

# EUROPAPARLAMENTET

1999



2004

*Plenarhandling*

SLUTLIG VERSION  
**A5-0025/2002**

24 januari 2002

\*

## BETÄNKANDE

om förslaget till rådets beslut om godkännande, på Europeiska gemenskapens vägnar, av Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, och gemensamt uppfyllande av åtaganden inom ramen för detta

(KOM(2001) 579 – C5-0019/2002 – 2001/0248(CNS))

Utskottet för miljö, folkhälsa och konsumentfrågor

Föredragande: Jorge Moreira da Silva

## ***Teckenförklaring***

- \* Samrådsförfarandet  
*majoritet av de avgivna rösterna*
- \*\*I Samarbetsförfarandet (första behandlingen)  
*majoritet av de avgivna rösterna*
- \*\*II Samarbetsförfarandet (andra behandlingen)  
*majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna den gemensamma ståndpunkten*  
*majoritet av parlamentets samtliga ledamöter för att avvisa eller ändra den gemensamma ståndpunkten*
- \*\*\* Samtyckesförfarandet  
*majoritet av parlamentets samtliga ledamöter utom i de fall som avses i artiklarna 105, 107, 161 och 300 i EG-fördraget och artikel 7 i EU-fördraget*
- \*\*\*I Medbeslutandeförfarandet (första behandlingen)  
*majoritet av de avgivna rösterna*
- \*\*\*II Medbeslutandeförfarandet (andra behandlingen)  
*majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna den gemensamma ståndpunkten*  
*majoritet av parlamentets samtliga ledamöter för att avvisa eller ändra den gemensamma ståndpunkten*
- \*\*\*III Medbeslutandeförfarandet (tredje behandlingen)  
*majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna det gemensamma utkastet*

(Angivet förfarande baseras på den rättsliga grund som kommissionen föreslagit.)

## ***Ändringsförslag till lagtexter***

Parlamentets ändringar markeras med ***fetkursiv stil***. *Kursiv stil* används för att markera ord eller textavsnitt som man tycker bör korrigeras innan den slutliga texten produceras (exempelvis om en språkversion har uppenbara fel eller saknar textavsnitt). Dessa förslag underställs berörda tekniska avdelningar för godkännande.

## INNEHÅLL

	<b>Sida</b>
PROTOKOLLSIDA .....	4
FÖRSLAG TILL LAGSTIFTNINGSRESOLUTION .....	5
MOTIVERING .....	6

## PROTOKOLLSIDA

Med en skrivelse av den 11 januari 2002 begärde rådet, i enlighet med artikel 300.3 första stycket i EG-fördraget, att parlamentet skulle yttra sig över förslaget till rådets beslut om godkännande, på Europeiska gemenskapens vägnar, av Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, och gemensamt uppfyllande av åtaganden inom ramen för detta (KOM(2001) 579 – 2001/0248(CNS)).

Vid plenarsammanträdet den 17 januari 2002 tillkännagav talmannen att detta förslag hänvisats till utskottet för miljö, folkhälsa och konsumentfrågor, som utsetts till ansvarigt utskott, och till utskottet för industrifrågor, utrikeshandel, forskning och energi och utskottet för regionalpolitik, transport och turism, som utsetts till rådgivande utskott (C5-0019/2002).

Vid utskottssammanträdet den 5 november 2001 hade utskottet för miljö, folkhälsa och konsumentfrågor utsett Jorge Moreira da Silva till föredragande.

Vid utskottssammanträdena den 19 december 2001 och 23 januari 2002 behandlade utskottet förslaget till rådets beslut och förslaget till betänkande.

Vid det sistnämnda sammanträdet godkände utskottet enhälligt förslaget till lagstiftningsresolution.

