

(原文) <http://www.eel.nl/index10.htm>

Commission Communication on EU policies and measures to reduce greenhouse gas emissions:
Towards a European Climate Change Programme (ECCP), 8 March 2000 より

欧州理事会及び欧州議会に対する欧州委員会からの伝達 温室効果ガス排出削減のためのEUの政策措置：欧州気候変動計画(ECCP)に向けて

政治的側面

2000年は気候変動が非常に重要視される年になる。11月に開催される第6回国連気候変動枠組み条約第六回締約国会議(COP6)では京都で決着されなかった課題、特に柔軟性メカニズムと遵守体制に関する決定を下さなければならない。今年の3月から、世界各地の気候問題に注がれている政治的活力が、この大型会議に向けて結集することになる。

EUは1999年にボンにおいて、2002年のリオ+10会議によって京都議定書が批准されるよう、COP6後できるだけ早く京都議定書を批准するよう全ての締約国に要請した。この側面における進歩的な要素は、経済的、社会的及び環境的に持続可能な開発のための長期的な戦略政策に関する提言を作成し、2001年6月の欧州理事会に提出することを欧州委員会に要請する決定がヘルシンキで開かれた欧州理事会においてなされたことである。

COP6直後から、EUは京都議定書の批准に関する政治的手続を開始する意向である。この論議にはいくつかの側面があるが、少なくとも次の二点は大きな重要性を持っている。

1. 1998年の欧州理事会で合意に達した負担割当協定を法文化すべきである。EU全体で8%という削減目標が、経済的発展レベルの差に応じて各加盟国に割り当てられている。負担割当協定の法文化は、EC並びに加盟国による京都議定書の共同批准につながるだろう。
2. 批准の法文化に伴い、実施戦略が必要となる。これは政治的信頼性が問われる問題である。どのような政策措置が取られるべきかについて、詳細な説明が必要とされる。またEUのなかで、さらに発展途上国、先進国の別を問わず他の締約国によって、いわゆる柔軟性メカニズムがどのように実施されていくべきかという点についても、同様に明確化されなければならない。

いくつかの難しい問題、特に加盟国と欧州共同体がそれぞれ担う責任を左右する問題が解決されなければならない。国内市場保護に関する問題、部門ごとの政策に関する問題、そしてEUが全体として8%の目標を達成する法的義務を負うという事実に関わる、その他の問題が解決を待っている。

懸念される現在の排出傾向

数年来、ヨーロッパにおける温室効果ガスの排出量は、減少するよりむしろ増加している。現在の政策措置の強化を怠っている、「ビジネス・アズ・ユージュアル」のシナリオ通り、1990年¹比8%の削減どころか6～8%の範囲で増加するという結末を迎えかねない。

フッ素ガスの増加の原因は工業であるが、二酸化炭素排出の主な原因はエネルギーと交通である。交通部門における二酸化炭素の排出量は、2010年までに39%（1990年比）増加すると予測されている。2010年以降には、産業部門からの排出量は12%減少すると見られているが、電力及び熱に対する需要の急激な拡大により、エネルギー生産に伴う二酸化炭素の排出は増大すると予測されている。また、民間部門及び第三セクターにも懸念が残されている。フッ化ガスの排出量は、さらなる措置が講じられなければ1990年から2010年の間に約40%増加すると予測されている。しかし、その排出量は全体として小規模なものに留まり、2010年の時点では総排出量の約2.6%を占めるものと推定される。

加盟国の排出傾向には平均値から広い範囲にわたってばらつきがある。好調なスタートを切った国もあり、ドイツの統一、そしてイギリスにおける石炭からガスへの転換は、1990年代前半における排出量減少につながった。しかし、このような特殊な出来事が2012年までに再び起こることは期待はできない。付属書1のグラフには、「負担割当」協定に基づき設定されたそれぞれの削減目標に比較した、各国のこれまでの取り組みの成果が示されている。

