

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Zwiększenie międzynarodowego finansowania na rzecz klimatu: europejski plan dotyczący porozumienia w Kopenhadze”**

COM(2009) 475 wersja ostateczna

(2010/C 128/24)

Sprawozdawca generalny: **Lavinia ANDREI**

Dnia 10 września 2009 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Zwiększenie międzynarodowego finansowania na rzecz klimatu: europejski plan dotyczący porozumienia w Kopenhadze”*

COM(2009) 475 wersja ostateczna.

Dnia 29 września 2009 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 457. sesji plenarnej w dniach 4–5 listopada 2009 r. (posiedzenie z dnia 5 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Lavinie Andrei na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 179 do 4 – 11 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje owe propozycje, które pojawiają się w samą porę, i wzywa instytucje do jak najszybszego przeanalizowania ich, aby faktycznie przyniosły one korzystny wynik w Kopenhadze. Komunikat stanowi dobry punkt wyjścia, gdyż do tej pory kraje uprzemysłowione nie chciały przedstawiać żadnych konkretnych kwot finansowych.

1.2. Finansowanie działań związanych z klimatem należy postrzegać nie jako dobrowolną pomoc, lecz jako obowiązek zapisany w artykułach Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC), polegający na zapewnieniu krajom rozwijającym się nowych, dodatkowych, adekwatnych i przewidywalnych środków finansowych. Kraje uprzemysłowione mają niezbywalny obowiązek szanować wyrażoną w konwencji zasadę „wspólnych, lecz zróżnicowanych zasad odpowiedzialności”.

1.3. Zgodnie z tym, co UE uzgodniła na mocy konwencji klimatycznej ONZ, kraje rozwijające się potrzebują znacznej pomocy, by przeciwstawić się zmianie klimatu. W nadchodzących dziesięcioleciach łagodzenie zmiany klimatu i przystosowywanie się do niej będą od nich wymagały nakładów w wysokości miliardów euro rocznie.

1.4. EKES popiera propozycję UE polegającą na szybkim uruchomieniu finansowania publicznego pochodzącego z krajów uprzemysłowionych w wysokości 5–7 mld EUR rocznie na okres do roku 2013. Biorąc pod uwagę obecną atmosferę i brak zaufania, jaki panuje między południem a północą, jest to dobry początek.

1.5. Komitet docenia także pozytywne podejście Komisji do działań mających na celu pozyskiwanie środków finansowych z międzynarodowego lotnictwa i transportu morskiego.

1.6. Z drugiej strony ze strony krajów rozwijających się, szczególnie z Afryki, napływają już wyraźne sygnały, że propozycja UE jest o wiele za niska i w rzeczywistości wymagałaby od państw rozwijających się płacenia za szkody wyrządzone przez innych na przestrzeni wielu lat. Wiele organizacji pozarządowych i ekonomistów ONZ twierdzi, że ostrożne szacunki wysokości środków finansowych, jakie kraje rozwinięte powinny przekazać krajom rozwijającym się, wskazują na kwotę rzędu 150 mld USD (lub około 110 mld EUR) rocznie w okresie rozliczeniowym 2013–2017.

1.7. Jeżeli chodzi o przychody z rynku emisji, Komisja zakłada, że kraje rozwijające się w pełni przejmą ogromne zyski, które na nim powstaną, a następnie przeznaczą je na działania niskoemisyjne. W praktyce istnieje znacznie większe prawdopodobieństwo, że takie zyski trafią do kieszeni przedsiębiorstw prywatnych, spośród których wiele pochodzić będzie z krajów rozwiniętych.

1.8. EKES niepokoi także przedstawiana przez UE wizja krajowych inwestycji prywatnych w krajach rozwijających się, gdyż Unia Europejska nie znalazła sposobu, by zagwarantować, że państwa członkowskie będą przeznaczać przychody z własnych systemów handlu uprawnieniami do emisji na inwestycje związane z czystą energią.

1.9. Komisja powinna przedstawić nowy realistyczny plan utrzymania swojej czołowej pozycji w dziedzinie międzynarodowej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu. UE powinna także nadal nalegać na to, by Stany Zjednoczone i inne kraje ujawniły swoje stanowiska w sprawie finansowania działań związanych z klimatem.

1.10. Obietnice zwiększonych środków finansowych, czy to ze źródeł międzynarodowych, czy krajowych, powinny podlegać przepisom „dającym się mierzyć, raportować i weryfikować”.