Följande ledamöter var närvarande vid omröstningen: Caroline F. Jackson (ordförande), Alexander de Roo och Anneli Hulthén (vice ordförande), Jorge Moreira da Silva (föredragande), Per-Arne Arvidsson, Hans Blokland, David Robert Bowe, John Bowis, Philip Bushill-Matthews (suppleant för Martin Callanan), Dorette Corbey, Chris Davies, Jillian Evans (suppleant för Patricia McKenna), Anne Ferreira, Karl-Heinz Florenz, Laura González Álvarez, Robert Goodwill, Christa Kläß, Eija-Riitta Anneli Korhola, Peter Liese, Minerva Melpomeni Malliori, Erik Meijer (suppleant för Jonas Sjöstedt), Rosemarie Müller, Riitta Myller, Giuseppe Nisticò, Marit Paulsen, Dagmar Roth-Behrendt, Guido Sacconi, Karin Scheele, Renate Sommer (suppleant för Giacomo Santini), María Sornosa Martínez, Catherine Stihler, Antonios Trakatellis, Kathleen Van Brempt och Phillip Whitehead.

Utskottet för industrifrågor, utrikeshandel, forskning och energi beslutade den 8 januari 2002 att inte avge något yttrande. Utskottet för regionalpolitik, transport och turism beslutade den 19 december 2001 att inte avge något yttrande.

Betänkandet ingavs den 24 januari 2002.

## FÖRSLAG TILL LAGSTIFTNINGSRESOLUTION

**Europaparlamentets lagstiftningsresolution om förslaget till rådets beslut om godkännande, på Europeiska gemenskapens vägnar, av Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, och gemensamt uppfyllande av åtaganden inom ramen för detta (KOM(2001) 579– C5-0019/2002 – 2001/0248(CNS))**

**(Samrådsförfarandet)**

*Europaparlamentet utfärdar denna resolution*

- med beaktande av förslaget till rådets beslut (KOM(2001) 579<sup>1</sup>),
  - med beaktande av artikel 175.1<sup>2</sup> och artikel 300.2 första stycket, första meningen i EG-fördraget,
  - efter att ha hörts av rådet i enlighet med artikel 300.3 första stycket i EG-fördraget (C5-0019/2002),
  - med beaktande av artikel 67 och artikel 97.7 i arbetsordningen,
  - med beaktande av betänkandet från utskottet för miljö, folkhälsa och konsumentfrågor (A5-0025/2002).
1. Parlamentet godkänner förslaget till rådets beslut om godkännande, på Europeiska gemenskapens vägnar, av Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, och gemensamt uppfyllande av åtaganden inom ramen för detta,
  2. insisterar på att överenskommelsen om bördesfördelning från juni 1998 efterlevs till fullo,
  3. insisterar på att kommissionen inför den andra åtagandeperioden grundar sina förslag om ett strängare mål för utsläppsminskningar och bördesfördelningen mellan medlemsstaterna på artikel 175.1 i fördraget,
  4. uppdrar åt talmannen att delge rådet och kommissionen, samt regeringarna och parlamenten i medlemsstaterna och Kyotoprotokollets parter, parlamentets ståndpunkt.

---

<sup>1</sup> Ännu ej offentliggjort i EGT.

<sup>2</sup> Kommissionen ändrade den 12 december 2001 den ursprungliga rättsliga grunden artikel 174.4 i kombination med artikel 300 till artikel 175.1 i kombination med artikel 300, efter EG-domstolens yttrande 2/00 av den 6 december 2001.

## MOTIVERING

### 1. Sammanfattning

Parlamentet skall inom ramen för samrådsförfarandet yttra sig om rådets beslut om godkännande av Kyotoprotokollet. Rådet tar i sitt beslut ställning för att godkänna Kyotoprotokollet, att i Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater tillämpa protokollet utifrån de åtaganden som 1998 slogs fast i överenskommelsen om bördefördelning och att omsätta de åtaganden som fastställts för varje medlemsstat i absoluta tak för växthusgaser, uttryckta i ton koldioxidekvivalenter, som fastställts på grundval av sunda vetenskapliga metoder.

Föredraganden rekommenderar att rådets beslut godkänns.

