrää ilmakehässä.

Vaikka kasvihuoneilmiön voimistuminen on ilmeinen fysikaalinen tosiasia, ei ole täyttä varmuutta siitä, kuinka paljon se lopulta vaikuttaa ilmastoon eri puolilla maapalloa. Uusimpien ilmastoskenaarioiden mukaan maapallon keskilämpötila nousee vuoteen 2100 mennessä 1,1–6,4 astetta verrattuna vuosien 1980-1999 keskilämpötilaan. Myös sadanta muuttuu; se kasvaa napojen lähetyvillä ja pienenee monilla alueilla, joilla kuivuus on jo nyt ongelma.

Hallitustenvälisen ilmastopaneelin neljännen arviointiraportin (2007) mukaan 2°C lämpötilan nousuun voidaan päästä n. 50 % todennäköisyydellä, jos kasvihuonekaasujen pitoisuus rajoitetaan n. tasolle 450 ppm CO₂-eq. Jos toteutuva pitoisuustaso on 550 ppm, on arvioitu keskilämpötilan nousu n.3°C ja mikäli taso on 650 ppm, nousu on n. 3,5 °C.

Suomi sijaitsee alueella, jossa lämpenemisen arvioidaan olevan selvästi voimakkaampaa kuin koko maapallon keskimääräinen lämpeneminen. Lisäksi muutokset tulevat olemaan suurempia talvella kuin kesällä. Lämpenemisen ohella sademäärien arvioidaan kasvavan.

Kansallinen käsittely:

EU-ministerivaliokunta 30.9.2009

Eduskuntakäsittely:

-

Käsittely Euroopan parlamentissa:

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

-

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 10.9.2009
KOM(2009) 475 lopullinen

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

**Kansainvälisen ilmasto- ja ilmastorahoituksen vahvistaminen: Eurooppalainen malli
Kööpenhaminan sopimusta varten**

{SEK(2009) 1172}

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

**Kansainvälisen ilmastorahoituksen vahvistaminen: Eurooppalainen malli
Kööpenhaminan sopimusta varten**

1. TIIVISTELMÄ

EU on asettanut itselleen maailman kunnianhimoisimmat ilmastotavoitteet. Se on sitoutunut yksipuolisesti vähentämään kasvihuonekaasuja vuoteen 2020 mennessä 20 prosentilla vuoden 1990 tasosta. EU on sitoutunut nostamaan vähennystavoitteen 30 prosenttiin, jos Kööpenhaminassa saadaan aikaan oikeudenmukainen ja kunnianhimoinen maailmanlaajuinen sopimus. Edellytyksenä on, että muut teollisuusmaat sitoutuvat vastaaviin vähennyksiin ja että taloudellisesti edistyneimmät kehitysmaat osallistuvat toimiin riittävästi vastuunsa ja kykyjensä mukaisesti. Pelkät EU:n toimet eivät kuitenkaan riitä. Jotta Kööpenhaminassa saadaan aikaan tuloksellinen sopimus, tarvitaan

- kunnianhimoisia leikkauksia kaikissa teollisuusmaissa, joista monien on tiukennettava tämänhetkisiä sitoumuksiaan,
- riittäviä päästöjen vähennystoimia kehitysmaissa, erityisesti taloudellisesti kehittyneimmissä kehitysmaissa, sekä
- tehokasta maailmanlaajuista järjestelmää, jolla annetaan oikeita kannustimia investointien lisäämiseksi vähähiiliseen talouteen.

Heinäkuussa pidetyssä L'Aquilan huippukokouksessa suurimpien kansantalouksien foorumi (MEF), jossa ovat mukana myös keskeiset kehitysmaat, vahvisti tieteellisen näkemyksen, jonka mukaan maapallon keskilämpötilaa ei saa päästää nousemaan yli kahta celsiusastetta. Kööpenhaminassa haasteena on muuntaa tämä näkemys konkreettisiksi päästöjen vähennystavoitteiksi. Tutkimusten mukaan maailmanlaajuisia päästöjä on vuoteen 2050 mennessä vähennettävä vähintään 50 prosentilla vuoteen 1990 verrattuna ja maailmanlaajuisen päästöjen on saavutettava huippunsa vuoteen 2020 mennessä. Tutkimusten mukaan tämä tarkoittaa myös sitä, että teollisuusmaiden on leikattava päästöjään 25–40 prosentilla vuoteen 2020 mennessä ja vähintään 80 prosentilla vuoteen 2050 mennessä.

Rahoituksesta sopiminen on keskeinen edellytys sille, että Kööpenhaminassa päästään sopimukseen. YK:n neuvottelut ovat vaarassa päätyä umpikujaan. Teollisuusmaat odottavat, että kehitysmaat, erityisesti taloudellisesti edistyneimmät kehitysmaat, osallistuvat kokonaisponnisteluihin. Samaan aikaan kehitysmaat haluavat teollisuusmailta selkeän kannan päästövähennysten ja sopeutumisen edellyttämästä rahoituksesta. Nyt kun Kööpenhaminan kokoukseen on enää 90 päivää, EU:n on taas toimittava aloitteellisesti, jotta neuvotteluissa päästään eteenpäin.

Tässä asiakirjassa esitetään malli ilmastotoimien rahoitukselle ja pyritään siten purkamaan neuvottelujen tämänhetkinen luktotilanne. Eurooppa-neuvosto teki selväksi maaliskuussa 2009, että EU on valmis antamaan kohtuullisen panoksen maailmanlaajuisiin

rahoitusponnistuksiin. EU:n olisi nyt mentävä yksi askel eteenpäin ja käsiteltävä todennäköisiä rahoituslähteitä, oikeudenmukaisen osuuden määrittämistä sekä rahoituksen järjestämistä. On kuitenkin ymmärrettävä, etteivät tässä asiakirjassa esitetyt luvut edusta EU:n virallisia ehdotuksia sitoumuksiksi. Ne olisi nähtävä viitteinä sen rahoituksen määrästä, jota todennäköisesti tarvitaan, jos Kööpenhaminassa päädytään kunnianhimoiseen tulokseen. Oletuksena ovat teollisuusmaiden ja taloudellisesti edistyneimpien kehitysmaiden yleiset osuudet sekä parhaalla mahdollisella tavalla toimivat maailmanlaajuiset hiilimarkkinat.

Euroopan parlamenttia ja neuvostoa pyydetään tarkastelemaan seuraavia keskeisiä kysymyksiä:

- Komission parhaimman arvion mukaan sopeutumisen ja päästöjen vähentämisen edellyttämien kehitysmaiden rahoitusvaatimusten arvioidaan lisääntyvän niin, että ne nousevat noin 100 miljardiin euroon vuodessa vuoteen 2020 mennessä. Kehitysmaiden oman (julkisen ja yksityisen) rahoituksen, maailmanlaajuisten hiilimarkkinoiden ja täydentävien kansainvälisten julkisten rahoitusvirtojen tulisi kaikkien antaa osansa näiden vaatimusten täyttämiseen. Rahoituksesta olisi saatava noin 20–40 prosenttia kotimaisesta yksityisestä ja julkisesta rahoituksesta, noin 40 prosenttia hiilimarkkinoilta ja loput kansainvälisestä julkisesta rahoituksesta. Mitä kunnianhimoisempi itse sopimus on päästöjen vähentämisen osalta, sitä enemmän tarvitaan rahoitustukea teollisuusmailta kehitysmaalle. Samaan aikaan kunnianhimoisimmilla ja laajemmilla päästökatto- ja päästökauppajärjestelmillä saadaan aikaan lisävaroja vähennystoimille kehitysmaissa.
- Jos kansainväliset hiilimarkkinat suunnitellaan oikein, ne lisäävät kehitysmaihin kohdistuvaa rahoitusvirtaa ja niistä voitaisiin mahdollisesti saada jopa 38 miljardia euroa vuodessa vuonna 2020. Kööpenhaminan sopimuksessa on määritettävä uusi alakohtainen hiilimarkkinoiden hyvitysjärjestelmä ja kohdistettava samalla puhtaan kehityksen mekanismi (CDM) vähiten kehittyneimpiin maihin. EU:n olisi luotava kannustin tätä siirtymistä varten EU:n päästökauppajärjestelmässä.
- Komission parhaan arvion perusteella kansainvälistä julkista rahoitusta olisi vuonna 2020 oltava käytettävissä noin 22–50 miljardia euroa vuodessa. Vuodesta 2013 julkisen rahoituksen osuuskien määräytymisen perusteena olisi pidettävä maksukykyä ja aiheutettujen päästöjen määrää. Lisäksi taloudellisesti kehittyneimpien kehitysmaiden olisi osallistuttava rahoitukseen. Näiden oletusten perusteella EU:n osuus olisi noin 10–30 prosenttia riippuen mainitun kahden perusteen painotuksesta. Jos Kööpenhaminasta saadaan kunnianhimoisia tuloksia, EU:n oikeudenmukainen osuus olisi [noin 2–15 miljardia euroa vuodessa] vuonna 2020 riippuen sovitun maailmanlaajuisen rahoituksen kokonaismäärästä ja kunkin jakoperusteen painotuksesta.
- Sopeutumisen tukemisessa etusijalle olisi asetettava kaikkein haavoittuvimmat ja köyhimmät kehitysmaat.
- Kansainvälisestä lento- ja meriliikenteestä voidaan saada merkittävä määrä innovatiivista rahoitusta ja tätä mahdollisuutta olisi tarkasteltava laajemmin.
- Tulevan kansainvälisen rahoitusjärjestelmän hallinnointi olisi hajautettava ja siinä olisi noudatettava ”alhaalta ylöspäin suuntautuvaa” lähestymistapaa. Järjestelmän on myös oltava avoin, sitä on voitava seurata tehokkaasti ja siinä on noudatettava avun tuloksellisuudelle asetettuja normeja. Kansainvälistä ilmatorahoitusta käsittelevän uuden

korkean tason foorumin olisi seurattava päästövähennys- ja sopeutumistoimien rahoitusta ja säännöllisesti arvioitava siinä ilmeneviä puutteita ja epätasapainoa.

- Kaikkien maiden, vähiten kehittyneitä maita lukuun ottamatta, tulisi vuoteen 2011 mennessä laatia vähähiilistä kasvua koskevat suunnitelmat, joissa esitetään muun muassa uskottavat keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteet, sekä vuosittaiset kasvihuonekaasupäästöjen inventaarit. EU:n olisi vuoteen 2011 mennessä esitettävä oma vähähiilisen kasvun suunnitelmansa, joka kattaa kauden vuoteen 2050 saakka.
- Mikäli Kööpenhaminassa päästään onnistuneeseen sopimukseen, kehitysmaissa tarvitaan todennäköisesti vuosina 2010–2012 nopeasti käytettävissä olevaa rahoitusta sopeutumistoimia, päästöjen vähentämistä, tutkimusta ja valmiuksien parantamista varten 5–7 miljardia euroa vuodessa. Tätä varten EU:n olisi edellä mainittujen oletusten perusteella harkittava 0,5–2,1 miljardin vuosittaisen osuuden myöntämistä välittömästi vuodesta 2010 alkaen. Sekä EU:n että kansallisissa talousarvioissa olisi varauduttava osallistumaan tähän rahoitukseen.
- Komissio tekisi vuoden 2012 jälkeistä aikaa varten ja osana seuraavaa rahoituskehystä koskevaa ehdotuspakettia ehdotuksen yhdestä, yleisestä EU:n osuudesta. Tähän sisältyisi ehdotus siitä, rahoitetaanko osuus vuodesta 2013 alkaen talousarvion puitteissa vai luodaanko erillinen ilmastorahasto osana vuoden 2013 jälkeistä rahoituskehystä koskevaa ehdotuspakettia vai käytetäänkö näiden vaihtoehtojen yhdistelmää. Jos käytetään EU:n talousarviota, olisi ehdotettava väliaikaista ratkaisua vuodelle 2013, joka sisältyy vielä tämänhetkiseen rahoituskehyykseen. Yksittäisten jäsenvaltioiden suorat maksut voisivat myös muodostaa merkittävän osan EU:n kokonaispanoksesta. Komissio pitää selkeästi parhaimpana vaihtoehtona käyttää EU:n talousarviota, koska tällöin myös Euroopan parlamentti voisi osallistua prosessiin täysimääräisesti.
- Jos ei käytetä EU:n talousarviota, osuuksien jaossa EU:n sisällä olisi noudatettava samoja jakoperusteita kuin kansainvälisellä tasolla ottaen huomioon jäsenvaltioiden erityisolosuhteet.