## 2. Wstęp

2.1. W dniu 10 września 2009 r. Komisja Europejska przedstawiła komunikat pt. „Zwiększenie międzynarodowego finansowania na rzecz klimatu: europejski plan dotyczący porozumienia w Kopenhadze”.

2.2. Dokument ten dąży do przełamania trwającego impasu w negocjacjach, związanego z tym, że kraje rozwinięte oczekują, by bardziej zaawansowane kraje rozwijające się wniosły wkład w ogólne starania, natomiast kraje rozwijające się pragną poznać jednoznaczne stanowisko krajów rozwiniętych w sprawie środków finansowych przeznaczonych na łagodzenie zmiany klimatu i przystosowywanie się do niej.

2.3. Propozycja ta nie jest jednak wystarczająca, by zapewnić osiągnięcie skutecznego porozumienia w Kopenhadze. Potrzebne będą ambitne redukcje we wszystkich krajach rozwiniętych, odpowiednie środki łagodzące w krajach rozwijających się oraz skuteczna architektura światowa, która stworzy odpowiednie zachęty pozwalające ożywić inwestowanie w gospodarkę niskoemisyjną.

2.4. Prawdopodobnie do roku 2020 kraje rozwijające się będą potrzebowały ok. 100 mld EUR rocznie, by pokrywać koszty zmniejszania swych emisji gazów cieplarnianych i dostosowywać się do konsekwencji zmiany klimatu. Większość potrzebnych środków finansowych powinna pochodzić ze źródeł krajowych oraz z rozszerzonego międzynarodowego rynku emisji, lecz konieczne będą także międzynarodowe środki publiczne w wysokości ok. 22–50 mld EUR rocznie.

2.5. Komisja Europejska proponuje, by kraje uprzemysłowione oraz gospodarczo bardziej zaawansowane kraje rozwijające się zapewniły te środki publiczne odpowiednio do swojej odpowiedzialności za emisję i swojej zdolności do dostarczenia środków finansowych. Może to oznaczać, że wkład UE do roku 2020 wyniesie ok. 2–15 mld EUR rocznie.

## 3. Dokument Komisji

3.1. Komisja ocenia, że środki finansowe potrzebne na działania dostosowawcze i łagodzące w krajach rozwijających się mogłyby wynieść do roku 2020 około 100 mld EUR rocznie. Finanse krajowe (publiczne i prywatne) w krajach rozwijających się, ogólnosiwiatowy rynek emisji i uzupełniające międzynarodowe przepływy publicznych środków finansowych powinny wspólnie przyczynić się do zaspokojenia tych potrzeb. Publiczne i prywatne krajowe środki finansowe mogłyby dostarczyć od 20 do 40 % potrzebnych środków, rynek emisji – do około 40 %, a międzynarodowe finanse publiczne mogłyby przyczynić się do pokrycia pozostałej części.

3.2. Międzynarodowy rynek emisji mógłby w 2020 roku potencjalnie dostarczać aż 38 mld EUR na rok. Porozumienie z Kopenhagi musi ustanowić nowe sektorowe mechanizmy przydzielania jednostek i handlu uprawnieniami do emisji, skupiając się jednocześnie na mechanizmie czystego rozwoju (CDM) w krajach najsłabiej rozwiniętych.

3.3. Międzynarodowe środki finansowe rządu 22–50 mld EUR rocznie powinny zostać udostępnione w roku 2020. Od 2013 r. wkłady poszczególnych stron w finansowanie publiczne powinny być rozdzielane na podstawie możliwości płatniczych i odpowiedzialności za emisję oraz obejmować bardziej zaawansowane

gospodarczo kraje rozwijające się. Na podstawie tych założeń udział UE wyniósłby od około 10 % do około 30 %, w zależności od wagi przyznanej tym dwóm kryteriom. Jeżeli w wyniku rozmów w Kopenhadze osiągnięte zostanie porozumienie o ambitnych celach, sprawiedliwy wkład UE mógłby zatem wynieść między 2 a 15 mld EUR rocznie w 2020 r., w zależności od całkowitej kwoty uzgodnionego finansowania światowego i wagi przyznanej każdemu z kryteriów podziału.

3.4. Wsparcie na rzecz dostosowania się do zmiany klimatu należy w pierwszej kolejności przyznać najsłabszym i ubogim krajom rozwijającym się.