### 2. Bakgrund

Processen att utveckla ett rättsligt instrument för att bekämpa klimatförändringar som är godtagbart för en stor del av världssamfundet påbörjades i Rio de Janeiro för över tio år sedan. Vid toppmötet i Rio 1992 antog länder runt om i världen utmaningen att kämpa mot klimatförändringar genom att anta FN:s ramkonvention om klimatförändringar. Konventionsparternas mål är att ”koncentrationen av växthusgaser i atmosfären skall stabiliseras på en nivå som förhindrar farlig antropogen interferens med klimatsystemet”.

Konventionsparterna insåg snart att man för att kunna leva upp till detta mål måste stärka industriländernas åtagande i konventionen att före år 2000 stabilisera utsläppen av växthusgaser på 1990 års nivå. Vid konventionsparternas första möte i Berlin 1995 ingicks en överenskommelse med detta syfte och förhandlingar inleddes för att förbereda och utarbeta en rättsakt som skulle omfatta dessa nya åtaganden.

Vid sitt möte i Kyoto 1997 kunde konventionsparterna anta en sådan rättsakt, kallad Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar. Kyotoprotokollet omfattar sex växthusgaser och ställer upp utsläppsmål som industriländerna måste uppfylla inom åtagandeperioden 2008–2012. För att erbjuda länderna flexibilitet i fråga om att uppfylla målen infördes tre mekanismer genom Kyotoprotokollet, nämligen handel med utsläppsrätter, gemensamt fullgörande (för att industriländer skall kunna investera i utsläppsbegränsande projekt i andra industriländer) och mekanismen för ren utveckling (för att ge industriländer möjlighet att investera i utsläppsbegränsande projekt i utvecklingsländer).

Protokollet var öppet för undertecknande vid FN:s högkvarter i New York mellan den 16 mars 1998 och den 15 mars 1999. Den 15 mars 1999 hade protokollet undertecknats av 84 stater.

EU har åtagit sig att under perioden 2008–2012 uppnå en minskning av utsläppen med 8 procent jämfört med 1990 års nivå och i juni 1998 nåddes en överenskommelse om bördefördelning. Enligt denna tilldelas varje medlemsstat en andel av de totala utsläppsminskningar som skall genomföras för att uppfylla målet på 8 procent.

Då många kontroversiella frågor inte lösts i Kyotoprotokollet beslutade konventionsparterna vid sitt fjärde möte i Buenos Aires 1998 att anta en handlingsplan. Syftet med

handlingsplanen från Buenos Aires var att hjälpa parterna att komma överens om hur viktiga delar av protokollet skulle genomföras.

Vid det återupptagna sjätte mötet i Bonn 2001 kunde parterna slutligen enas om hur dessa viktiga delar skulle genomföras, efter att ha träffats i Haag tidigare samma år och i Bonn 1999. Den överenskommelse som nåddes i Bonn slutfördes 2001 i Marrakech, där den gjordes om till en rättsakt.

För att protokollet nu skall träda i kraft måste det ratificeras av fler än 55 länder som står för mer än 55 procent av de samlade koldioxidutsläppen.

Förhoppningen är att protokollet vinner laga kraft innan konferensen "Rio + 10" hålls i Johannesburg i september 2002.

### **3. Resultatet av tio års förhandlingar**

a) Tio år har gått åt till förhandlingar och samtal. Och under dessa tio år som gått förlorade mellan konferensen i Rio de Janeiro, där tanken på en global politik för att komma till rätta med växthuseffekten lanserades, och konferensen i Marrakech, där texten till Kyotoprotokollet slutförhandlades, har problemet blivit allvarligare.

b) Att Förenta staterna, som står för över 25 procent av alla utsläpp, inte undertecknat Kyotoprotokollet gör dess räckvidd mindre omfattande än vad som vore önskvärt.

c) Protokollet är mindre ambitiöst än vad man ursprungligen eftersträvade. Eftersom EU så gärna ville nå en kompromiss, tvingades man mjuka upp sin ståndpunkt och godtog till slut att kolsänkor (för vilka tillräckliga vetenskapliga belegg ännu saknas) omfattades i alltför hög grad.