Kansainvälisen julkisen rahoituksen osuuksien tulisi olla merkittäviä muttei kohtuuttomia. Esimerkiksi EU:n julkisen rahoituksen osuuksien mahdollisten määrien tulisi olla huomattavasti pienempiä kuin ne määrät, joita kansallisiin talousarvioihin saadaan huutokauppatuloista. Lisäksi yleisellä tasolla voidaan todeta, että ilmastonmuutoksen torjumisesta aiheutuu huomattavasti vähemmän kustannuksia kuin sen seurauksista.

2. RIITTÄVIEN RAHOITUSVIRTOJEN LUOMINEN

Sopeutumista ja päästöjen vähentämistä varten tarvittavien rahoitusvirtojen määrän ennustetaan olevan noin 100 miljardia euroa vuodessa vuoteen 2020 mennessä¹. Tätä määrää pidetään usein virheellisesti osuutena, joka tarvitaan teollisuusmaiden julkisista talousarvioista. Varoja saadaan todennäköisesti useista eri lähteistä:

- maiden oma rahoitus (julkinen ja yksityinen),
- hiilimarkkinoiden luomat virrat,

¹ Ks. valmisteluasiakirjan luku 2.

- kansainvälisen julkisen rahoituksen virrat.

On selvää, että hiilimarkkinoiden kehittämällä ja laajentamisella on ratkaiseva merkitys sille, että voidaan varmistaa varojen riittävyys. Nykyiset hiilimarkkinat ovat saaneet aikaan rahoitusvirtoja, joiden arvioitiin vuonna 2008 olleen 4,5 miljardia euroa kehitysmaihin päin. Kysynnästä 75 prosenttia oli peräisin EU:n yksityissektorilta, mikä johtui EU:n päästökauppajärjestelmästä². Sen tulisi olla tärkein kanava yksityissektorin hiilirahoitukselle, jolla tuetaan päästövähennystoimia kehitysmaissa. Näin julkisessa rahoituksessa voitaisiin keskittyä lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä sekä sen jälkeenkin sopeutumiseen, valmiuksien parantamiseen ja teknologiseen tutkimukseen, kehittämiseen ja demonstrointiin sekä yksityisen sektorin investointien edistämiseen esimerkiksi kattamalla rahoitustarpeet uusien tekniikoiden varhaisessa käyttöönottoaiheessa.

Mitä enemmän varoja saadaan hiilimarkkinoista, sitä vähemmän tarvitaan julkista rahoitusta. Juuri tämä on syy siihen, miksi hyvin toimivat hiilimarkkinat, joilla tavoitteet on asetettu korkealle, ovat niin tärkeitä ja miksi edistyneimpien kehitysmaiden olisi seurattava OECD:n suuntausta ja otettava käyttöön päästökatto- ja päästökauppajärjestelmät.

2.1. Maiden oman rahoituksen mobilisointi

Kotimainen yksityinen rahoitus muodostaa suuren osan tarvittavista investoinneista, ei ainoastaan teollisuusmaissa vaan myös kehitysmaissa. Kehitysmaiden olisi ryhmänä rajoitettava päästöjänsä kasvua vuoteen 2020 mennessä noin 15–30 prosentilla siitä, mitä päästöt olisivat ilman vähennystoimia toiminnan jatkuessa entisellään. Suuri osa tarvittavista investoinneista on jo kaupallisesti saatavilla ja lisäinvestoinnit maksavat itsensä takaisin alhaisimpina energialaskuina. Esimerkiksi kustannuksiltaan alhaisilla energiatehokkuustoimenpiteillä voidaan saavuttaa kaksi kolmannesta mahdollisista päästövähennyksistä energia-alalla³. Yksityisiä investointeja energia-alalla voidaan vauhdittaa luomalla oikeat poliittiset puitteet. Ne sisältävät päästökauppajärjestelmät, jotka kattavat eniten päästöjä aiheuttavat alat, kansallisen sääntelyn ja rahoituskannustimet. Monet kehitysmaat ottavat jo nyt käyttöön energiatehokkuusnormeja, joiden avulla ne voivat ohittaa vanhat hiili-intensiiviset teknologiat. Muilla innovatiivisilla välineillä voidaan edistää yksityisiä investointeja kehitysmaissa. Esimerkiksi uusiutuvia energialähteitä koskevalla EU:n direktiivillä⁴ edistetään investointeja uuteen uusiutuvien energialähteiden infrastruktuuriin Pohjois-Afrikassa.

Lisäksi monilla kehitysmailla, erityisesti taloudellisesti kehittyneimmillä kehitysmailla, on käytettävissään riittävästi omia taloudellisia resursseja tarvittavien kotimaisten investointien edistämiseksi. Esimerkiksi Brasilia on jo ilmoittanut, että se ottaa hoitaakseen merkittävän osan niistä kustannuksista, jotka aiheutuvat metsäkadosta aiheutuvista päästöistä.

Suuri osa sopeutumiseen tarvittavasta rahoituksesta voi tulla myös yksityisiltä kotitalouksilta ja yrityksiltä, koska tämä on niiden oman taloudellisen edun mukaista. Minimoimalla riskialttiutensa ne varmistavat, että niiden yksityisomaisuus, kuten rakennukset, on entistä paremmin ilmastonkestävää. Köyhimmät maat, erityisesti vähiten kehittyneimmät maat

² Mukailtu lähteestä: The World Bank, State and trends of the carbon market 2009 http://siteresources.worldbank.org/EXTCARBONFINANCE/Resources/State_and_Trends_of_the_Carbon_Market_2009-FINALb.pdf.

³ Ks. asiakirja SEC(2009) 101.

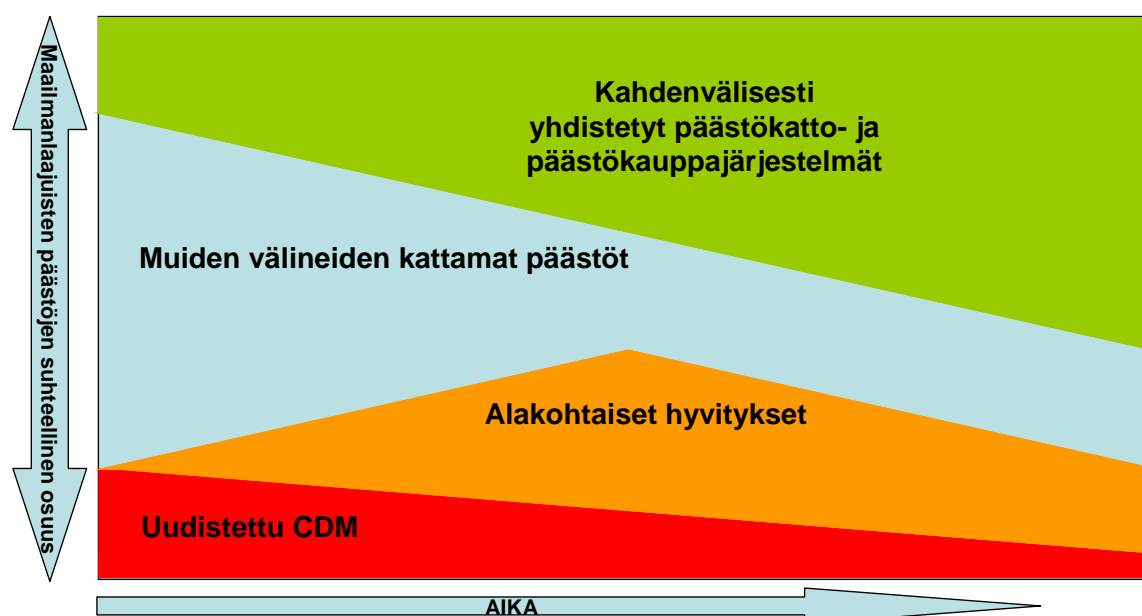
⁴ Direktiivi 2009/28/EY.

(LDC), sekä kehitysmaiden väestön köyhimmät väestönosat eivät voi kuitenkaan investoida sopeutumiseen niin paljon varoja, että ne voisivat selviytyä ilmastonmuutoksen haitallisista vaikutuksista. Ne ovat suuresti riippuvaisia sekä kotimaisesta että kansainvälisestä julkisesta avusta.

2.2. Hiilimarkkinoiden hyödyntäminen

Kansainväliset hiilimarkkinat ovat osoittautuneet tehokkaaksi välineeksi, jolla edistetään yksityissektorin investointeja kehitysmaissa samalla kun autetaan teollisuusmaita saavuttamaan niiden päästövähennystavoitteet kustannustehokkaasti. Suurin osa rahoitusvirroista on luonnollisesti hyödyttänyt niitä kehitysmaita, joissa on merkittävää päästöjen vähennyspotentiaalia. Jotta voidaan varmistaa kansainvälisten hiilimarkkinoiden dynaaminen kehitys (kuten kuviossa 1 on esitetty), nykyistä puhtaan kehityksen mekanismia (CDM) on uudistettava merkittävästi ja se on keskitettävä vähiten kehittyneimpiin maihin (LDC). Lisäksi taloudellisesti edistyneimmissä kehitysmaissa ja erittäin kilpailukykyisillä taloudellisilla aloilla olisi vuoden 2012 jälkeen otettava vähitellen käyttöön alakohtainen hiilimarkkinoiden hyvitysjärjestelmä⁵.

Kuvio 1: Maailmanlaajuisten hiilimarkkinoiden vaiheittainen kehittyminen



Kun siirrytään eteenpäin hanke pohjaisesta lähestymistavasta, uudessa alakohtaisessa järjestelmässä voitaisiin ja siinä pitäisi lisätä huomattavasti investointeja vähähiilisiin teknologioihin kehitysmaissa ja ottaa huomioon kehitysmaiden valmiudet toteuttaa omia toimia kyseisillä aloilla. Näiden investointien liikkeellepanevana voimana on hiilen vahva keskipitkän aikavälin hinta OECD-maissa.

Tällaiset investoinnit tehdään vastineena kehitysmaissa toteutettavista vähennyksistä (”offsetting”). Offset-hyvitysten hankkimista ei siten voida laskea mukaan julkiseen rahoitustukeen, johon teollisuusmaat sitoutuvat vähennystavoitteidensa lisäksi, koska silloin offset-hyvitykset laskettaisiin kahteen kertaan.

⁵ Ks. valmisteluasiakirjan luku 4.

On kuitenkin hyödyllistä tunnistaa offset-hyvitykset erillisiksi rahoitusvirroiksi kehitysmaihin ja raportoida niistä sellaisina. Offset-hyvityksistä peräisin olevien rahoitusvirtojen tunnustamisen on perustuttava virtojen kokonaismäärän arvioinnille (arvioituna tonneina) tietyssä maassa tai maan ulkopuolella käyttäen keskimääräisiä markkinahintoja. Olisi syytä perustaa tämä arviointi olemassa oleviin raportointijärjestelmiin, jotka koskevat rahoitusvirtoja kehitysmaihin, esimerkiksi OECD:n DAC-raportointiin, sen sijaan, että luodaan uusia erillisiä raportointivaatimuksia.

Kansainväliset hiilimarkkinat tarjoavat monia etuja. Jos luotaisiin hiilimarkkinat, joilla teollisuusmaiden ryhmän vähennystavoitteena on 30 prosenttia, maailmanlaajuiset päästövähennyksistä johtuvat kustannukset laskisivat noin neljänneksellä vuoteen 2020 mennessä. Samalla luotaisiin kehitysmaihin suuntautuvia rahoitusvirtoja, jotka olisivat noin 38 miljardia euroa vuodessa⁶. Lisäksi offset-hyvitysten kysyntä luo kerrannaisvaikutuksia, koska sen ansiosta ohjautuu huomattavasti enemmän hiilirahoitusta vähähiilistä kehitystä edistäviin investointeihin.