3.5. Międzynarodowe lotnictwo i transport morski mogą stanowić ważne źródło innowacyjnego finansowania.

3.6. Zarządzanie przyszłą międzynarodową architekturą finansową powinno być zdecentralizowane i oddolne. Nowe forum wysokiego szczebla ds. międzynarodowego finansowania działań związanych z klimatem powinno monitorować i regularnie oceniać braki i dysproporcje w finansowaniu działań łagodzących i dostosowawczych.

3.7. Wszystkie kraje, oprócz krajów najsłabiej rozwiniętych, powinny do 2011 r. opracować plany niskoemisyjnego wzrostu gospodarczego, w których określą realne cele średnio- i długoterminowe, oraz przygotować roczne wykazy gazów cieplarnianych.

3.8. W latach 2010–2012 prawdopodobnie konieczne będzie szybkie uruchomienie środków finansowych rządu od 5 do 7 mld EUR rocznie przeznaczonych na działania dostosowawcze i łagodzące, badania naukowe i budowanie zdolności w krajach rozwijających się. W tym celu UE powinna rozważyć wnoszenie bezpośredniego wkładu w wysokości 0,5–2,1 mld EUR rocznie, począwszy od roku 2010. Zarówno budżet UE, jak i budżety krajowe powinny być przygotowane do wniesienia wkładu w to finansowanie.

3.9. W ramach pakietu wniosków dotyczących kolejnych ram finansowych Komisja przedstawi wniosek obejmujący okres po 2012 r. i dotyczący jednej globalnej propozycji UE; wniosek ten zawierać będzie rozwiązanie kwestii, czy od 2013 roku finansowanie powinno pochodzić ze środków budżetowych, czy – jako część pakietu propozycji ram finansowych po 2013 r. – należy ustanowić odrębny fundusz klimatyczny, czy też należy połączyć obie te formy finansowania. Bezpośrednie wkłady poszczególnych państw członkowskich mogłyby również być ważnym źródłem finansowania przez UE, stanowiąc część całkowitego wysiłku redukcyjnego UE.

3.10. Jeżeli finansowanie nie będzie pochodziło z budżetu UE, podział wkładów wewnątrz UE powinien opierać się na tych samych zasadach podziału, które mają zastosowanie na poziomie międzynarodowym, z uwzględnieniem poszczególnych sytuacji państw członkowskich.

## 4. Uwagi ogólne

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji, w którym zmierza ona do przełamania trwającego impasu w międzynarodowych negocjacjach kopenhaskiego porozumienia w sprawie klimatu, przedstawiając plan dotyczący finansowania działań związanych z klimatem oraz podkreślając nieustającą potrzebę wytyczenia bardzo ambitnych celów w zakresie zmniejszenia emisji.

4.2. Grupa G77 (grupa krajów rozwijających się) wyraźnie stwierdziła, że przeznaczenie odpowiednio wysokich kwot na finansowanie działań związanych z klimatem jest dla jej członków najważniejszym zagadnieniem w kontekście porozumienia klimatycznego ONZ. Powszechnie uznaje się fakt, że kraje rozwijające się (oraz najbardziej członkowie takich społeczeństw) zostaną w pierwszej kolejności i najdotkliwiej doświadczeni przez zmieniające się warunki klimatyczne.

4.3. Kraje rozwijające się potrzebują naszej pomocy także w przeciwdziałaniu zmianie klimatu, co UE uzgodniła w ramach konwencji klimatycznej ONZ. W nadchodzących dziesięcioleciach prawdopodobnie czekają je wydatki w wysokości setek miliardów euro rocznie.

4.4. EKES wyraża uznanie dla faktu, że Komisja zrobiła pierwszy krok, analizując różne możliwe źródła finansowania, oraz dla starań na rzecz zachęcenia do zbadania każdego ze źródeł, zarówno pod względem określenia zasobów, jak i pod względem sposobu ich wyasygnowania i przekazania na określone cele. Wiele organizacji pozarządowych i ekonomistów ONZ twierdzi jednak konsekwentnie, że ostrożne szacunki wysokości środków finansowych, jakie kraje rozwinięte powinny przekazać krajom rozwijającym się, wskazują na kwotę rzędu 150 mld USD (około 110 mld EUR) rocznie.

