

COP15 に向けた EU の方針

ブリュッセル・センター

2009年12月7日から18日にかけてコペンハーゲンで開催された国連気候変動枠組み条約（UNFCCC）第15回締約国会議（COP15）に向けて、EUは同10月29～30日に開いた欧州理事会（EU首脳会議）で、COP15での交渉について最終的な方針を確認した。この方針はCOP15期間中のEU首脳会議でも確認され、今後のEUの姿勢のベースともなる。COP15は「コペンハーゲン合意に留意する」という政治合意に終わったものの、EUは引き続き交渉を主導していくものとみられる。首脳会議での合意内容を中心にEUの方針を見ていく。

目次

1. EU首脳会議までの動きと背景..... 2
2. 10月のEU首脳会議での合意内容..... 4
3. 12月のEU首脳会議での合意..... 7
4. COP15後に行われた環境相理事会の概要..... 8

1. EU 首脳会議までの動きと背景

(1) 欧州委員会の提案と中心的課題

COP15 では、排出削減目標と並んで途上国の排出抑制や気候変動対応策を支援する資金供与が中心的な議題となることから、EU の方針もこの 2 点が中心となっている。途上国への資金供与は先進国と途上国の対立による協議の行き詰まりの打開を狙ったもので、先進国側の具体的な負担額が焦点となっている。2009 年 10 月末の欧州理事会（EU 首脳会議）に先立って、欧州委員会は 10 月 12 日、削減目標について EU の立場を発表したが¹、途上国への資金供与については、これより先の 9 月 10 日に提案を公表し²、この中で必要となる資金総額の試算や具体的な負担額を示した。

①排出削減目標

欧州委員会は、世界の気温上昇を産業革命前から 2℃以内に抑える目標を具体的な削減目標に落とし込むことを COP15 の最大の課題として示し、これを達成するために科学的根拠をもとに以下の数値を明示した。

- 先進国は 2020 年までに 1990 年比で温室効果ガスの排出を 25～40%削減することが必要。
- 途上国は 2020 年に何の削減努力もしなかった場合（BAU : Business as usual）に対して約 15～30%の削減が必要。
- 全世界の排出を 2050 年までに 1990 年比で 50%以上削減することが必要。

そのうえで EU は、2020 年までに 1990 年比で 20%以上の排出削減を確約し、さらに条件つきで削減目標を 30%に引き上げることを公約している。その条件とは、EU 以外の先進国が同様の削減を行うことで合意すること、経済的に進んだ途上国が責任とそれぞれの能力に沿って国際合意に適切な貢献を行うことである。

¹ “The Copenhagen climate agreement: EU positions and state of play (MEMO/09/445)”

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/445&format=HTML>

² “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions - Stepping up international climate finance : A European blueprint for the Copenhagen deal {COM(2009) 475final}”

http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_COM_2009_0475_EN.pdf

(2) 途上国への資金供与

欧州委員会が示した具体的な試算額は以下の通りである（表 1 参照）。

- 途上国の緩和・適応行動に必要な資金は 2020 年までに年間 1,000 億ユーロに達する。資金源は途上国内の官民の資金が 20~40%、国際炭素市場から 40%、残りが国際的な公的資金調達（international public financial flows）となる。
- 国際公的基金（international public funding）では、2020 年までに年間 220~500 億ユーロをまかなう。これは 2013 年以降に経済的に進んだ途上国も、支払い能力と排出責任を基準に負担することが前提となる。
- EU の負担は約 10~30%となる。COP15 で野心的な合意がなされた場合、EU の相応な負担額は 2020 年に 20~150 億ユーロとなる。
- COP15 で合意に成功した場合、2010~12 年の早期段階として途上国の適応策、緩和策、研究、キャパシティビルディングのため年間 50~70 億ユーロが必要。EU は 2010 年より年間 5~21 億ユーロを EU 予算および加盟国予算から支払う必要がある。

表 1: 2010~20 年に途上国の温室効果ガス排出削減に必要な公的資金* (欧州委員会試算)
(単位: 億ユーロ/年、2005 年実質価格)

	2010~2012 年 (早期開始)	2013 年	2020 年
緩和策	10	30~70	100~200
うち: エネルギー・産業			(30~60)
農業・REDD**			(70~140)
適応策	20~30	30	100~240
キャパシティビルディング	10~20	20	10~30
技術研究・開発・実証	10	10	10~30
計	50~70	90~130	220~500

* コペンハーゲンでの合意内容が、温暖化を工業化前の水準から 2℃以内に抑えるという点に一貫している前提の額。

** 森林減少と森林劣化による排出の削減 (Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation)

出所: 欧州委員会コミュニケーション(COM(2009) 475 final)