加盟国の大半は、それぞれ異なった理由で温室効果ガス排出を抑制することの難しさを感じ始めている。例えば、オーストリア、デンマーク、フィンランド及びニュージーランドではこれまでに多くの措置が講じられてきたが、それは「容易に達成できる目標」に過ぎず、今後これらの諸国はより高価な実施コストに直面することになるだろう。最新のデータによれば、自国の排出傾向が急速に悪化していると考えている国もあり、特にベルギーやイタリアにおいてその傾向が著しい。さらにスペイン、ポルトガル、ギリシア及びアイルランドの各国も、排出量の増加が負担割当協定のもとに許容された範囲内に留まっているからといって、実効性のある行動を取る必要を免れ得るものではないと実感している。

したがって、負担割当協定にもとづくそれぞれの排出削減目標を達成するために、加盟国はその国内政策をさらに強化するよう努力しなければならない。欧州共同体全体の立場から共同協調政策措置を講ずれば、それは補完性の原則にもとづく各国の国内政策を補足する有効な手段となるだろう。

政策措置強化の必要性

京都議定書を履行するうえでの欧州共同体の指導力は、今後の数年間にわたる成果によっ

¹ COM(99)230

て測られることになる。加盟国及び欧州全域において、京都議定書の履行が政治的優先事項として議題に上るなど、若干の明るい徴候も見られる。

「負担割当」協定にもとづく京都議定書の履行に向けて、いくつかの加盟国ではすでに気候変動戦略が強化されてきた。その他多くの国々においても、新たな政策が模索されつつある。あらゆる部門を対象とした措置が提案されており、排出を大きく減少させるものとして前途有望である。

また、欧州委員会によって有望な重要措置が打ち出されている。乗用車のエネルギー効率についての自動車製造業者との協定など、そのいくつかはすでに成果を収めている。さらに、EU 内電力市場における再生可能エネルギー奨励に関する指令書への提言、2005 年の補足燃料仕様に関する指令書への提言、企業政策に持続可能な開発を組み込むための活動についての伝達、共同交通政策の改定、都市交通に関する緑書、全てのエネルギー源が環境に及ぼす影響に関する査定を含む安全エネルギー供給戦略、欧州共同体におけるエネルギー効率改善に関する活動計画、再生可能エネルギー源に関する活動計画など、欧州委員会による新たな取り組みの開始も目前に迫っている。

環境保護に対する国庫補助についてのガイドラインはまもなく更新され、市場に即した新たな誘因を利用するよう加盟国に奨励するものとなるだろう。同時に、加盟国の国庫補助計画を評価する際、気候変動の回避という目的は、今後欧州委員会が現在の規則の範囲内で下す決定に反映されることになる。

しかしながら、エネルギー税についての提案など、いくつかの重要な提案が理事会によってもっと積極的に追求されていたなら、あるいは SAVE 計画や ALTENER 計画などの極めて弱体化した計画のなかでそれが採用されることがなかったならば、はるかに大きな進展を公表することができたはずである。気候変動に対する全体的な戦略のなかで、欧州委員会はエネルギー課税を最も重要なものとして主張しており、欧州理事会が迅速にその提案を採用するよう要請している。

京都において EU が引き受けた責任を尊重し、加盟国および欧州共同体双方の立場から活動が強化されなければならない。そのために、欧州委員会は二つの方向から取り組むことになるであろう。すなわち、欧州共同体全体にわたる政策措置を強化すること、EU 内部における排出量取引システムを開発すること、の二つである。排出量取引システムの開発は、京都議定書の柔軟性メカニズムの導入準備をはじめとする EU の実施戦略における費用効果を高めるうえで有効である。京都で合意に達したこれら二つの要素の履行に努めていることを示せば、EU の国際社会における信頼性は高まることになるだろう。