Hiilidioksidimarkkinoiden aikaansaamien rahoitusvirtojen potentiaalinen määrä riippuu useista Kööpenhaminan sopimuksen keskeisistä osista. Jotta voitaisiin edistää vankkoja hiilimarkkinoita, joilta tulevana vuosina saadaan suuressa määrin rahoitusta, neuvottelukumppaneiden on pyrittävä asettamaan teollisuusmaille korkeat päästövähennystavoitteet, otettava huomioon tai poistettava sallittujen päästömääräyksiköiden (AAU) ylijäämä ensimmäiseltä velvoitekaudelta sekä asetettava kunnianhimoiset lähtötasot päästövähennyspoluille kaudella 2013–2020⁷. Tarjonnan ja kysynnän välinen tasapaino kaikissa liitteen I maissa ei muutoin antaisi aihetta hiilen hinnan nostamiseen. Kaudella 2008–2012 hiilen hinta ja rahoitusvirrat kehitysmaihin perustuvat suuressa määrin EU:n toimiin eli siihen, että on asetettu tiukka päästökatto kaudelle 2008–2020 ja sallittuja päästömääräyksiköitä (AAU) ei tunnusteta EU:n päästökauppajärjestelmässä. Sen vuoksi muodostu OECD:n laajuisten hiilimarkkinoiden kannalta on ehdottoman tärkeää, että erotetaan yhdistetyt päästökatto- ja päästökauppajärjestelmät ylijäämäisistä sallituista päästömääräyksiköistä.

2.3. Kansainvälisen julkisen rahoituksen määrittäminen

Mitä vähemmän rahoitusta saadaan hiilimarkkinoilta, sitä suurempi on julkisen rahoituksen tarve päästöjen vähentämistä varten. Kuitenkin koska hiilimarkkinoiden kokoa ei tässä vaiheessa voida ennustaa varmasti, julkisen rahoituksen lisätarpeita ei voida myöskään määrittää. Tämä on yksi tärkeimmistä syistä siihen, miksi tarvitaan säännöllistä uudelleentarkastelua ehdotetun kansainvälisen ilmatorahoituksen korkean tason foorumin kautta (katso luku 4).

Päästövähennyksiä varten tarvittavan julkisen rahoituksen määrä nousee todennäköisesti vähitellen ja on luonnollisesti kytköksissä siihen, miten kunnianhimoisia kehitysmaiden toimet ovat. Heti Kööpenhaminan sopimuksen jälkeen olisi keskityttävä pääasiassa valmiuksien parantamiseen, erityisesti jotta voidaan vahvistaa instituutioiden valmiuksia ja sääntelyn mahdollisuuksia kehitysmaissa, sekä valittuihin pilottitoimiin. Vuodesta 2013 alkaen kansainvälisen julkisen rahoituksen kysyntä todennäköisesti kasvaa, kun toteutetaan yhä suurempi määrä vahvoja päästövähennysten toimintasuunnitelmia. Lisäksi on tarjottava merkittävästi julkista rahoitusta, jotta voidaan stimuloida yksityisen sektorin investointeja

⁶ Ks. valmisteluasiakirjan luku 3.

⁷ Ks. valmisteluasiakirjan luku 7.

tutkimukseen, kehitykseen ja demonstrointiin. Tämä tapahtuu suuressa määrin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien sekä teollisuus- ja kehitysmaiden yhteisyritysten kautta.

Tarpeet esitetään yksityiskohtaisemmin jäljempänä taulukossa 1:

- Komissio on arvioinut, että kehitysmaiden energia- ja teollisuusalojen lisäkustannukset, joita ei voida kattaa hiilimarkkinoilla, ovat noin 33 miljardia euroa vuonna 2020⁸. Tämä johtuu pääasiassa pitkän aikavälin edullisista tehokkuustoimenpiteistä, joista suurin osa olisi rahoitettava kehitysmaissa pääasiassa kotimaisista yksityisistä lähteistä. Näistä lisäkustannuksista ainoastaan pieni osa, 10–20 prosenttia, olisi rahoitettava kansainvälisestä julkisesta tuesta vuoteen 2020 mennessä ja tällöin olisi keskityttävä köyhimpiin kehitysmaihiin (3–6 miljardia euroa).
- Komissio on arvioinut, että lisäkustannukset, jotka johtuvat maataloudesta peräisin olevien muiden kuin hiilidioksidipäästöjen sekä metsäkadosta ja metsien heikkenemisestä (REDD) johtuvien hiilidioksidipäästöjen vähentämisestä, ovat noin 23 miljardia euroa vuodessa⁹. Julkinen rahoitus on vuoteen 2020 saakka pääasiallinen kannustin metsäkadosta ja metsien heikkenemisestä aiheutuvien päästöjen vähentämiselle. Erityisesti koska suurin osa näiden päästöjen vähentämispotentiaalista löytyy köyhimmistä kehitysmaista, kansainvälisen julkisen rahoituksen voidaan odottaa kattavan lisäkustannuksista suuremman osuuden kuin energia-alalla, eli 30–60 prosenttia (7–14 miljardia euroa). Tämän vuoksi komissio on ehdottanut aikaisemmassa tiedonannossaan maailmanlaajuisen metsähiilimekanismin¹⁰ perustamista.
- Kun näitä aloja tarkastellaan yhdessä, ensimmäinen arvio maailmanlaajuisista julkisista siirroista päästövähennystoimia varten voisi olla 10-20 miljardia euroa vuodessa vuonna 2020 ja noin kolmannes tästä vuonna 2013. Kuitenkin se, mikä määrä näistä virroista tosiasiaassa toteutuu, riippuu ratkaisevasti vähähiilistä kasvua koskevien suunnitelmien saatavuudesta ja laadusta kehitysmaissa ja niihin liittyvistä päästövähennystoimia koskevista ehdotuksista.
- Kuitenkin kuten edellisessä luvussa todettiin, teollisuusmaiden nykyisten vähennysvelvoitteiden perusteella vallitsee todellinen riski siitä, että hiilirahoitusvirrat ovat huomattavasti alhaisemmat. Jos teollisuusmaat eivät pysty kuroma an umpeen eroa sen välillä, mihin tällä hetkellä on sitouduttu ja mikä on tarpeen tieteellisen tiedon perusteella, niihin kohdistuu painetta rahoittaa lisävähennyksiä kehitysmaissa. Lisäanalyysi osoittaa, että mikäli olisi kompensoitava sitä, että teollisuusmaiden vähennystavoitteet laskisivat 30 prosentin tavoitteesta tämänhetkisten kaikkien matalampien sitoumusten tasolle eli 10 prosentin vähennykseen vuoden 1990 tasosta¹¹, olisi tarpeen lisätä kansainvälisen julkisen rahoituksen siirtoja kehitysmaihiin noin 120 miljardia euroa vuodessa vuonna 2020¹².
- On arvioitu, että valmiuksien parantamisen ja tutkimusta ja teknologista demonstrointiä koskevaan yhteistyöhön tarvittava lisärahoitus on noin 2–6 miljardia euroa vuonna 2020.

⁸ Ks. valmisteluasiakirjan luku 3.

⁹ Ks. valmisteluasiakirjan luku 3.

¹⁰ KOM(2008) 645.

¹¹ Ks. valmisteluasiakirjan luku 1.

¹² Perustuu lisäanalyysiin, jonka on tehnyt POLES, Yhteinen tutkimuskeskus.

- Sekä kotimainen että kansainvälinen julkinen rahoitus on merkittävä rahoituslähde sopeutumista varten köyhimmissä kehitysmaissa. UNFCCC-sihteeristö on arvioinut, että vuonna 2030 kaikkien kehitysmaiden sopeutumiskustannukset voivat olla 23–54 miljardia euroa vuodessa¹³. Ensimmäinen arvio maailmanlaajuisista julkisista siirroista vuotta 2020 varten voisi olla 10–24 miljardia euroa vuodessa vuonna 2020.

Sopeutumisen rahoitus on todennäköisesti peräisin pääasiassa julkiselta sektorilta seuraavien lähteiden yhdistelmänä: i) suorat budjettimenot osallistuvilta kumppaneilta ja ii) osuus hiilimarkkinoilta saatavista tuloista (samoin kuin sopeutumisrahastossa). Jotta sopeutusvarat kulkisivat tehokkaasti, tarvitaan ilmastonmuutoksen sopeutumiseen liittyvien kysymysten strategista integrointia kaikilla kansallisten kehitysstrategioiden kattamilla sektoreilla. Tulevina lähivuosina tämän integraation varmistamista varten tarvitaan todennäköisesti valmiuksien parantamista riittävässä määrin sekä tukea jo määritetyille prioriteeteille köyhimmissä ja haavoittuvimmissa maissa.

2.4. Vuosia 2010–2012 koskevan kansainvälisen julkisen rahoituksen pikastartti

Jos Kööpenhaminan sopimuksen yhteydessä todetaan, että kansainvälistä julkista rahoitusta tarvitaan nopeasti, olisi ensimmäiset rahoitusosuudet käytettävä seuraavasti:

- (1) tarvittavien prosessien ja valmiuksien parantamisen rahoitus, esimerkiksi päästöjen vähentämistoimien kehittäminen vähähiilistä kasvua koskevien suunnitelmien yhteydessä, päästöinventariot sekä hiilimarkkinat, johon sisältyy myös alakohtainen hyvitysmekanismi;
- (2) ilmastonmuutoksen todennäköisten vaikutusten arviointi, sopeutumistoimien sisällyttäminen kansallisiin kehitysstrategioihin ja ensisijaisten investointien rahoittaminen.

Lisäksi komissio katsoo, että ottaen huomioon todetut tarpeet ja valmiudet, lisärahoitusta olisi ohjattava lyhyellä aikavälillä haavoittuvimpien kehitysmaiden ja erityisesti vähiten kehittyneiden maiden, pienten saarikehitysvaltioiden ja Afrikan maiden (kuten ne on määritelty Balin toimintasuunnitelmassa) osalta kiireellisimpiin ja todettuihin tarpeisiin, kuten suuronnettomuuksien riskin vähentämisvalmiuksien vahvistamiseen. Tätä ensimmäistä taloudellista sitoumusta olisi kasvatettava progressiivisesti vuoden 2012 jälkeen, kun tarpeet on ilmoitettu määrällisesti asiaa koskevissa kansallisissa strategioissa, täytäntöönpanovalmiudet ovat parantuneet ja Kööpenhaminassa on päästy sopimukseen maksuosuuksien arvioidusta jakautumisesta.

Eri vaiheisiin liittyvien rahoitustarpeiden arvioinnin pohjalta voidaan todeta, että kehittyneiltä mailta vuosina 2010–2012 sopeutumiseen, päästöjen vähentämiseen ja valmiuksien kasvattamiseen tarvittavan rahoituksen määrä on mahdollisesti noin 5–7 miljardia euroa vuodessa¹⁴.

¹³ UNFCCC-sihteeristö.

¹⁴ Ks. valmisteluasiakirjan luku 5, jossa on lisätietoa varhaista rahoitusta ansaitsevien toimien laajuudesta.

2.5. Innovatiivista rahoitusta kansainväliseltä lento- ja meriliikenteeltä

Talous- ja rahoitusasioiden neuvosto (ECOFIN)¹⁵ on pohtinut mahdollisia rahoituslähteitä, ja korostanut, että ”kansainvälisen lento- ja meriliikenteen päästöjen rajoittamista koskevat maailmanlaajuiset välineet olisivat myös toivottavia”. Markkinaperusteisten välineiden käyttäminen näiden alojen päästöjen vähentämiseksi maailmanlaajuisesti saattaa osoittautua merkittäväksi rahoituslähteeksi, jolla voidaan tukea kehitysmaiden pyrkimyksiä päästöjen vähentämiseksi ja ilmastonmuutoksen sopeutumiseksi. Eräs mahdollisista lähestymistavoista on päästökatto- ja päästökauppajärjestelmä. Toinen lähestymistapa on päästömaksut.

Jos esimerkiksi molemmille aloille säädettäisiin päästökatto, huutokauppatulot voitaisiin kerätä kansainvälisellä tasolla ja ne voisivat olla merkittävä tulolähde, jota voitaisiin hyödyntää tuettaessa kehitysmaita niiden päästöjen vähentämistä ja ilmastonmuutoksen vaikutuksiin sopeutumista koskevissa pyrkimyksissä. Tällainen yleinen rahoitus vähentäisi vastaavasti riippuvuutta kansallisista julkisista talousarvioista ja vastaavista vuosittaisista määrärahaspesseista.