(3) 資金供与をめぐる EU 内の対立

途上国への資金供与については 2009 年 10 月 20 日の経済・財務相 (ECOFIN) 理事会でも協議されたが、資金負担の配分方式を巡っては合意できず、結論を先送りすることになった。欧州委員会は負担方式について GDP などから算定される支払い能力と排出水準の組合せで複数の選択肢を提案しているが、これはポーランドをはじめ中・東欧諸国が支払い能力に基づく負担とするよう主張したためとされる。ポーランドのロストフスキ財務相

は10月初め、加盟各国の負担は排出水準に基づくべきではないと発言し、非公式の間では「世界の貧しい国に対する支援のため、欧州内の貧しい国が欧州内の豊かな国を助けるのは到底受け入れがたい」と語ったと報じられている。

EU内の負担方式について、排出水準の比重を高める方式を支持する旧加盟（西欧）15カ国とGDPの比重を高める方式を主張する新加盟（中・東欧）12カ国という構図は、そのまま首脳会議に持ち込まれることになった。国際的な交渉の場では、GDPの比重を高めれば中国など新興諸国が負担に合意する場合にEUの負担が重くなるが、逆に排出水準の比重が高すぎれば新興諸国は受け入れないということが、EU内の交渉でも示された形となった。

2. 10月のEU首脳会議での合意内容³

10月29～30日のEU首脳会議の議長総括⁴では、「EUは資金供与、技術移転、適応、緩和、グッド・ガバナンスなど重要課題を中心に交渉の最終段階で建設的な役割を果たす」と謳い、コペンハーゲンでの合意では「気温上昇を2℃以下に抑える」という目標や先進国による野心的な排出削減の確約、途上国が適切な緩和策をとることを盛り込み、2013年1月1日以降に法的拘束力のある合意となる必要性を強調している。

しかし焦点となっていた途上国への資金供与については、欧州委員会が提示していたようなEUの具体的な拠出額を明示しなかった。ポーランドなど中・東欧諸国が、国際交渉で具体的な資金拠出額を提示する前にEU内での負担方式を決めることを主張したことが理由とされる。

（1）排出削減目標

排出削減目標については、欧州委員会の提案に沿った形で以下の点を示している。

- 全世界で2050年までに1990年比で50%以上の排出削減を達成し、先進国は全体で80～95%以上を削減することで合意するよう求める。
- EUは、他の先進国が相応の排出削減を約束すること、途上国が責任とそれぞれの能力に応じて適切な貢献をすることを条件として、2020年までに1990年比で30%の排出削減を約束する。

³ ジェトロ通商弘報「EU首脳会議、COP15に向け途上国に資金援助で合意（EU）」（2009年11月2日付）参照。ジェトロ通商弘報については次のURLをご覧ください（<http://www.jetro.go.jp/biznews/>）。

⁴ “Brussels European Council, 29/30 October 2009, Presidency Conclusions”
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/110889.pdf

- 途上国は経済的に進んだ国を中心に、それぞれの責任や能力に応じて適切な緩和行動を約束する必要がある。行動については測定・報告・検証(MRV: Measuring/Monitoring, Reporting and Verification)が必要となる。

(2) 途上国への資金供与

欧州委員会の試算について大枠で支持を表明したが、前述のように具体的な拠出額を示さずに「EUは相応の負担をする用意がある」とするにとどめた。ただし、配分の基準については示している。なおEU内の負担配分方式については、これを協議するための作業部会を設けて最終的に今後のEU首脳会議で決定する方針。具体的な金額および負担に関する主要点は以下の通りである。

- 途上国の緩和・適応策に必要な資金は2020年までに年間で約1,000億ユーロに達する。これは途上国自身の官民の努力と国際炭素市場からの資金、国際的な公的資金(international public financing)でまかなう。
- 国際公的支援(international public support)として必要な水準は2020年までに220～500億ユーロだが、コペンハーゲンの交渉に照らして、この金額の範囲を絞り込む。
- 後発開発途上国を除く全ての国が国際的な公的資金を負担すべきである。配分は排出に対する責任や支払い能力を反映して排出水準に比重をかけながら排出水準とGDPに基づいて行い、排出水準の比重を段階的に引き上げるべきである。EUと加盟国は、国際的な公的資金のうち相応の負担をする用意がある。
- 早急に必要な国際的な公的支援として、欧州委員会は2010～12年の3年間で年間50～70億ユーロのグローバルな資金(a global financing)が必要になると試算したが、金額はコペンハーゲンでの結果に照らして決定されるとした。EUと加盟国は相応の負担をする用意がある。ただし、他の主要国が同程度の努力をすることが条件となる。
- 資金供与に当たっては、効果的かつ効率的な途上国の気候変動緩和・適応措置を確保するために、管理(ガバナンス)するための制度的枠組みを設けなければならない。