エネルギー、交通、農業、産業、内部市場及び開発など、温室効果ガスを排出している主

要部門に対する政策がこれまでに講じられ、あるいは現在講じられている。環境的な側面をこうした部門ごとの政策に統合させれば、共同協調政策措置の強化促進につながるだろう。さらに、環境会議は1999年10月の決議²のなかで、2000年のできるだけ早い時期に気候変動に対する優先的な活動のリストを提出し、やがては適正な提案を作成するよう、欧州委員会に強く求めている。こうした情勢のなかで、欧州理事会は1998年6月の議会決議³において認定済みの政策措置を推進する必要があると強調している。

こうした要請に応え、欧州委員会は共同協調政策措置提案リストを提出する(付属書3)。リストは加盟国を疲弊させるものではなく、むしろエネルギー、交通、産業の各分野における優先的活動に焦点を合わせて作成されている。その内容は、欧州理事会および欧州議会における議論のなかで、あるいはエネルギー、交通、産業、農業など部門ごとの政策に対して下される決定のなかで、今後の調整を待つものである。

有効な総括的共同協調政策措置を策定するうえで、政策領域ごとの削減能力及び削減コストは重要な要素となる。エネルギー、交通、産業部門における削減能力及び若干の政策措置に伴う削減コストについては、1999年5月の欧州委員会からの伝達⁴のなかを示されている。これらの各部門における政策措置については、付属書3の共同協調政策措置提案リストのなかにも見ることができる。例えば、エネルギー効率の分野では、家庭及び第三セクターは1トンにつき50ユーロ以内のコストで140MTに相当する二酸化炭素の削減を達成できる能力を有している(1997年価格⁵)。

上記の政策手段を補足するものとして、京都議定書におけるいわゆる「柔軟性メカニズム」がある。このメカニズムは費用効果に関して有望なものであるが、それに対するEUの経験は限られたものでしかない。したがって、この伝達とともに、同じ一括文書の一部として、欧州委員会は欧州連合内での温室効果ガス排出量取引に関する緑書を採用した。その目的は、全ての意志決定者の間にこの新しい手段についての認識を広め、全ての関係者との協議を開始することにある。その実施に際しては、欧州共同体の取り組みにおける各種の提案が確実に一貫した全体を形づくるよう配慮する必要がある。特に重要なこととして、柔軟性メカニズムが単一市場のなかで果たす機能や、排出量取引の適用とEU全体の目標達成がいかに影響し合うかといったことについて、欧州委員会は明確な見解をもたなければならない。

欧州共同体は、気候変動に関連して発展途上国への懸念を絶えず表明し続ける意向である。発展途上国が気候変動を緩和し、その厳しい影響に適応することができるよう、欧州共同体による特別な援助活動が打ち出されることになるだろう。最も貧しく、最も無防備な発展途

² 欧州共同体の気候変動戦略に関する理事会決議 文書 11654/99 1999年10月12日 ルクセンブルク

³ 欧州共同体の気候変動戦略に関する理事会決議 文書 9702/98 1998年6月19日 ブリュッセル

⁴ COM(99)230

⁵ COM(99)230

上国が、京都議定書の注目すべきクリーン開発メカニズムによって提供される機会を最大限有効に利用することができるよう、COP6 以後には新たな取り組みが必要とされる。

欧州気候変動計画 (ECCP)

欧州気候変動計画 (ECCP) は、温室効果ガス削減のために全ての関係者を結集し、その協力のもとに共同協調政策措置の準備作業を進めてこうとする欧州委員会の計画である。欧州委員会は適切な政策を提案する権限を与えられているが、提案の準備段階において関係者の多角的な意見を取り入れることにより、これまでに成果が得られてきた。

欧州気候変動計画は、付属書 3 に提示された政策措置を主な対象として扱う。

ECCP の組織概要案については付属書 2 においてより詳しく述べられており、欧州委員会によってさらに検討が加えられる。8%の排出量削減を目指す京都議定書の目標達成を優先させる立場から、計画の対象は当初最も有望な排出量削減措置に限定されることになる。しかし、中期的及び長期的な見通しにおいては、適応、能力育成及び技術移転を通しての国際協力、調査観察、より効率が高くクリーンな技術の提示、訓練及び教育など、より包括的な配慮を必要とする問題に取り組んでゆかなければならない。こうした諸問題に対する準備作業は、欧州委員会が提出する具体的な政策提案の土台となるはずである。