Olisi kuitenkin pidettävä mielessä haasteet, joita liittyy tällaisen toimintakehyksen luomiseen. Kehitysmaiden mielestä näiden sektoreiden päästöihin pitäisi soveltaa eriytettyä lähestymistapaa. Teollisuusmaat ovat puolestaan huolissaan hiilivuodosta, jota voi esiintyä, jos kilpailua on paljon ja jos kehittyneiden ja kehitysmaiden toiminnanharjoittajia kohdellaan eri tavoin. Jos halutaan, että näiden alojen osuus on merkittävä, tällaisen kehyksen on oltava maailmanlaajuisia. Toimiva kompromissi voisi olla se, että kaikkiin sovelletaan samaa yleistä päästökattoa ja täysimääräistä päästöoikeuksien huutokauppaa. Osa huutokaupan tuloista jaettaisiin kuitenkin kehitysmaiden hallituksille riippuen niiden päästöistä ja taloudellisista mahdollisuuksista.

2.6. Kansainvälisen julkisen rahoituksen maksuosuuksien määrittely

Julkisten varojen osuuden on oltava huomattava. Nämä varat tulevat eri muodoissa ja eri kanavien kautta. Jotta voidaan varmistaa, että rahoitusta saadaan vaadittava määrä, olisi Kööpenhaminan sopimukseen sisällytettävä sovittuihin periaatteisiin perustuva yhteinen asteikko, jolla määritetään maiden rahoitusosuudet. Tässä on otettava huomioon kunkin maan kokonaistoimet sekä päästövähennyssitoumukset. Sääntöjen noudattamista valvottaisiin siten, että maat, jotka eivät täytä taloudellisia sitoumuksiaan, saisivat esimerkiksi vähemmän päästöoikeuksia. Vaihtoehtoisesti voitaisiin rajoittaa tällaisten maiden pääsyä kansainvälisen julkisen ilmastorahoituksen piiriin.

Eurooppa-neuvosto¹⁶ esitti omat periaatteensa maksuosuuksien määrittelyn perustaksi. Periaatteet olisivat ’kyky maksaa’ (eli BKT) ja ’vastuu kasvihuonekaasujen päästöistä’ (ottaen kuitenkin huomioon EU:n sisäiset taakanjakosopimukset). Meksiko on ehdottanut vastaavaa lähestymistapaa esittämänsä vihreän rahaston maksuosuuksien määrittelyyn. Lisäksi korostettiin, että jakoperusteiden olisi oltava yleisiä, eikä niitä saisi rajoittaa teollisuusmaihin, koska vastuu päästöistä kuuluu nykypäivänä kaikille¹⁷. Rajallinen määrä teollisuusmaita ja taloudellisesti edistyneimpiä kehitysmaita on vastuussa suurimmasta osasta maailmanlaajuisia päästöjä. Myös niiden BKT:t ovat suurimmat. Vähiten kehittyneille maille ei saisi asettaa taloudellisia sitoumuksia.

¹⁵ 2948. neuvoston kokous, Luxembourg 9. kesäkuuta 2009.

¹⁶ Bryssel 18.–19. kesäkuuta 2009.

¹⁷ Ks. valmisteluasiakirjan luku 6.

Näiden muuttujien perusteella EU:n osuus olisi 10 prosentista (jos ainoa sovellettava periaate on päästömäärät) 30 prosenttiin (jos maksuosuudet jaetaan pelkästään BKT:n mukaan markkinahinnoin). EU:n todellinen maksuosuus riippuu suhteellisesta painotuksesta, joka näille kahdelle perusteelle annetaan Kööpenhaminan sopimuksessa. Jos päästöjen määrää painotetaan enemmän kuin BKT:tä, kannustetaan leikkaamaan päästöjä ja tunnustetaan päästöjen vähentämiseen tähtäävien varhaisten toimien merkitys. Tämä johtaisi kuitenkin siihen, että paljon päästöjä aiheuttavien kehitysmaiden maksuosuudet olisivat suhteellisesti korkeammat.

Jos Kööpenhaminassa tehdään sopimus, johon sisältyy rahoituksen pikastartti, tarkoittaisi se EU:n osalta (10–30 prosentin osuus), että vuosina 2010–2012 tarvitaan 0,5–2,1 miljardia euroa vuodessa. Kun otetaan kuitenkin huomioon valmiuksien parantamista ja sopeutumista koskevien varhaisten toimien merkitys, EU:n olisi harkittava, olisiko se valmis kasvattamaan rahoitusosuuttaan tätäkin suuremmaksi, ja suunnattava nopeasti rahoitusta kaudelle 2010–2012.

EU:n osuus saattaa vuosina 2013–2020 nousta 0,9–3,9 miljardista eurosta vuodessa 2–15 miljardiin euroon vuodessa olettaen, että Kööpenhaminassa päästään kunnianhimoiseen lopputulokseen, kaikki teollisuusmaat ja taloudellisesti edistyneemmät kehitysmaat osallistuvat rahoitukseen ja että maailmanlaajuiset hiilimarkkinat toimivat parhaalla mahdollisella tavalla.

Taulukko 1: Arvio vuosittaisen kansainvälisen julkisen rahoituksen tarpeesta vuosina 2010–2020 (kahden celsiusasteen skenaario) miljardeina euroina (vuoden 2005 kiinteät hinnat)

	2010–2012 (pikastartti)	2013	2020
Päästöjen vähentäminen	1	3–7	10–20
<i>Energia ja teollisuus</i>			3–6
<i>Maatalous ja REDD</i>			7–14
Sopeutuminen	2–3	3	10–24
Valmiuksien parantaminen	1–2	2	1–3
Teknologian tutkimus, kehittäminen ja demonstrointi	1	1	1–3
Yhteensä	5 – 7	9 – 13	22 – 50

3. EU:N OSUUS JULKISESTA ILMASTORAHJOITUKSESTA

3.1. Miten EU voi osallistua

Jos EU pääsee tavoitteeseensa eli päästöjä sitoudutaan vähentämään kunnianhimoisesti, kansainvälinen julkinen rahoitus on merkittävä osa sopimusta. EU osallistuu jo merkittävästi ilmastorahoitukseen kehitysapunsa kautta, mutta sen lisäksi EU:n on oltava valmis lisäämään merkittävästi ilmastorahoitustaan erityisesti vuodesta 2013 eteenpäin ja Balin toimintasuunnitelman mukaisesti. Rahoitusosuuden olisi oltava kunnianhimoinen ja oikeudenmukainen.

EU neuvottelee yhtenä osallistujana. EU pyrkii voimakkaasti siihen, että sen osuus **määritellään yhtenä, yleisenä osuutena**. Tällä voitaisiin varmistaa EU:n osuuden yhdenmukaisuus ja näkyvyys, mahdollistaa tasapuolinen ja läpinäkyvä sisäinen taakanjako, mahdollistaa EU:n rahoituksen hallinnoinnin mittakaavaedut ja vahvistaa EU:n ääntä sopimuksen asianmukaisen täytäntöönpanon varmistamisessa. Se mahdollistaisi myös, että EU:n kokemusta ja EU:n nykyistä, lähes kaikkialle maailmaan ulottuvaa kehitysapua voitaisiin hyödyntää tehokkaasti. EU:n yksittäisten jäsenvaltioiden kansallisten maksuosuuksien, ja mahdollisen niiden lisäksi EU:n talousarviosta annettava summan ja/tai EU:n yhteisen maksuosuuden määrä olisi kuitenkin sama.

EU haluaa varmistaa, että maksuosuudet ovat kunnianhimoisia ja tasapuolisia. Sen lisäksi EU:n on myös varmistettava, että EU:n kokonaisuus on määritelty tehokkaalla ja tasapuolisella tavalla. EU:n rahoitusta voidaan kanavoida pääasiassa kolmella tavalla, jotka eivät ole toisiaan poissulkevia:

- (1) EU:n talousarviosta tuleva suora rahoitus olisi luotettava ja läpinäkyvä rahoitusmuoto. Se osoittaisi, että yhdessä EU:n keskeisistä rahoitusvälineistä annetaan etusija yhdelle tärkeimmistä poliittisista haasteista, joita maailma tällä hetkellä kohtaa. Etuna olisivat tarkkaan mietityt säännöt ja menettelyt, tiukka taloudellinen valvonta sekä rahoituslähteen vakiomuoto. Myös Euroopan parlamentti pääsisi näin osallistumaan täysimääräisesti. Kun otetaan huomioon rahoituksen jakautuminen keskipitkällä aikavälillä, tällä lähestymistavalla olisi selkeitä seuraamuksia talousarvion suuruuteen ja se vaikuttaisi merkittävästi myös seuraavaan rahoituskehikseen. Tällä tavoin EU:n talousarviossa heijastuisi riittävässä määrin se keskeinen haaste, että ilmastonmuutos on keskeisessä asemassa EU:ssa vuosikymmeniä.
- (2) Toinen vaihtoehto olisi uuden ilmastorahaston perustaminen EU:n talousarvion ulkopuolelle. Rahasto saisi varansa kunkin jäsenvaltion kahdenvälisistä suorituksista. Myös tämä vaihtoehto antaisi EU:lle selkeän profiilin ja joustavuutta suunnitella tilapäisen sisäisen maksuosuuksien jako EU:n kokonaisuuden rahoittamiseksi. Tällainen rahasto edellyttäisi kuitenkin erityistä hallitustenvälistä sopimusta tai lainsäädäntöä, ja se toimisi erillään rahoituskehiksestä ja omien varojen enimmäismäärästä. Se jakaisi myös talousarvion ulkopuolisten rahastojen haittapuolet (huono läpinäkyvyys, talousarvion yhtenäisyysperiaatetta ei kunnioitettaisi ja lisäksi olisi vaikeampaa varmistaa yhdenmukaisuus muiden talousarviosta rahoitettavien toimintojen kanssa). Suurin puute olisi se, että Euroopan parlamentti ei voisi harjoittaa valvontaansa.

- (3) Kolmas vaihtoehto olisi se, että jäsenvaltiot maksaisivat omat maksuosuutensa suoraan. Jäsenvaltioiden osuudet olisi kuitenkin ilmaistava osuutena EU:n kokonaissummasta.

EU:n ja sen jäsenvaltioiden taloudellinen taakka olisi kuitenkin sama riippumatta siitä, mikä vaihtoehto valitaan.

Nykyiset EU:n pyrkimykset olisi otettava asianmukaisesti huomioon varmistettaessa, että *täydentävyysperiaate* säilytetään, koska ilmastonäkökohdat sisällytetään seuraaviin monivuotisiin viiteohjelmiin, erityisesti kehitysmaiden hyödyksi maantieteellisissä ohjelmissa.

3.2. EU:n talousarvion mobilisointi vuoteen 2012 saakka

Vaikka Kööpenhaminan sopimuksen merkittävimmät taloudelliset vaikutukset tulisivat voimaan aikaisintaan vuonna 2013, olisi onnistuneeseen sopimukseen liitettävä kehitysmaille suunnattavan tuen nopea lisääminen, jotta niitä voitaisiin valmistaa tulevaan parantamalla niiden valmiuksia ja antamalla niille teknistä tukea. Tämä olisi rahoitettava osittain EU:n talousarviosta, siinä määrin kuin se on mahdollista.

Komissio on jo esittänyt yhteisön talousarvioon ylimääräistä 50 miljoonan euron määrärahaa vuoden 2010 pikastarttitoimenpiteitä varten, edellyttäen, että Kööpenhaminassa hyväksytään onnistunut sopimus. Seuraavina vuosina tarvittaisiin vastaava rahoitus. Lisärahoituslähteiden löytäminen ei ole helppoa. Jäljellä olevat resurssit ovat erittäin rajalliset, ja jo nykyisten ohjelmien osalta on rahoituspaineita. Mahdollisesti tarvitaan luovia ratkaisuja. Rahoituslähteiden optimaalista kirjoa olisi arvioitava sekä Kööpenhaminan sopimuksen että talousarviorajoitteiden valossa.