上記のうちガバナンスの制度的枠組みについては、これまでの議論を踏まえ、議長総括に付属したEUの立場に関するガイドラインで、以下の案を示した。

- 後発開発途上国を除く全ての国が野心的な低炭素成長計画(LCGPs: Low Carbon Growth Plans)を提出する。同計画では、現行の緩和策、規制や価格を含めたエネルギー

ギー政策の枠組みを提示すべきである。先進国は経済全般での削減目標と国際的な支援の提供についての計画の概要を示す。途上国は今後の排出予想や何も削減努力をしなかった場合（business-as-usual）に比べた排出削減を示し、このための広範な分野と可能な行動を明示し国内および国際的な資金供与の見通しを示す。

- 各国の計画に対する独立した国際レベルでの評価が必要。
- 途上国における国ごとの適切な緩和活動（NAMAs：Nationally Appropriate Mitigation Actions）に対する支援は、多国間や二国間など複数のチャンネルを通じて提供する。支援制度の整合性、一貫性は、緩和行動に対する測定・報告・検証（MRV：Measuring/Monitoring, Reporting and Verification）、および緩和活動の登録、緩和活動と支援とのマッチングという国際的な機能によって確保する。すなわち、それぞれについて具体的に説明すると、支援されない緩和活動は、国際的に合意された基準に基づき、国内で測定・検証の上、国際的に報告する。支援対象の緩和活動は、国際的に測定、報告、検証すべきである。また、すべての緩和活動は国際的な登録の必要がある。これにより、当該活動が支援対象となる理由について透明性を確保することができる。さらに、マッチング機能は、NAMAsを提案する途上国、および支援を提供する国・機関が利用することで、情報の普及を促す。これにより活動と支援の的確性、ニーズのマッチングを促進し、全体的なパフォーマンスを改善することができる。
- 国際レベルでのガバナンスは有効性、効率性、衡平性の原則に基づくものであるべき。国際的機能は政治と実施レベルとを明確に分け、指針を政治レベルで決定し、意思決定や実施は専門的なレベルで行う。
- 緩和・適応行動への資金供与の不均衡やずれは、適切な機関により監視し定期的に見直す必要がある。

このほか、公的資金と併せて民間の資金を生み出すため、各国の適切な投資促進政策、あるいは途上国における低炭素投資への融資を可能にする金融市場の整備と事業環境の重要性を指摘している。また、途上国における排出権取引制度（キャップ・アンド・トレード方式）やクリーン開発メカニズム（CDM）の改革、途上国における分野別のクレジット&トレーディング制度に基づく広範で流動性のある炭素市場を開発することで、民間の資金供与能力を強化できるとしている。さらに中期的な国際公的資金源の一つとして、国際航空・海運からの排出に対する国際的規制を挙げた。

(3) その他

上記の2点以外に首脳会議で示された主な内容は以下の通りである。

- 技術協力を民間部門が関わるインセンティブを設けることが重要である。研究開発を大幅に拡大し国際的な技術目標を設け、安全で持続的な技術の普及を行う。
- 京都議定書の第1約束期間（2008～2012年）で生じる余剰排出枠について、欧州と欧州以外を対等に扱う方法で取り扱うべきである。
- 土地利用や土地利用変化および林業部門（LULUCF：Land Use, Land Use Change and Forestry）における緩和行動の役割の重要性を強調。特に森林減少・劣化の防止や途上国における持続可能な森林管理のためのインセンティブを作り出すことが必要。そのために森林による排出削減効果を確認する、実績ベースのメカニズムを創設すべきである。
- カーボンリーケージについて、国際交渉の結果とこれにより達成しうる世界の温室効果ガスの削減の程度に照らし、国際貿易ルールに整合する適切な措置を検討できるように、そのリスクを分析し、2013年以降のEU排出権取引制度（EU-ETS）に関する新たな改正指令（2009/29/EC）⁵で取り扱むことを確認する。（貿易制限的な措置をとる必要な生じないよう）野心的な国際合意を形成することが、この問題への取り組みでは最良の方法である。国際交渉の結果に照らし、カーボンリーケージのリスクが高いとみなす産業セクター・サブセクターのリスト案⁶を見直す。