d) Trots detta var alternativet till detta lilla steg utan tvekan mycket sämre. Utan den politiska överenskommelse som nåddes i Bonn och som formulerades rättsligen i Marrakech skulle Kyotoprotokollet vara dött. I stället för att kunna börja agera skulle vi ha tvingats avsätta ytterligare tio år av förhandlingar för att ta fram ett nytt protokoll.

e) Klimatförändringar är inte bara ett oerhört allvarligt miljöproblem, utan har kommit att få en symbolisk betydelse vid kritiken mot globaliseringens negativa följder. Man skulle därför kunna säga att denna överenskommelse om Kyotoprotokollet hade stor betydelse för regleringen av globaliseringen och den internationella styrningen.

f) EU har visat prov på ledarskapsförmåga. Utan EU:s ihärdighet skulle det inte ha varit möjligt att splittra paraplygruppen, hindra att andra följde samma väg som Förenta staterna och rädda Kyotoprotokollet från en närmast säker död.

g) Kolekonomin har sett dagens ljus. Kostnaderna för den globala uppvärmningens externa följder (förstörda kuster, öar som sätts under vatten, minskade livsmedelsresurser, 150 miljoner hemlösa, spridning av sällsynta sjukdomar, minskad biologisk mångfald) övergår till att internaliseras i vår ekonomi. Varje ton kol kommer att få ett värde på marknaden och utsläppen av koldioxid kommer att utgöra en kostnad som måste beaktas vid prissättningen av alla produkter och tjänster. Den som kan framställa samma produkt men

genom att använda renare teknik blir en vinnare.

#### **4. Fördelningen av EU:s åtaganden**

Genom överenskommelsen om bördesfördelning fastställdes 1998 hur den andel som EU tilldelats inom ramen för Kyotoprotokollet (dvs. 8 procent mindre utsläpp av växthusgaser 2008–2012 jämfört med 1990 års nivåer) skall fördelas mellan unionens medlemsstater. Det finns inget skäl till att ändra denna överenskommelse om respektive medlemsstats åtaganden i fråga om utsläppsminskningar. Dessa relativa utsläppsåtaganden måste före utgången av 2007 ha omvandlats till absoluta utsläppsnivåer uttryckta i ton koldioxid.

Det är mycket viktigt att de olika medlemsstaternas utsläppsnivåer referensåret 1990 fastställs genom sunda vetenskapliga metoder, t.ex. sådana som fastställts i FN:s ramkonvention och i Kyotoprotokollet, så att det inte kan uppstå några tveksamheter som skulle kunna hota Kyotoprotokollets trovärdighet.

#### **5. Dagens situation**

En snabb granskning av uppgifter från Europeiska miljöbyrån om utvecklingen i EU beträffande utsläpp tydliggör graden av uppnåendet av Kyotoprotokollets mål. Mellan 1990 och 1999 minskade utsläppen av växthusgaser med 4 procent, varför åtagandet från Kyoto (-8 procent) har uppfyllts till hälften. Verkligheten är emellertid inte så ljus. Av de nationella uppgifterna framgår det att dessa framgångar nästan helt beror på de minskningar som uppnåtts i Förenade kungariket (14 procent) och Tyskland (19 procent). Resultaten i de flesta övriga medlemsstater lämnar mycket att önska. Och när det gäller minskningarna i Förenade kungariket och Tyskland beror dessa mer på externa orsaker (i Förenade kungariket omställningen från koleldade till naturgaseldade kraftverk och i Tyskland den industriella omställningen i f.d. DDR), än på en särskild strategi för att häva växthuseffekten.

Mot bakgrund av denna mycket oroande bild bör transportsektorn ägnas särskild uppmärksamhet. Enligt Europeiska miljöbyrån skulle utsläppen från denna sektor kunna öka med 50 procent under de närmaste tio åren och därmed hota vårt uppfyllande av Kyotoprotokollet.