3.3. Tasapuolinen EU:n maksuosuus Kööpenhaminan sopimuksen rahoitukseen vuoden 2012 jälkeen

Rahoituksen toinen vaihe alkaa vuonna 2013, kun sopimus tulee voimaan. Kunnianhimoisen Kööpenhaminan ilmastopimuksen aiheuttamat budjettivaikutukset tulevat olemaan EU:lle ja sen jäsenvaltioille vuodesta 2013 merkittävät, eli useita miljardeja euroja vuodessa. Tämä olisi erityisen hankalaa vuoden 2013 osalta, koska sitä koskeva EU:n talousarvion rahoituskehys on jo hyväksytty. Vuodesta 2014 tilanne on eri, koska uutta rahoituskehystä ei ole vielä hyväksytty.

Vaikka maksukyvyyn pitäisi olla tärkeä näkökohta määriteltäessä maailmanlaajuisia pyrkimyksistä aiheutuvien kustannusten jakamista, olisi myös vastuun päästöjen aiheuttamisesta oltava keskeinen osa tasapuolista ja kestävästä sopimuksesta.

UNFCCC:n neuvotteluissa on suhteellisen taakan määrittämisessä jo laajalti käytössä kaksi itsestään selvää menetelmää, päästöt ja maksukyky (BKT). EU:n maksuosuus on sitä suurempi, mitä enemmän painoa BKT-kriteerille asetetaan. Jos esimerkiksi kansainvälisen julkisen rahoituksen osuus vuonna 2013 on 10 miljardia euroa, EU:n kokonaisosuus olisi noin miljardi euroa, jos kriteerinä käytetään ainoastaan päästöjä, ja noin kolme miljardia euroa, jos kriteerinä käytetään ainoastaan maksukykyä.

Mekanismeja voitaisiin käyttää tiettyjen jäsenvaltioiden taakan mukauttamiseksi.

Olisi myös muistettava, että ilmasto- ja energiapaketin ansiosta EU:n jäsenvaltioilla on käytettävissä merkittävät tulot huutokaupoista. Lainsäädännön¹⁸ mukaan vähintään 50 prosenttia näistä resursseista olisi kierrätettävä kotimaiseen ja kansainväliseen ilmastotoimintaan. Hiilen tulevaa hintaa ei voi tarkkaan arvioida eikä sen vuoksi myöskään huutokauppatuloja, joten arvioidaan, että jos EU:n osuus vuonna 2013 olisi 3 miljardia euroa, mikä on asteikon yläpäässä, se merkitsisi 7–20 prosenttia huutokauppatulojen kokonaisuudesta. Tämä summa saataisiin siis helposti tuloista, joita valtiot saavat ilmastopolitiikoista.

4. EUROOPAN MALLI HAJAUTETULLE, ”ALHAALTA YLÖSPÄIN” SUUNTAUTUVALLE ILMASTORAHOITUKSEN HALLINNOLLE

Jotta tämän kunnianhimoisen ilmastopolitiikan maailmanlaajuiset tavoitteet voitaisiin saavuttaa, on ilmastorahoituksen, myös julkisen rahoituksen, määrää ja jakamista lisättävä merkittävästi ja nopeasti vuosina 2010–2020. Tässä luvussa esitetään Euroopan suunnitelma hajautettua ja ”alhaalta ylöspäin” suuntautuvaa hallintorakennetta varten. Suunnitelma on eri puolilta maailmaa olevien neuvotteluosapuolten välisten intensiivisten keskustelujen tulos. Se pohjautuu myös EU:n laajaan kokemukseen kehitysyhteistyöstä¹⁹.

Jotta hallinnon yleinen rakenne olisi tehokas ja tasapuolinen, on sen perustuttava osallistuvuuteen, toissijaisuuteen, yhdenmukaisuuteen, läpinäkyvyyteen, vastuuseen, suoritusten palkitsemiseen ja täydentävyyteen.

Mallin mukaan päästöjen vähentämisessä olisi keskeisenä välineenä oltava valtioiden vähähiilistä kasvua koskevat suunnitelmat, joihin sisällytetään kaikki asianmukaiset kansalliset päästöjen vähentämistoimet, tuettavien toimien tekninen etukäteistarkastelu, kaikkia toimia ja taloudellista tukea koskeva ajantasainen keskusrekisteri, vuotuiset päästöinventaarit, raportointi parannetuilla kansallisilla tiedonannoilla ja säännölliset vertaisarvioinnit. Prosessin tukena on riippumaton koordinoitimekanismi.

Lisäksi kaikkien maiden olisi esitettävä vuoteen 2011 mennessä vähähiilistä kasvua koskevat pitkän aikavälin suunnitelmat. Vaikka vähiten kehittyneillä kehitysmailla ei tällaista velvollisuutta ole, niitä olisi kuitenkin rohkaistava kohti tätä tavoitetta siten, että aikarajoissa joustetaan, ja näille maille tarjotaan asianmukaista tukea. EU esittelee myös vuoteen 2011 mennessä vuoteen 2050 ulottuvan pitkän aikavälin strategiansa.

Ilmastonmuutoksen sopeutumiseen olisi sovellettava yksinkertaistettua ”alhaalta ylöspäin suuntautuvaa” lähestymistapaa, jossa sopeutumistoimet olisi sisällytettävä vaiheittain kansallisiin kehitysstrategioihin tai köyhyyden poistamista koskeviin suunnitelmiin. Sopeutumistoimille annettava tuki olisi sovitettava säännöllisesti yhteen kansallisella tasolla. Toimista olisi raportoitava kansallisissa tiedonannoissa. Lisäksi olisi vaihdettava hyviä käytänteitä.

Tämän hajautetun ”alhaalta ylöspäin suuntautuvan” lähestymistavan keskeisenä etuna olisi, että se toimisi nykyisten elinten, joita on tarvittaessa uudistettu ja vahvistettu, ja kehitysmaiden omien rakenteiden pohjalta (tuen tehokkuutta koskevan Pariisin julistuksen mukaisesti). Tarkoituksena olisi välttää rinnakkaisten rakenteiden luomista. Jo tällä hetkellä

¹⁸ Direktiivi 2009/29/EY.

¹⁹ Ks. valmisteluasiakirjan luku 8.

merkittävä määrä kahden- ja monenvälisiä aloitteita kärsisi, jos ne pakotettaisiin laajaan keskitettyyn hallintorakenteeseen. Maakohtaisiin ehdotuksiin perustuva hajautettu järjestelmä mahdollistaisi sen, että taloudellista tukea antavilla olisi suurempi harkintavalta tukensa tehokkaan käytön osalta, mikä todennäköisesti rohkaisisi tukijoita antamaan suurempia summia kuin jos käytössä olisi vain yksi ja suuri keskitetysti hallinnoitu rahasto. Tämä ei kuitenkaan sulje pois uuden täydentävän rahaston, kuten Meksikon ehdottaman vihreän rahaston, käyttöä, jos siitä saataisiin lisäarvoa.

UNFCCC käyttää hyväkseen ajantasaisia rekisteritietoja sekä säännöllisiä raportteja, esimerkiksi vuotuisia päästöinventaareja ja kansallisia tiedonantoja selvittääkseen päästöjen vähentämistoimissa ja sopeutumistoimissa olevat puutteet ja epäsuhdat. Näiden puutteiden käsittelemistä olisi helpotettava ilmastonmuutoksen kansainvälistä rahoitusta käsittelevän kansainvälisen korkean tason foorumin avulla. Foorumissa olisivat edustettuina tämän alan julkinen ja yksityinen asiantuntemus sekä teollisuus- että kehitysmaiden sekä kansainvälisten rahoituslaitosten edustajat. Se valvoisi ja antaisi poliittista ohjausta UNFCCC:n rahastoille, monenvälisille rahoitusvälineille ja kahdenvälisille yhteistyövirastoille, jotta voitaisiin varmistaa rahoituksen tasapuolinen jakautuminen maiden kesken sekä päästöjen vähentämistoimien ja sopeutumistoimien rahoitus selkeiden prioriteettien perusteella.

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel, den 10.9.2009
KOM(2009) 475 slutlig

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

**Ökade internationella medel för klimatfrågan: ett europeiskt utkast till
Köpenhamnsförhandlingarna**

{SEK(2009) 1172}

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

Ökade internationella medel för klimatfrågan: ett europeiskt utkast till Köpenhamnsförhandlingarna

1. SAMMANFATTNING

EU har satt upp världens mest långtgående mål för att minska klimatpåverkan och har redan infört bindande mekanismer som ger en ensidig tjugoprocentig minskning av utsläppen av växthusgaser till 2020 jämfört med 1990 års nivåer. EU har åtagit sig att höja denna minskning till 30 % inom ramen för ett rättvist och ambitiöst globalt avtal i Köpenhamn. Detta gäller dock under förutsättning att andra utvecklade länder åtar sig att genomföra motsvarande minskningar, och att andra ekonomiskt mer utvecklade utvecklingsländer bidrar efter sina förutsättningar och sin förmåga. Men fler än EU måste agera. För att överenskommelsen i Köpenhamn ska få ordentlig verkan krävs följande:

- Kraftiga utsläppsminskningar från alla utvecklade länder samt förbättringar av deras aktuella åtaganden.
- Välavvägda åtgärder från utvecklingsländernas sida för att mildra effekterna, speciellt från dem med mer utvecklad ekonomi.
- Ett effektivt globalt system som kan uppmuntra till investeringar för ett samhälle med låga koldioxidutsläpp.

Vid toppmötet i L'Aquila i juli erkände forumet för de viktigaste ekonomierna (Major Economies Forum (MEF)), där även de viktigaste utvecklingsekonomierna ingår, den vetenskapliga synen att jordens medeltemperatur inte bör öka med mer än två grader. Den stora uppgiften under mötet i Köpenhamn kommer att vara att omsätta det i motsvarande utsläppsminskningar. Enligt expertisen på området kräver det en global minskning på minst 50 % till 2050 jämfört med 1990 års nivåer och att de globala utsläppen bör nå sin högsta nivå 2020. Vidare måste utvecklade länder skära ned utsläppen med 25–40 % till 2020 och med minst 80 % till 2050.

En överenskommelse om finansieringen är avgörande för en överenskommelse i Köpenhamn, men för närvarande hotar FN-förhandlingarna att stranda. Utvecklade länder förväntar sig att utvecklingsländer, framförallt de ekonomiskt sett mer utvecklade, bidrar. Samtidigt vill utvecklingsländerna att de utvecklade länderna klargör hur finansieringen av anpassningsåtgärder och åtgärder för att mildra effekterna ska se ut. Med tanke på att det är mindre än tre månader innan Köpenhamnsmötet startar, måste EU återta initiativet så att förhandlingarna kan komma vidare.

Det här meddelandet syftar till att bryta dödläget i förhandlingarna genom att presentera ett utkast till finansiering. I mars 2009 klargjorde Europeiska rådet att EU var villigt att bidra med en rimlig andel till det finansiella åtagandet. EU bör nu gå vidare och ange vilka de tänkbara finansieringskällorna är, definiera vad som avses med rimligt bidrag samt förklara hur finansieringen ska organiseras. Det förtjänar dock att betonas att inga av summorna i det här meddelandet är formella EU-förslag. De ska snarare ses som fingervisningar om hur mycket finansiering som kommer att krävas om man i Köpenhamn enas om ambitiösa mål, med bidrag både från utvecklade länder och mer ekonomiskt utvecklade utvecklingsländer, samt en global koldioxidmarknad som utnyttjas fullt ut.