4.5. Więcej uwagi należy poświęcić analizie nowego elastycznego mechanizmu (sektorowego rynku emisji, SCM), aby zapewnić praktyczne możliwości jego wprowadzenia w życie oraz zminimalizować ryzyko niepowodzenia. Aby uniknąć nieporozumień, w mechanizmie czystego rozwoju i w SCM należy zwrócić uwagę na kryteria dotyczące dodatkowości.

4.6. Finansowanie działań związanych z klimatem powinno być w każdym przypadku finansowaniem nowym i dodatkowym w stosunku do zobowiązań, które kraje rozwijające się podjęły w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA), tzn. 0,7 % PNB, gdyż zmiana klimatu spowoduje dodatkowe koszty znacznie przewyższające te, które początkowo uwzględniono w zobowiązaniach podczas ustalania celów. Należy pamiętać, że tylko kilka krajów spełniło swoją obietnicę zwiększenia wysokości ODA do 0,7 % PKB. Tendencje rysujące się w ostatnim dziesięcioleciu wskazują na to, że szansa jej spełnienia jest niewielka.

4.7. Zwłaszcza teraz UE powinna podtrzymać swoje środki i zachować czołową pozycję w międzynarodowej polityce przeciwdziałania zmianie klimatu podczas negocjacji kompleksowego porozumienia w sprawie zmiany klimatu w Kopenhadze. Obecny kryzys finansowy, który nie miał sobie podobnych w przeszłości, będzie krótki i ostatecznie przemienie. Zmiana klimatu pozostanie.

4.8. Ożywienie gospodarcze zależy od tego, jak poradzimy sobie ze zmianą klimatu. Jeżeli przywódcy nie podejmą pilnie potrzebnych działań w tym roku, skutki zmiany klimatu będą prawdopodobnie kosztowały ponad 20 % światowego PKB. Zdaniem lorda Sterna, byłego głównego ekonomisty Banku Światowego, jest to więcej niż koszt Wielkiego Kryzysu i obu wojen światowych razem, nie mówiąc o ofiarach w ludziach i wyginieciu niektórych gatunków.

4.9. UE powinna także nadal nalegać na to, by Stany Zjednoczone i inne kraje ujawniły swoje stanowiska w sprawie finansowania działań związanych z klimatem. Obietnice zwiększonych środków finansowych, czy to ze źródeł międzynarodowych, czy krajowych, powinny podlegać przepisom „dającym się mierzyć, raportować i weryfikować”.

## 5. Uwagi szczegółowe

### 5.1. Generowanie odpowiednich przepływów finansowych

#### 5.1.1. Pozyskiwanie finansowania krajowego

5.1.1.1. Krajowe finansowanie ze źródeł prywatnych będzie stanowić dużą część niezbędnych inwestycji, nie tylko w krajach rozwiniętych, ale również w krajach rozwijających się; większość tych inwestycji już jest rentowna, a dodatkowe inwestycje zwrócą się dzięki niższym rachunkom za energię.

5.1.1.2. Kraje najbardziej zagrożone, zwłaszcza kraje najslabiej rozwinięte, oraz najuboższe warstwy społeczeństwa w krajach rozwijających się, nie będą miały wystarczających środków do inwestowania w dostosowanie się do zmiany klimatu, by stawić czoła jej niekorzystnym skutkom. Będą one w dużej mierze uzależnione od pomocy publicznej, zarówno krajowej, jak i międzynarodowej.

#### 5.1.2. Pełne wykorzystanie rynku emisji

5.1.2.1. EKES zgadza się, że międzynarodowy rynek emisji jest jednym z narzędzi, za pomocą których można skłonić sektor prywatny do inwestycji w krajach rozwijających się, lecz rynek ten jest wciąż niedojrzały, a jakość jednostek kompensacji budzi wiele wątpliwości. Skuteczność rynku emisji zwiększy się, gdy dzięki ambitnemu porozumieniu w Kopenhadze powstanie niedobór przydziałów emisji gazów cieplarnianych.

5.1.2.2. Finansowanie powiązane z mechanizmami rynkowymi w postaci aukcyjnej sprzedaży określonego odsetka przydziałów emisji gazów cieplarnianych (jednostek przyznanej emisji, AAU) w systemie międzynarodowym (w tym przypadku poza EU ETS) lub kupowania ich po ustalonej cenie powinno być głównym sposobem pozyskania nowych środków finansowych w ramach UNFCCC. Uzupełniającymi źródłami środków finansowych mogłyby być np. podatki od podróży lotniczych i morskich lub aukcyjna sprzedaż przydziałów emisji gazów cieplarnianych tym sektorom w ramach systemów regionalnych i krajowych (np. EU ETS), a także podatki od transakcji na rynku emisji.