ECCP は単独で機能するものではない。気候変動に影響を与える大気、エネルギー、交通などの各分野には、すでにさまざまな取り組みが存在している。ECCP をはじめとする諸計画が矛盾を来たすことなく、互いに補完しあうことを通して、こうした既存の取り組みの間につながりが生まれ、発展してゆく。部門ごとの戦略を実施するなかで生まれてくる情報も、提供されることになるであろう。

モニタリングの推進 京都議定書における EU の目標に向けて

温室効果ガス排出削減に向けて、加盟国が独自の政策措置の策定に責任をもって取り組むよう、欧州委員会は強く希望している。各国の政策措置の効果は持続的に監視されなければならない。欧州理事会決議 99/296 は、二酸化炭素及び他の温室効果ガスに対する欧州共同体のモニタリングメカニズムに関するものであり、政策措置を評価するために必要な手段を提示している。しかし、「柔軟性メカニズム」の適用に対応するためには、その内容をさらに拡大強化する必要がある。そのような手続きを経てはじめて、モニタリングメカニズムは京都で設定された目標に対する全体的な遵守体制を評価するものとして、有効な手段となるはずである。

負担割当協定に基づき加盟国が達成すべき数値に比較した実質的成果

(1990年から目標の2010年までの棒線の変化を予測)

1990年の排出量に対する比率(3ガス-LUCFを除く)

グラフは排出量が棒線の示す数値に限定されると仮定した上で、各加盟国が1999年から2010年の間に目標に近づいているかどうかを示している。マイナスの数値は達成目標を上まわっていること、プラスの数値は目標に達していないことを示す。ルクセンブルクの場合、温室効果ガスの総排出量は極めて少ない(EU全体の0.3%)。排出量の実質的減少が達成されたのは、鉄鋼産業に対する規制によるものである。データはモニタリングメカニズムに基づき加盟国から委員会に毎年提出されるもの(理事会決議93/389/EEC、決議99/296/ECにより修正)。このデータはヨーロッパ環境局が作成したものとして欧州委員会温室効果ガス年次目録に組み入れられる予定である。

欧州気候変動計画 (ECCP) の骨子 欧州委員会により始動

目的

ECCP の総合的な目的は、京都議定書を遵守するために必要とされる欧州気候変動戦略の全ての要素を明確化し、進展させることである。それは、政策措置、柔軟性メカニズム、能力育成と技術移転、調査観察、訓練及び教育を通して排出量を減少させることを意味している。欧州委員会、加盟国、産業界及び NGO 組織の代表者など、全ての関係者が協力して取り組むことにより、欧州委員会が議会及び欧州議会に提出する具体的な政策提言を立案するための準備作業がこの計画において行われることになる。

運営委員会

運営委員会は ECCP に参加する全欧州委員会部局によって構成され、政策の研究及び立案両面に関し ECCP 全体を運営、調整する責務を負う。問題となる特定の分野について部会を組織し、関連部局長の提言に基づきその委任期間と日程を決定する。月例の運営委員会を開き、さらに他の関係者に対する通知、情報交換についても定期的に行うものとする。

作業部会 (WG)

作業部会は運営委員会の定めた委任期間及び日程に基づき、予め合意された作業計画に従い作業を行う。政策措置の環境的影響及びコストを査定すること、及び部門統合の方針に政策措置が適合しているかどうかを評価することは、作業計画の主な要素となる。このような評価政策に基づき、欧州委員会への進言が可能となる（後述の「最終的成果」参照のこと）。

作業部会はそれぞれ関係者の一団を擁するものとし、その対象は国家もしくは地域関係者であるよりは、ヨーロッパ全体を代表する人物が望ましい。WG の規模は限定され、その成員は約 15 名とする。