Europaparlamentet och rådet uppmanas att överväga följande:

- Enligt kommissionens bedömning skulle kostnaderna för anpassningsåtgärder och åtgärder för att mildra effekterna i utvecklingsländerna kunna uppgå till cirka 100 miljarder euro per år till 2020. Pengarna förväntas komma från inhemsk finansiering (offentlig och privat) i utvecklingsländer, den globala koldioxidmarknaden och kompletterande internationell offentlig finansiering. Inhemsk privat och offentlig finansiering skulle kunna ge mellan 20 och 40 %, koldioxidmarknaden upp till cirka 40 % och internationell offentlig finansiering skulle kunna bidra till att täcka resten. Ju mer ambitiösa åtgärder för att mildra effekterna som överenskommelsen leder till, desto mer pengar måste de utvecklade länderna bistå utvecklingsländerna med. Samtidigt kan utökade system med utsläppstak och handel med utsläppsrätter skapa mer resurser för sådana åtgärder i utvecklingsländerna.
- Om den internationella koldioxidmarknaden utformas på rätt sätt, leder den till ökat pengaflöde till utvecklingsländer, i bästa fall så mycket som 38 miljarder euro årligen år 2020. Köpenhamnsöverenskommelsen måste fastställa en sektorsbaserad kreditmekanism för koldioxidmarknaden samtidigt som man fokuserar genom Mekanismen för en ren utveckling till de minst utvecklade länderna. EU bör uppmuntra den övergången inom ramen för sitt system för handel med utsläppsrätter.
- Enligt kommissionens beräkningar bör internationella offentliga medel inom intervallet 22 till 50 miljarder euro per år ställas till förfogande till 2020. Från och med 2013 bör de offentliga bidragen baseras på betalningsförmåga och ansvar för utsläppen och dessutom bör de också komma från ekonomiskt mer avancerade utvecklingsländer. Utifrån detta skulle EU:s andel ligga på mellan cirka 10 och cirka 30 %, beroende på vilken vikt man lägger vid de två kriterierna. Om Köpenhamnsöverenskommelsen innehåller ambitiösa mål, skulle EU:s bidrag rimligen uppgå till mellan 2 och 15 miljarder euro år 2020 beroende på hur stor global finansiering man kommer överens om och hur man viktar de två kriterierna.
- Stöd till anpassning ska främst riktas mot de fattigaste och mest utsatta länderna.
- Internationell luft- och sjöfart kan vara en viktig källa till innovativ finansiering och bör därför undersökas ytterligare.
- Styrningen av morgondagens internationella finansiella modell bör decentraliseras och bygga på principen ”nerifrån och upp”. Styrningen måste vidare vara transparent, kunna övervakas på ett effektivt sätt och följa normer för effektivt bistånd. Ett nytt högnivåforum om internationell klimatfinansiering bör övervaka och regelbundet gå igenom brister i finansieringen av anpassningsåtgärderna och åtgärderna för att mildra effekterna.
- Alla länder, förutom de minst utvecklade, bör förbereda tillväxtplaner med låga koldioxidutsläpp. Planerna ska innehålla mål på medellång och lång sikt och förberedelse för inventeringar av växthusgaser. EU bör senast 2011 också lägga fram sin egen tillväxtplan med låga koldioxidutsläpp för perioden fram till 2050.
- Om det nås en överenskommelse i Köpenhamn, kommer det att under perioden 2010–2012 behövas från fem till sju miljarder euro per år för anpassning, mildring av effekterna, forskning och kapacitetsbyggande. Mot bakgrund av ovanstående bör EU därför omedelbart bidra med från 0,5 till 1,2 miljarder euro per år, med start 2010. Bidragen bör komma både från EU:s budget och de nationella budgetarna:
- Kommissionen ska lägga fram ett förslag om huruvida finansieringen från och med 2012 ska tas från budgeten, eller om man ska inrätta en separat klimatsfond som del av förslagspaketet för budgetramen efter 2013, eller om man ska överväga en kombination av

dessa två alternativ. Om man använder EU-budgeten, måste man också lägga fram ett tillfälligt förslag för 2013, som omfattas av den nuvarande budgetramen. Direkta bidrag från enskilda medlemsstater skulle också kunna utgöra en viktig källa till EU-finansiering som del av EU:s totala bidrag. Kommissionen anser att EU-budgeten bör användas, eftersom det också skulle möjliggöra för Europaparlamentet att kunna delta fullt ut.

- Om EU-budgeten inte ska användas, bör bidragen inom EU fördelas enligt samma principer som för fördelningen på internationell nivå, med beaktande av medlemsstaternas särskilda omständigheter.

De offentliga internationella bidragen bör vara omfattande, men inte överdrivas. Som exempel kan nämnas att de eventuella offentliga bidrag inom EU som behövs kommer att vara betydligt mindre än de förmodade intäkterna från utauktionering av utsläppsrätter. Dessutom är det allmänt sett mycket billigare att bekämpa klimatförändringarna än att ta hand om konsekvenserna av den.

2. ATT SKAPA TILLRÄCKLIG FINANSIERING

Till år 2020¹ förväntas cirka 100 miljarder euro per år behövas för anpassning och mildring av effekterna. Många gånger antas att dessa pengar måste komma från offentliga budgetar i utvecklade länder. Detta är dock en felsyn, eftersom det finns flera andra källor som kan förväntas bidra, bland andra följande:

- inhemsk finansiering (offentlig och privat)
- intäkter från koldioxidmarknaden
- international offentlig finansiering

Det råder inget tvivel om att koldioxidmarknaden måste utvecklas och utvidgas för att säkra nödvändiga resurser. Dagens koldioxidmarknad gav under 2008 utvecklingsländerna uppskattningsvis 4,5 miljarder euro, där 75 % kom från efterfrågan från EU:s privata sektor tack vare EU:s system för handel med utsläppsrätter². Det systemet bör vara den viktigaste kanalen för privat koldioxidfinansiering för att stödja åtgärder i utvecklingsländerna för att mildra effekterna. På så vis skulle offentlig finansiering på kort och medellång sikt och därefter kunna fokuseras på anpassning, kapacitetsbyggande samt på forskning, utveckling och demonstration av forskning samt på att stödja privata investeringar, t.ex. genom att täcka de finansiella behoven under den första spridningsfasen för ny teknik.

Ju större bidrag från koldioxidmarknaden, desto lägre blir trycket på de offentliga finanserna. Av den anledningen är en välfungerande koldioxidmarknad med ambitiöst satta mål viktig och av samma anledning bör mer avancerade utvecklingsländer följa trenden inom OECD och införa system med utsläppstak och handel med utsläppsrätter.

2.1. Att mobilisera inhemsk finansiering

Inhemsk privat finansiering kommer att utgöra en stor del av de nödvändiga investeringarna, både i utvecklade länder och i utvecklingsländer. Till 2020 bör utvecklingsländerna som grupp minska ökningen av sina utsläpp så att de hamnar 15–30 % under den nivå som skulle råda om inga åtgärder vidtas. Flera av investeringarna är redan lönsamma genom att

¹ Se kapitel 2 i kommissionens arbetsdokument.

² Anpassat från: The World Bank, State and trends of the carbon market 2009 http://siteresources.worldbank.org/EXTCARBONFINANCE/Resources/State_and_Trends_of_the_Carbon_Market_2009-FINALb.pdf.

nödvändiga extra investeringar betalar sig genom lägre energiräkningar. Åtgärder till låg kostnad för att öka energieffektiviteten kan till exempel ge två tredjedelar av potentiella utsläppsminskningar inom energisektorn³. Privata investeringar i energisektorn kan stimuleras genom lämpliga politiska ramar, till exempel handel med utsläppsrätter som omfattar större utsläppssektorer, nationella regleringar och stimulanser på skatteområdet. I många utvecklingsländer införs normer för energieffektivitet som gör gamla koldioxidintensiva tekniker passé. Andra innovativa instrument kan öka privata investeringar i utvecklingsländerna; ett exempel är direktivet om förnybar energi⁴ som stödjer investeringar i ny infrastruktur för förnybar energi i Nordafrika.

Dessutom har många utvecklingsländer, framförallt de ekonomiskt mer avancerade, tillräckliga egna finansiella resurser för att stimulera nödvändiga inhemska investeringar. Exempelvis har Brasilien meddelat att man kan finansiera en stor del av kostnaderna för att minska de utsläpp som avskogningen orsakar.

En stor del av finansieringen av anpassningen kan också komma från privata hushåll och privata företag, eftersom det ligger i deras ekonomiska intresse. Genom att minimera riskexponeringen, kan de se till att deras privata tillgångar, exempelvis byggnader, blir allt mer klimatsäkra. De fattigaste länderna, i synnerhet de minst utvecklade länderna, och de fattigaste befolkningsskikten i utvecklingsländerna kommer dock inte att ha råd att investera i anpassningar för att klara de negativa följderna av klimatförändringen. I stället får de i hög utsträckning förlita sig på offentligt stöd, både inhemskt och internationellt.

2.2. Att utnyttja koldioxidmarknaden fullt ut

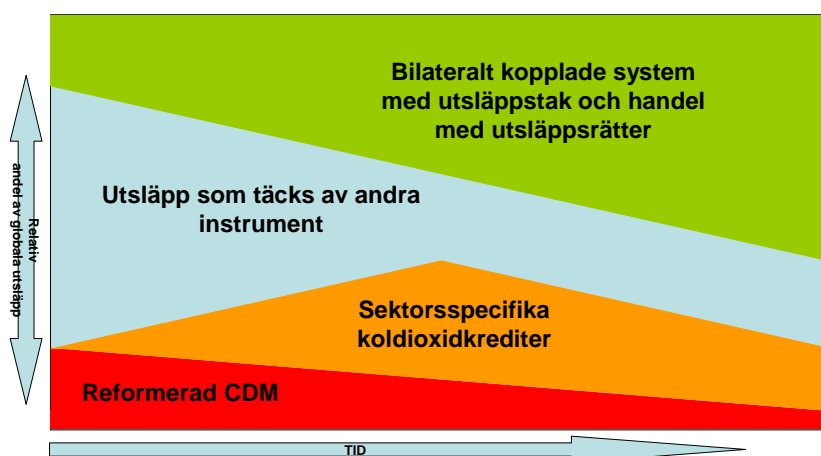
Den internationella koldioxidmarknaden har visat sig vara ett effektivt verktyg för att öka den privata sektorns investeringar i utvecklingsländer, samtidigt som utvecklade länder på ett kostnadseffektivt sätt kan uppnå sina mål för utsläppsminskningarna. Av naturliga skäl har de flesta finansiella satsningarna gynnat de utvecklingsländer som har bäst potential att minska utsläppen. Om den internationella koldioxidmarknaden ska utvecklas dynamiskt (se figur 1), måste dagens mekanism för ren utveckling (CDM) ändras grundligt och fokuseras på de minst utvecklade länderna. I fråga om ekonomiskt mer utvecklade utvecklingsländer och konkurrenskraftiga ekonomiska sektorer, bör den sektorsbaserade kreditmekanismen för koldioxidmarknaden fasas in efter 2012⁵.

³ Se SEK(2009) 101.

⁴ Direktiv 2009/28/EG.

⁵ Se kapitel 4 i kommissionens arbetsdokument.

Figur 1: Stegvis utveckling av den globala koldioxidmarknaden



Genom att ta steget från de projektbaserade metoderna, kan och bör den nya sektorsbaserade mekanismen leda till kraftigt ökade investeringar i teknik med låga koldioxidutsläpp i utvecklingsländer samtidigt som hänsyn tas till utvecklingsländernas förmåga att själva vidta åtgärder på området. Drivkraften bakom dessa investeringar är ett stabilt koldioxidpris på medellång sikt i OECD-länderna.

Sådana investeringar fungerar som ersättning för minskningar i utvecklade länder (kompensation eller "off-setting"). Upphandling av kompensationskrediter kan dock inte räknas av mot offentligt finansiellt stöd från utvecklade länder förutom deras minskningsmål, eftersom det skulle innebära att kompensationen räknades två gånger.

Däremot bör man identifiera och rapportera kompensationskrediter som enskilt finansiellt flöde till utvecklingsländer. Detta erkännande av finansiella flöden från kompensationskrediter måste baseras på en bedömning av det totala nettoflödet (mätt i ton) in i och ut från ett land och på de genomsnittliga marknadspriserna. Helst bör en sådan bedömning baseras på befintliga rapporteringsmekanismer för finansiell överföring till utvecklingsländer, t.ex. OECD DAC-rapportering, i stället för att det skapas nya oberoende rapporteringskrav.

Den internationella koldioxidmarknaden ger flera fördelar. Om man inrättar en koldioxidmarknad med målet att minska utsläppen med 30 % från de utvecklade länderna, skulle det minska de totala kostnaderna för att lindra effekterna med ungefär en fjärdedel till 2020. Samtidigt skulle det skapa finansiella flöden till utvecklingsländerna motsvarande cirka 38 miljarder euro per år⁶. Dessutom skapar efterfrågan på kompensationskrediter multiplikatoreffekter eftersom den leder till betydligt ökad finansiering av investeringar i teknik med låga koldioxidutsläpp.

⁶ Se kapitel 3 i kommissionens arbetsdokument.