#### **6. EU och kolekonomin**

##### **a) Den gemensamma och samordnade politiken i fråga om klimatförändringar**

EU har arbetat med att utveckla en rad gemenskapsinstrument för att minska växthusgaserna. Detta tillvägagångssätt kommer inte bara att ge storskaliga ekonomiska fördelar och därmed möjliggöra snabbare och billigare minskningar på nationell nivå, utan även medföra att man via gemenskapen kan övervinna eventuell nationell tröghet.

Gemenskapens tillvägagångssätt grundas på två viktiga instrument. Det första är inrättandet av ett europeiskt system för handel med rättigheter för koldioxidutsläpp, som skall vara i gång 2005. Det andra instrumentet är det europeiska klimatförändringsprogrammet, genom vilket man redan fastställt fler än 40 potentiella åtgärder för att minska utsläppen inom samtliga ekonomiska sektorer. Det skall utmynna i tio direktiv och lagstiftningsinitiativ, som skall läggas fram under de närmaste tio åren.



Europaparlamentet har i sina resolutioner om meddelandet om förberedelser inför genomförandet av Kyotoprotokollet och om grönboken om handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom EU fastställt två förutsättningar för genomförandet av dessa instrument. Föredraganden anser att de bör tas upp en gång till: 1) Trots de många möjligheter marknadskrafterna erbjuder (som handel med utsläppsrätter) måste EU:s insatser för att minska växthusgasutsläppen främst inriktas på politik och åtgärder, såväl på nationell nivå som på gemenskapsnivå. 2) Politiken för att minska utsläppen måste omfatta samtliga ekonomiska sektorer.

## **b) Medlemsstaternas roll**

Mot bakgrund av uppfyllandet av Kyotoprotokollet är det inte önskvärt att medlemsstaterna godkänner strategier som begränsas till att man på nationell nivå vidtar de minskningsåtgärder som innebär både ekonomiskt och politiskt sett låga kostnader. Detta skulle i grund och botten handla om att försöka lösa problemet genom att minska utsläppen från industri och energiproduktion, utan att röra transporter och byggnation (dvs. bygg- och anläggningsbranschen). Ett sådant tillvägagångssätt vore såväl fel ur miljösynpunkt som oekonomiskt. Om medlemsstaterna skulle låta bli att bedriva en politik för vissa sektorer (till exempel transportsektorn, där man förutspår att utsläppen i EU under de närmaste tio åren kommer att öka med över 50 procent) skulle de inte bara låta bli att utnyttja möjligheter till teknisk omställning, utan även få mycket högre kostnader för utsläppsminskningar senare.

Om strategin skall vara rationell ur ekonomiskt och miljömässigt hänseende måste den bestå av omställningar och gälla samtliga ekonomiska sektorer. Kyoto kommer att sträcka sig långt bortom 2012 och dessutom innebära mycket högre utsläpps begränsningar än det mål på 5,2 procent som i dag eftersträvas. Därför måste medlemsstaterna, om de vill stoppa klimatförändringarna och säkerställa sin konkurrenskraft i denna nya ekonomi – i vilken den som framställer samma produkt med mindre utsläpp vinner – ge sin ekonomiska politik en ny inriktning och internalisera miljökostnaderna till följd av växthuseffekten inom alla ekonomiska sektorer.

Det betyder att man förutom åtgärder som det kan anses råda samförstånd kring även måste vidta åtgärder såsom att främja förnybar energi och naturgas, satsa på ekologiskt jordbruk och effektiv energianvändning inom industrin och byggbranschen, vidta åtgärder som underlättar användningen av järnvägs- och sjötransporter av gods och passagerare, bredda de offentliga transportnäten och bedriva forskning inom området nya bränslen och nya motorer. Vissa av de nödvändiga åtgärderna kommer oundvikligen att vara impopulära, t.ex. att subventionerna till industrin för fossila bränslen avskaffas och att man inför skatter på energi och koldioxidutsläpp inom transportsektorn.