ECCP の活動は当初、エネルギー、交通、産業及び柔軟性メカニズムの分野に集中して実施される。作業部会はテーマの数に則して組織される。テーマについては、3 月末に委員会が環境理事会に提出する「共同協調政策措置提案リスト」の内容に概ね一致するものである。

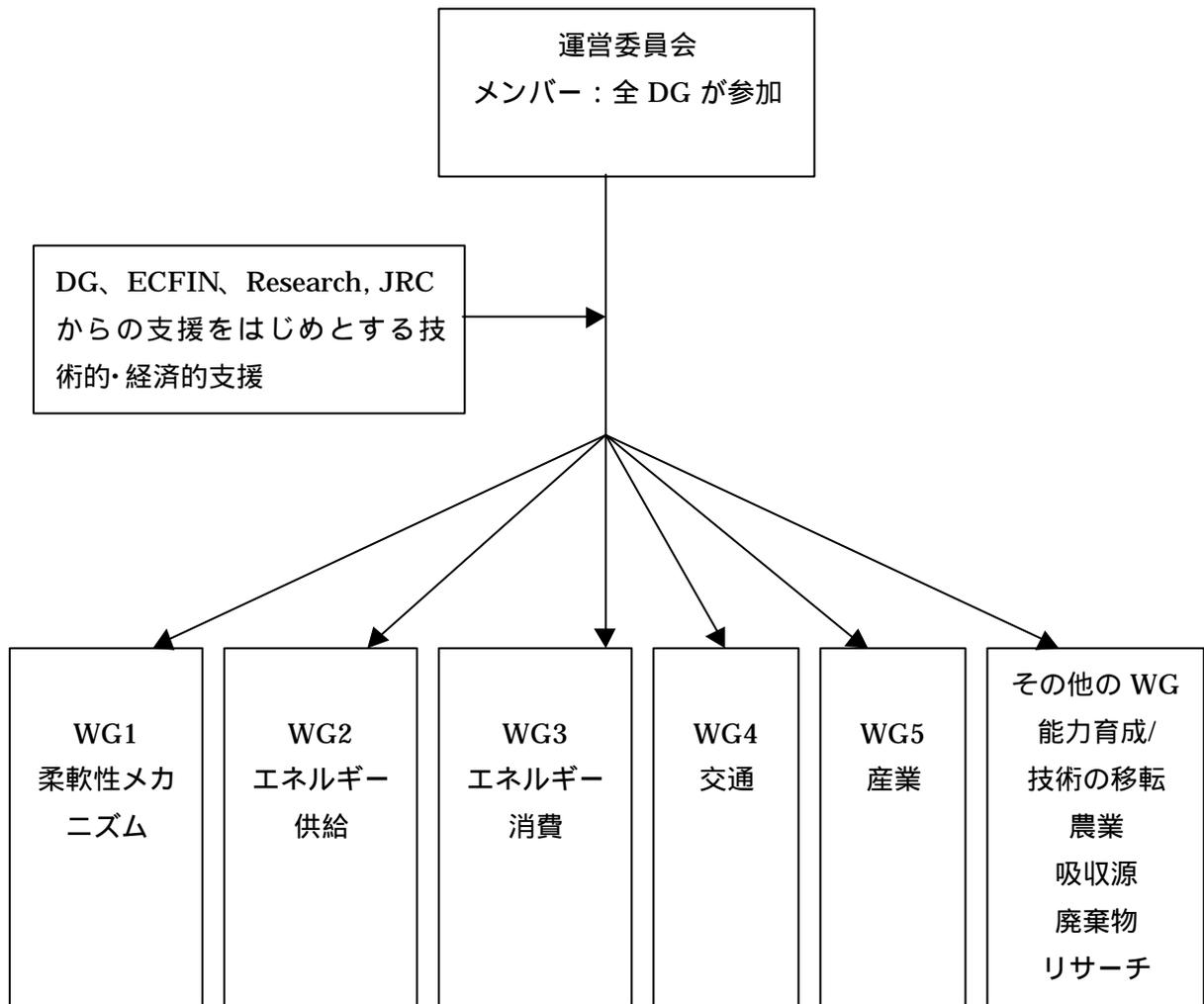
作業部会の数は段階を追うに従い、農業、吸収源、廃棄物、能力育成及び技術移転、調査などの領域に拡大してゆくことになる。