3. 12月のEU首脳会議での合意⁷

以上のような方針に基づき、EUはコペンハーゲンでのCOP15を迎えたが、期間中に開かれたEU首脳会議（12月10～11日）の議長総括⁸では、2010～12年の早期段階に必要な途上国支援の金額について（上記1（1）②参照）、EUとして年間70億ユーロのうち

⁵ Directive 2009/29/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the greenhouse gas emission allowance trading scheme of the Community (OJ L 140, 5.6.2009)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0063:0087:EN:PDF>

同指令は特定の産業セクター・サブセクターでカーボンリーケージが高いとみなす基準について定めている。

⁶ Draft COMMISSION DECISION of determining, pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council, a list of sectors and subsectors which are deemed to be exposed to a significant risk of carbon leakage (approved by the Member States in a meeting of the Climate Change Committee of 18 September 2009)

http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/pdf/draft_dec_carbon_leakage_list16sep.pdf

⁷ ジェトロ通商弘報「EU首脳会議、途上国に年間24億ユーロの支援で合意（EU）」（2009年12月14日付）参照。

⁸ “European Council, 10/11 December 2009, Conclusions”

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111877.pdf

24 億ユーロを拠出する用意があるとした。10 月の首脳会議の議長総括ではコペンハーゲンの結果を踏まえて決定するとしていたが（上記 2（2）参照）、途上国支援について一步踏み込んだ姿勢を示すことで、EU は先進国の支援を固め、さらにそれによって途上国の譲歩を引き出し、合意に結び付けたい考えだった。各国の分担は公にはされていないが、12 月 11 日に英ブラウン首相が仏サルコジ大統領とともに発表した共同声明⁹では、英仏でそれぞれ年間 4 億ユーロ（6 億ドル）前後の拠出の用意があるとし、英国は他国のオファーに応じて 8 億ドルにまで引き上げる準備があるとしている。

また、首脳会議では排出削減目標の 30%への引き上げについても議論がなされたが、30%に引き上げて交渉を先導すべきとする意見と、米国や中国などの提案を見極めてから判断すべきとする慎重な意見とが対立し、議長総括では、ほかの先進国が相応の目標を設定し、途上国がそれぞれの責任と能力に応じて適切に貢献することを条件として、90 年比 30%の削減に引き上げるとのこれまでの立場を再確認するにとどまった。

4. COP15 後に行われた EU 環境相理事会の概要

12 月 7 日～19 日までコペンハーゲンで行われていた COP15 では、「コペンハーゲン合意に留意する（take note）」という政治合意を了承するにとどまり、期待された 2020 年の温室効果ガス排出削減義務の設定、京都議定書以降の新たな枠組みの構築は先送りとなった¹⁰。これを受けて 12 月 22 日に開かれた EU 環境相理事会¹¹では、会議の結果に失望する声が率直に示されたものの¹²、コペンハーゲン合意が削減約束、途上国援助などの基礎となる第一歩であることを確認し、引き続き EU が交渉を主導することで合意した。その上で、さらなる交渉推進のため、COP15 の検討・評価を行うため、2010 年 1 月 15～17 日にセビリアで開催する非公式環境相理事会でこの問題について再度議論することとし、それにあわせて欧州委に報告書を提出するよう要請した。また、他国が相当の削減目標を設定することを条件として、削減目標を 30%に引き上げること、2010～2012 年に年間 24 億ユーロの途上国支援の用意があることを再度確認した。

なお、2009 年下半期議長国スウェーデンは、期間中の成果の総括で、COP15 では EU

⁹ “Joint statement with President Sarkozy on climate change”

<http://www.number10.gov.uk/Page21706>

¹⁰ ジェトロ通商弘報「COP15、「コペンハーゲン合意」を了承（世界）」（2009 年 12 月 21 日付）参照。

¹¹ “Presidency conclusions on COP 15- Copenhagen climate conference-“, 2988th ENVIRONMENT Council meeting, Brussels, 22 Dec. 2009

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/envir/112067.pdf

¹² 2009 年下半期議長国スウェーデン HP のニュース参照。

http://www.se2009.eu/en/meetings_news/2009/12/22/final_environment_council_under_the_swedish_presidency_concluded

が望んでいた結果を得られなかったとしながらも、以下の点で積極的に評価できるとして
いる。すなわち、温暖化を工業化前の水準から 2℃以内に抑えるという目標に言及したこと、
途上国の気候変動に対する活動への援助に関する約束、先進的な途上国が活動の約束をリ
スト化し、透明性のある手法で報告することを受け入れたこと、などである。

以上