Hur stora finansiella flöden som koldioxidmarknaden ger upphov till beror på hur flera nyckeldelar av Köpenhamnsavtalet utformas. För att främja en stabil koldioxidmarknad som under kommande år ger tillräcklig finansiering, måste förhandlingsparterna sträva efter att utvecklingsländerna åtar sig kraftiga utsläppsminskningar, beakta eller dra tillbaka överskottsutsläppsrätter från första åtagandeperioden, samt fastställa ambitiösa utgångsnivåer för utsläppsminskningarna för perioden 2013–2020⁷. I annat fall skulle balansen mellan tillgång och efterfrågan mellan alla bilaga I-länder inte ge upphov till ett koldioxidpris. Under perioden 2008–2012 var koldioxidpriset och de finansiella flödena till utvecklingsländerna till stor del ett resultat av EU-åtgärder, dvs. fastställandet av ett tak för perioden 2008–2020 och uteblivet erkännande av utsläppsrätter inom EU:s system för handel med utsläppsrätter. Det är därför mycket viktigt för den framväxande koldioxidmarknaden inom OECD-länderna att man isolerar de inbördes sammankopplade systemen med utsläppstak och handel med utsläppsrätter från överskottsutsläppsrätterna.

2.3. Att fastställa omfattningen på den internationella offentliga finansieringen

Ju mindre resultat koldioxidmarknaden ger, desto högre blir de offentliga kostnaderna för att lindra effekterna, men eftersom det inte går att med säkerhet förutsäga storleken på koldioxidmarknaden, kan man inte heller förutsäga hur mycket trycket på de offentliga finanserna kommer att öka. Det är ett av skälen till att det behövs regelbundna genomgångar, via det föreslagna högnivåforumet om internationell klimatfinansiering (se kapitel 4).

Summan offentliga medel för att lindra effekterna kommer förmodligen att öka gradvis och kommer naturligtvis att vara kopplad till hur omfattande åtgärder utvecklingsländerna beslutar sig för. Omedelbart efter Köpenhamnsöverenskommelsen bör man inrikta finansieringen på kapacitetsbyggande, främst för att förstärka den institutionella och regleringsmässiga styrkan i utvecklingsländerna, och på utvalda pilotåtgärder. Efter 2013 kommer förmodligen efterfrågan på internationell offentlig finansiering att öka i och med att allt fler åtgärdsplaner för att lindra effekterna sjösätts. Det kommer också att behövas betydande offentlig finansiering för att stimulera privata investeringar i forskning, utveckling och demonstration, i första hand genom offentlig-privata partnerskap och samriskföretag mellan utvecklade länder och utvecklingsländer.

Tabell 1 innehåller en detaljerad uppställning över behoven:

- Kommissionen har uppskattat de extra kostnaderna för utvecklingsländerna inom energi- och industrisektorerna som inte kan omfattas av koldioxidmarknaden till cirka 33 miljarder euro årligen år 2020⁸. Till största delen utgörs dessa av långsiktiga effektivitetshöjande åtgärder till låga kostnader, varav de flesta bör finansieras inhemskt och då främst från privata källor i utvecklingsländerna. Bara en liten del av dessa extrakostnader, 10 till 20 %, skulle behöva finansieras från internationella offentliga källor år 2020 med fokus på de fattigare utvecklingsländerna (tre till sex miljarder euro).
- De extra kostnaderna för att minska andra utsläpp än koldioxid från jordbruk och koldioxidutsläppen från avskogning och skogsförstörelse uppskattas av kommissionen till cirka 23 miljarder euro per år⁹. Offentlig finansiering kommer att vara det dominerande incitamentet för att minska utsläppen från avskogning och skogsförstörelse till 2020. Inte minst eftersom den största minskningspotentialen finns i de fattigaste utvecklingsländerna, är det rimligt att anta att internationell offentlig finansiering kommer att täcka en större del

⁷ Se kapitel 7 i kommissionens arbetsdokument.

⁸ Se kapitel 3 i kommissionens arbetsdokument.

⁹ Se kapitel 3 i kommissionens arbetsdokument.

av extrakostnaderna jämfört med energisektorn, dvs. 30 till 60 % (7 miljarder euro 14 miljarder euro). I ett tidigare meddelande har kommissionen därför föreslagit att man inrättar en ny mekanism: Global Forest Carbon Mechanism¹⁰.

- Sammantaget för dessa två sektorer visar en första uppskattning att globala offentliga överföringar i fråga om åtgärder för att mildra effekterna skulle kunna ligga på 10 till 20 miljarder euro årligen år 2020, och ungefär en tredjedel av den summan år 2013. Hur mycket av de överföringarna som blir verklighet kommer att bero på tillgängligheten hos och kvaliteten på utvecklingsländernas tillväxtplaner med låga koldioxidutsläpp, detta gäller även förslagen på åtgärder för att mildra effekterna.
- Som det påpekas i föregående kapitel finns det en reell risk för att finansieringen blir mycket lägre med tanke på de utsläppsminskningar de utvecklade länderna åtagit sig. Om de utvecklade länderna inte lyckas överbrygga gapet mellan sina nuvarande åtaganden om åtgärder för att mildra effekterna och vad som krävs enligt vetenskapliga rön, kommer de att pressas att finansiera ytterligare utsläppsminskningar i utvecklingsländerna. För att kompensera den försvagade minskning som blir resultatet om man sänker målet för utvecklade länder från 30 % till cirka 10 % (som är bland de lägre åtagandena) jämfört med 1990 års nivåer¹¹, skulle det kräva en ökning av internationell offentlig finansiering till utvecklingsländerna på cirka 120 miljarder euro årligen år 2020¹².
- Internationell offentlig finansiering för kapacitetsbyggande och samarbete i fråga om forskning och teknikdemonstration beräknas uppgå till ytterligare två till sex miljarder euro år 2020.
- Offentlig finansiering, både inhemsk och internationell, kommer att vara en viktig finansieringskälla till anpassning i de fattigare utvecklingsländerna. UNFCCC-sekretariatet har gjort en uppskattning som visar att anpassningskostnaderna i samtliga utvecklingsländer skulle kunna ligga från 23–54 miljarder euro årligen år 2030¹³. De globala offentliga överföringarna för 2020 förväntas enligt en första uppskattning ligga inom intervallet 10–24 miljarder euro.

Finansieringen av anpassningen kommer förmodligen att i första hand komma från offentliga sektorn som en kombination av följande: i) direkt från budgeten från bidragande parter, ii) som andel av intäkterna från koldioxidmarknaden (vilket redan gäller anpassningsfonden). För att finansieringen ska fungera så smidigt som möjligt måste anpassningen till klimatförändringen integreras i alla delar av nationella utvecklingsstrategier. Under de närmaste åren kommer förmodligen kapacitetsbyggande att krävas för att integrationen ska bli verklighet och som stöd för redan fastställda prioriteringar i de fattigaste och mest utsatta länderna.

2.4. Tidig internationell offentlig finansiering för 2010–2012

I händelse av en övergripande överenskommelse i Köpenhamn som innebär tidig internationell offentlig finansiering bör de inledande bidragen inriktas på att

- (1) finansiera processer och kapacitetssuppleering, till exempel utveckla mildrande åtgärder inom ramen för program för tillväxt med låga koldioxidutsläpp, utsläppsinventering och koldioxidmarknader, inklusive den sektorsbaserade kreditmekanismen,

¹⁰ KOM(2008) 645.

¹¹ Se kapitel 1 i kommissionens arbetsdokument.

¹² Baserat på en ytterligare analys av POLES, GFC.

¹³ UNFCCC-sekretariatet.

- (2) uppskatta klimatförändringarnas sannolika verkan för att kunna anpassa nationella utvecklingsstrategier och finansiera prioriterade investeringar.

Dessutom anser kommissionen att ytterligare finansiering, grundat på behov och förmåga, bör mobiliseras på kort sikt för att åtgärda de brådskande behoven i de mest utsatta utvecklingsländerna och särskilt de minst utvecklade länderna, små östater under utveckling (SIDS) och afrikanska länder (enligt handlingsplanen från Bali), bland annat genom att vidare stärka kapaciteten för katastrofriskreducering. Detta inledande finansiella åtagande bör stegvis utökas efter 2012 allt eftersom behoven fastställs i nationella strategier, kapaciteten för genomförande byggs upp och en överenskommelse om bidragsnivån nås i Köpenhamn.

På grundval av beräkningarna av de olika finansieringsbehoven i de olika stegen, bör de utvecklade ländernas sammanlagda offentliga finansiering för anpassning, skadelindring och kapacitetsuppbyggnad 2010–2012 ligga på 5–7 miljarder euro per år¹⁴.

2.5. Innovativ finansiering från internationell luftfart och sjöfart

Med avseende på potentiella finansieringskällor underströk rådet (ekonomiska och finansiella frågor)¹⁵ att ”globala instrument för hantering av utsläpp från internationell luftfart och sjöfart skulle välkomnas”. Marknadsbaserade instrument för att komma tillrätta med utsläppen från dessa sektorer världen över kan bli en betydande finansieringskälla som stöd för utvecklingsländernas arbete med skadelindring och anpassning. Exempel på sådana metoder är systemet med utsläppstak och handel med utsläppsrätter respektive beskattning av utsläppen.

Om båda dessa sektorer omfattades av utsläppstak skulle intäkterna från utauktioneringen kunna samlas in på internationell nivå och bli en betydande finansieringskälla för utvecklingsländernas anpassningsåtgärder och mildrande åtgärder. Ett sådant universellt bidrag skulle till motsvarande del minska beroendet av nationella budgetar och årliga tilldelningsförfaranden.

Man bör dock vara medveten om den diskussion som sannolikt kommer att uppstå om ett sådant system inrättas. Utvecklingsländerna hävdar att man bör använda en differentierad metod för att komma tillrätta med utsläppen från luftfart och sjöfart, medan de utvecklade länderna befarar koldioxidläckage på grund av den stora konkurrens som skulle uppstå om operatörer från utvecklingsländer och utvecklade länder behandlas olika. Ett globalt system är dock nödvändigt om dessa sektorer ska kunna bidra på ett meningsfullt sätt. En kompromiss skulle kunna vara att låta samtliga operatörer omfattas av samma utsläppstak med fullständig utauktionering, samtidigt som man omfördelar en del av intäkterna från utauktioneringen till utvecklingsländerna grundat på deras utsläpp och ekonomiska situation.

2.6. Att fastställa bidrag till internationell offentlig finansiering

En betydande offentlig finansiering i olika format och via olika kanaler kommer att krävas. För att säkerställa att bidragen sammantaget blir tillräckligt stora bör Köpenhamnsöverenskommelsen innehålla en skala baserad på gemensamma principer för att fastställa ländernas finansiella bidrag. Man kommer att behöva ta hänsyn till varje lands insatser, inklusive åtaganden om utsläppsminskningar. För att se till att överenskommelsen följs skulle länder som inte uppfyller sina finansiella åtaganden till exempel tilldelas färre utsläppsrätter eller få begränsad tillgång till internationell klimatfinansiering.

¹⁴ I kapitel 5 i arbetsdokumentet finns ytterligare information om vilken verksamhet som behöver tidigt stöd.

¹⁵ Luxemburg den 9 juni 2009, 2948:e mötet i rådet.

Europeiska rådet¹⁶ uttryckte sina principer för finansiella bidrag, nämligen ”betalningsförmågan” (BNP) och ”ansvaret för utsläppen” (om inte annat följer av EU:s inre fördelning). Denna metod liknar Mexikos förslag om fastställandet av bidrag till en ”grön fond”. Dessutom betonades att ett fördelningssystem bör vara ”universellt”, dvs. inte begränsat till utvecklade länder, eftersom ansvaret för utsläppen i dag är delat¹⁷. Ett begränsat antal utvecklade länder och ekonomiskt mer framskridna utvecklingsländer står för den största andelen utsläpp och har högst BNP. De minst utvecklade länderna bör undantas från finansiella åtaganden.

Med utgångspunkt från dessa parametrar hamnar EU:s andel mellan cirka 10 % (om endast utsläppskriteriet används) och cirka 30 % (om endast kriteriet BNP till marknadspris används). EU:s faktiska bidrag kommer att bero på den relativa vikt som ges till varje kriterium i Köpenhamnsöverenskommelsen. Att ge utsläppen större vikt än BNP skulle ge ett ytterligare incitament att minska utsläppen och innebära ett erkännande av tidiga åtgärder för att minska utsläppen. Det skulle dock leda till relativt sett högre bidrag från utvecklingsländer med stora utsläpp.