作業部会の活動は、独自の評価を構築する作業を行うよりはむしろ、既存の素材にもとづいて進められる。各種部門ごとの政策措置の環境的影響および費用効果の評価については、すでに利用が可能となっているものもあり、準備が進められているものもある。関連の委員会部局は WG を支援し、外部コンサルタントからの支援についても検討される。

最終的成果と時間的な枠組み

各作業部会は作業部会長を通じ、定期的に運営委員会に報告を提出する。6 ヶ月を経過した時点で中間報告、12 ヶ月の時点で最終報告をそれぞれ文書にて提出するものとする。最終報告のなかでは、欧州共同体全体として考慮すべき政策措置の特質、範囲及び内容の概要を述べ、結論として政策の目指すべき方向を提示するものとする。欧州委員会はこの報告に基づき、技術規制、課税、自発的同意、柔軟性メカニズムなどの措置をはじめとする具体的な政策提言を立案することができる。

欧州気候変動計画組織図



気候変動に対する共同協調政策措置提案リスト**エネルギー供給**

- 環境への配慮を盛り込みつつ EU 内電力ガス市場の開発を促進
- 再生可能エネルギーの比率を増大させつつ、分散発電のための高圧送電線網の導入
- コージェネレーション（熱電併給）の利用促進
- 採掘抽出産業におけるメタン排出の削減
- 二酸化炭素の回収と地下貯蔵庫への廃棄
- より効率が高くクリーンな化石燃料変換技術の促進
- 電力及びガス供給産業におけるエネルギー効率の向上

産業部門

- 電機機器のエネルギー効率規格の改善
- 工業プロセスにおける効率規格の改善
- 二酸化炭素排出を抑制するためのエネルギー効率の改善（ボイラー、建築物などを対象として）
- SME のためのエネルギーサービス増進
- フッ化ガス（HFC、PFC、SF₆）を対象とする EC 政策ガイドラインの策定
- 排出量取引に関する EC 政策ガイドラインの策定
- 自発的同意に関するガイドラインの策定

国内及び第三セクターにおけるエネルギー消費

- 民間からエネルギー効率の高い末端使用者技術を調達
- エネルギー監査と熱効率証明
- 建築物及び照明の効率改善
- 建築設計及びインフラ企画

交通部門におけるエネルギー消費

- 航空機の運賃価格設定と機器類の経済化
- 「二酸化炭素と自動車」政策の一端として財政的枠組みを設定
- 環境にやさしい車両コンセプトの対象を乗用車及び軽自動車に拡大（排出及び燃料規格

の改善、新技術と新燃料)

- 燃料効率の高い運転マナーの欧州キャンペーン

交通政策及びインフラ

- 交通政策の改定（鉄道、道路運輸、方式転換、海運、航空機）
- 「都市交通に関する緑書」のなかで深まる渋滞問題に対し懸念を表明（価格設定、財政的措置、駐車についての取り組み、公共交通の改善）
- 持続可能な移動性と方式転換
- 衛星を利用したナビゲーションシステム（GALILEO）

廃棄物

- 生物分解性廃棄物の生物学的処理の促進
- EEC/86/278 下水ヘドロに関する指令書の改正
- 包装及び包装廃棄物

リサーチ

- 第五次枠組み計画の実施、特にエネルギー、環境、持続可能な開発計画を対象に
- EU、加盟国及びその他 RTD の気候変動に対する取り組みをネットワーク化

国際協力

- 国際協力を通しての発展途上国の能力育成と技術移転