Under förutsättning att EU är en part i en övergripande Köpenhamnsöverenskommelse, skulle en andel på 10–30 % av den tidiga finansieringen innebära 0,5–2,1 miljarder euro per år 2010–2012. Med tanke på vikten av tidig kapacitetsuppbyggnad och anpassning bör EU överväga att öka sitt bidrag över denna nivå och öka den tidiga finansieringen 2010–2012.

Mellan 2013 och 2020 kan EU:s andel öka från 0,9–3,9 till 2–15 miljarder euro per år, under förutsättning att Köpenhamnsmötet når ett ambitiöst resultat, att universella bidrag ges av samtliga utvecklade länder och ekonomiskt mer framskridna utvecklingsländer, och att den globala koldioxidmarknaden fungerar fullt ut.

Tabell 1: Uppskattad internationell årlig finansiering 2010–2020 (scenario med två graders temperaturökning), i miljarder euro (vid konstanta priser på 2005 års nivå)

	2010–2012 (tidig start)	2013	2020
Begränsning av klimatförändring	1	3–7	10–20
<i>Energi och industri</i>			3–6
<i>Jordbruk och REDD</i>			7–14
Anpassning	2–3	3	10–24
Kapacitetsuppbyggnad	1–2	2	1–3
Teknikforskning, utveckling och demonstration	1	1	1–3
Summa	5–7	9–13	22–50

¹⁶ Bryssel den 18–19 juni 2009.

¹⁷ Se kapitel 6 i arbetsdokumentet.

3. EU:S BIDRAG TILL FINANSIERINGEN AV KLIMATÅTGÄRDerna

3.1. Hur EU kan bidra

Om EU når sitt mål om ambitiösa åtaganden om mildrande åtgärder kommer internationell offentlig finansiering att vara en oundviklig del av överenskommelsen. Utöver den avsevärda finansiering som redan avsatts för klimatförändringarna som en del av EU:s utvecklingsbistånd, kommer EU att behöva vara redo att bidra ytterligare till kampen mot klimatförändringarna, särskilt från och med 2013, enligt handlingsplanen från Bali. Bidraget bör vara ambitiöst och rättvist.

EU förhandlar som en part, och det finns starka argument för att EU bidrar med en gemensam engångsfinansiering. Det skulle göra EU:s finansiering konsekvent och synlig, möjliggöra en rättvis och öppen fördelning av medlemsstaternas bidrag samt stordriftsfördelar vid förvaltningen av utbetalningar och stärka EU:s röst för en korrekt utformad överenskommelse. Det skulle även innebära att man tar vara på EU:s erfarenhet och världsomspännande utvecklingsbistånd. EU:s sammanlagda finansiering skulle uppgå till samma summa med bilaterala nationella bidrag, inklusive bidrag från EU-budgeten, som med ett gemensamt EU-bidrag.

Samtidigt med arbetet för ett ambitiöst och rättvist samlat bidrag behöver EU även säkra att gemenskapens bidrag organiseras på ett effektivt och rättvist sätt. Det finns tre huvudsakliga alternativ, som kan användas parallellt, för att kanalisera EU-medlen:

- (1) Direkt finansiering via EU:s budget är en tillförlitlig och öppen metod. Det skulle visa att ett av EU:s viktigaste instrument särskilt prioriterar en av dagens viktigaste politiska utmaningar. Man skulle även kunna dra nytta av väletablerade bestämmelser och förfaranden som ger en rigorös finansiell kontroll samt ett standardsystem för bidragsfördelning, och Europaparlamentet skulle kunna delta fullt ut. Med tanke på finansieringens omfattning på medellång sikt skulle denna metod tydligt påverka den sammanlagda budgeten och även nästa budgettram. På så sätt skulle EU-budgeten korrekt återspegla den centrala utmaning som klimatförändringarna utgör för EU under de kommande årtiondena.
- (2) Den andra metoden innebär inrättande av en ny gemensam klimatfond utanför EU:s budget som finansieras genom bilaterala bidrag från medlemsstaterna. Även detta skulle ge EU en tydlig profil samt flexibilitet att utforma ett fördelningssystem för finansieringen av EU:s sammanlagda bidrag. För en sådan fond skulle en mellanstatlig överenskommelse eller en rättslig grund krävas, och fonden skulle inte omfattas av taken för budgetramen eller de egna medlen. Den skulle ha samma nackdelar som andra fonder utanför budgeten (dålig insyn, omfattas inte av enhetsprincipen, svårare samverkan med annan verksamhet som finansieras med budgeten). Framför allt skulle Europaparlamentet berövas möjligheten till kontroll.
- (3) Ett tredje alternativ är att medlemsstaterna ger sina egna finansiella bidrag direkt. De bör emellertid tydligt presenteras som en del av EU:s gemensamma finansiering.

Den övergripande finansiella insatsen för EU och dess medlemsstater skulle bli densamma oavsett vilket eller vilka av ovanstående alternativ som väljs.

Befintliga EU-insatser bör beaktas för att säkerställa att additionalitetsprincipen bevaras, eftersom klimataspekter kommer att integreras i nästa generations fleråriga vägledande program, särskilt under geografiska instrument till stöd för utvecklingsländer.

3.2. Att mobilisera EU:s budget till 2012

De huvudsakliga budgetkonsekvenserna av en överenskommelse i Köpenhamn skulle få verkan tidigast från och med 2013. En framgångsrik överenskommelse bör åtföljas av en snabb ökning av stödet till utvecklingsländer som en förberedelse för övergången genom kapacitetsuppbyggnad och teknisk hjälp. Detta bör delvis finansieras genom EU:s budget under förutsättning att resurser finns.

Kommissionen har redan föreslagit att ytterligare 50 miljoner euro från gemenskapsbudgeten anslås till verksamhet som inleds redan 2010 i händelse av att en överenskommelse nås i Köpenhamn. Jämförbara summor skulle behövas för de följande åren. Det är ingen enkel uppgift att hitta lämpliga källor till dessa ytterligare medel, eftersom de återstående marginalerna är mycket begränsade och befintliga program är redan finansiellt ansträngda. Kreativa lösningar kommer troligen att behövas, och den optimala kombinationen av finansieringskällor skulle behöva bedömas i ljuset av resultatet av Köpenhamnsöverenskommelsen och den tillgängliga budgeten.

3.3. Ett hållbart EU-bidrag till en Köpenhamnsöverenskommelse efter 2012

En andra finansieringsfas kommer att inträda när en överenskommelse träder i kraft 2013. En ambitiös klimatöverenskommelse i Köpenhamn kommer att få betydande budgetkonsekvenser för EU och dess medlemsstater; det rör sig sannolikt om flera miljarder euro per år från och med 2013. Detta skulle innebära en särskild fråga för 2013, eftersom budgetramen för EU:s budget redan har fastställts för det året. Från och med 2014 kommer det att bli en fråga för den nya budgetramen som ännu inte fastställts.

Ansvar för utsläpp är i dag delat. Betalningsförmågan bör vara en viktig faktor när bidragen till den globala finansieringen fastställs, men även ansvaret för utsläppen bör vara en central del i en rättvis och hållbar Köpenhamnsöverenskommelse.

De två kriterier för att fastställa den relativa bördan som redan används i UNFCCC-förhandlingarna är utsläpp och betalningsförmåga (BNP). Ju högre vikt som ges åt BNP-kriteriet, desto högre blir EU:s sammanlagda bidrag. Om exempelvis det sammanlagda internationella bidraget är 10 miljarder euro 2013 skulle EU:s sammanlagda bidrag bli runt en miljard euro om endast utsläpp används som kriterium, och cirka tre miljarder euro om endast betalningsförmåga används som kriterium.

Mekanismer för att justera bördan för enskilda medlemsstater kan användas.

Man bör ha i åtanke att EU:s medlemsstater kommer att ha tillgång till betydande intäkter från utauktionering av utsläppsrätter tack vare klimatförändrings- och energipaketet. I lagstiftningen¹⁸ anges det att minst 50 % av dessa resurser bör återanvändas för inhemska och internationella klimatåtgärder. Det är svårt att exakt ange framtida koldioxidpriser och därmed storleken på auktionsintäkterna, men man beräknar att om EU skulle bidra med tre miljarder euro 2013 (den övre delen av skalan) skulle detta motsvara 7–20 % av de sammanlagda auktionsintäkterna. Bidragen skulle därför utan svårighet täckas av statskassornas intäkter från klimatåtgärder.

4. ETT EUROPEISKT UTKAST TILL DECENTRALISERAD KLIMATFINANSIERINGSSTYRNING

För att uppnå de ambitiösa målen för den globala klimatpolitiken, kommer tilldelningen och utbetalningen av klimatfinansiering, inklusive offentlig finansiering, att behöva ökas i snabb

¹⁸ Direktiv 2009/29/EG.

takt 2010–2020. I detta kapitel presenteras ett europeiskt utkast till en decentraliserad ”nerifrån och upp”-styrningsstruktur som är ett resultat av intensiva diskussioner med många förhandlingspartner världen över och som bygger på EU:s stora erfarenhet av samarbete¹⁹.

Om en övergripande styrningsstruktur ska vara effektiv, verksam och hållbar måste den bygga på egenansvar, subsidiaritet, koherens, öppenhet, ansvar, belöning av resultat, additionalitet och komplementaritet.

Avseende skadelindring föreskrivs i det europeiska utkastet som huvudverktyg landstyrda program för tillväxt med låga koldioxidutsläpp där man integrerar lämpliga nationella mildrande åtgärder, teknisk förhandsöversyn av godkända åtgärder, ett aktuellt centralt register över åtgärder och finansiellt stöd, årlig utsläppsinventering, rapportering via förbättrade nationella meddelanden samt regelbunden inbördes utvärdering. Förfarandet kommer att stödjas av en oberoende samordningsmekanism.

Dessutom bör långsiktiga program för tillväxt med låga koldioxidutsläpp presenteras av alla länder senast 2011. De minst utvecklade länderna bör inte omfattas av några krav, men de bör uppmuntras att arbeta för samma mål inom en flexiblare tidsram och med lämpligt stöd. EU kommer 2011 att presentera sin långsiktiga strategi till och med 2050.

Avseende anpassning föreskrivs en förenklad ”nerifrån och upp”-metod som innebär en gradvis integrering av anpassningen i nationella utvecklingsstrategier och program för fattigdomsutrotning, regelbunden samordning av stöd inom länderna, regelbunden rapportering via nationella meddelanden och utbyte av god praxis.

Den främsta fördelen med denna decentraliserade metod är att den skulle bygga på befintliga institutioner, vid behov reformerade och stärkta, och utvecklingsländernas egna strukturer (i linje med Parisförklaringen om biståndseffektivitet) och undvika att skapa parallella strukturer. Redan i dag skulle en mängd bilaterala och multilaterala initiativ hindras om de tvingades in i en stor centraliserad struktur. Ett decentraliserat system som bygger på ländernas egna förslag ger bidragsgivarna större frihet att avgöra var bidragen gör störst nytta och uppmuntrar sannolikt till större bidrag än vad som vore fallet med en stor centralt förvaltd multilateral fond. Detta utesluter dock inte, vid behov, en kompletterande ny fond, såsom den gröna fond som Mexiko föreslagit.

Med hjälp av aktuell registerinformation liksom regelbunden rapportering via årliga utsläppsinventeringar och nationella meddelanden kan UNFCCC fastställa klyftor och obalanser i finansieringen av mildrande åtgärder och anpassningsåtgärder. Man bör göra det enklare att åtgärda dessa klyftor genom ett internationellt högnivåforum om internationell klimatfinansiering som företräder offentlig och privat expertis inom området. Detta forum, med en balanserad representation av beslutsfattare från utvecklade länder och utvecklingsländer och internationella finansinstitut, bör övervaka och ge politisk vägledning till UNFCCC-fonderna, multilaterala finansieringsorgan och bilaterala samarbetsorgan för en hållbar fördelning av finansieringen till olika länder och utgiftsprioriteringar för skadelindring och anpassning.

¹⁹ Se kapitel 8 i arbetsdokumentet.