5.1.2.3. Musimy pamiętać o tym, że rynek emisji jest rynkiem instrumentów pochodnych, który umożliwi duży inwestorom spekulowanie oczekiwanymi (przyszłymi) cenami redukcji emisji. Rynek ten już teraz ujawnia swe słabości i mógłby w jeszcze większym stopniu zdestabilizować międzynarodowy rynek finansowy. W Bangkoku kraje rozwijające się twierdziły, że oparcie się na mechanizmach rynkowych zwiększyłoby narażenie tych krajów południa, które już teraz dotyka kryzys żywnościowy, finansowy i klimatyczny.

5.1.2.4. Istnieje potrzeba stworzenia procedur zatwierdzania/weryfikacji, które umożliwią szybsze działanie zarówno mechanizmu czystego rozwoju (CDM), jak i nowych mechanizmów sektorowych rynków emisji (SCM).

5.1.2.5. Należy więcej inwestować w budowanie zdolności i szkolenie ekspertów we wszystkich dziedzinach rynku emisji, zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się.

5.1.2.6. Aby można było wprowadzić sektorowy rynek emisji, należy stworzyć przejrzystą definicję „bardziej zaawansowanych gospodarczo krajów rozwijających się”. EKES popiera wprowadzenie sektorowych rynków emisji w bardzo konkurencyjnych sektorach gospodarki, lecz ostrzega także, że ryzyko niepowodzenia jest rzeczywiście bardzo wysokie, jeżeli struktury tego mechanizmu nie będą najsolidniejsze z możliwych.

5.1.3. Ustalenie skali międzynarodowego finansowania publicznego

5.1.3.1. EKES zgadza się z twierdzeniem, że „im mniejsze fundusze będą generowane przez rynek uprawnień do emisji dwutlenku węgla, tym większe będzie zapotrzebowanie na finansowanie środków łagodzących ze źródeł publicznych.”

5.1.3.2. Należy ustanowić mechanizmy mające na celu regularne weryfikowanie zapotrzebowania na finansowanie publiczne, lecz Komisja musi być świadoma ryzyka tego, że dostarczanie finansowania publicznego może spowodować zakłócenia na rynku emisji, jeżeli nie będzie skierowane do sektorów, do których rynek emisji nie ma dostępu, nie przejawia nimi zainteresowania, czy nie podejmuje na nich inicjatyw (tj. budowania zdolności, szkolenia).

5.1.4. Szybkie uruchomienie międzynarodowych publicznych środków finansowych na lata 2010–2012

5.1.4.1. EKES zgadza się, że w kontekście kompleksowego, zrównoważonego i ambitnego porozumienia kopenhaskiego ważne jest szybkie uruchomienie międzynarodowych publicznych środków finansowych. Powinno ono być ukierunkowane w szczególności na budowanie zdolności, w tym na opracowywanie planów niskoemisyjnego wzrostu gospodarczego, gotowość do podejmowania działań łagodzących, projekty pilotażowe oraz kwestie związane bezpośrednio z dostosowywaniem się do zmiany klimatu. Celem takiego szybkiego uruchomienia wsparcia powinno być przygotowanie do skutecznych i sprawnych działań w perspektywie średnio- i długoterminowej oraz uniknięcie wszelkich opóźnień w podejmowaniu ambitnych działań.

5.1.5. Innowacyjne finansowanie pochodzące z międzynarodowego transportu lotniczego i morskiego

5.1.5.1. Emisje wytwarzane przez międzynarodowe lotnictwo i transport morski są duże i dość szybko rosną. Jeżeli stężenie gazów cieplarnianych w atmosferze ma się ustabilizować, emisje te będzie trzeba objąć przepisami. Regulacje w tej dziedzinie mogłyby wygenerować znaczące środki finansowe, które można by przeznaczyć na porozumienie klimatyczne. Koszty te ponieśliby przede wszystkim pasażerowie linii lotniczych oraz konsumenci w krajach rozwiniętych. Będzie to jednak wymagało współpracy z Organizacją Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego i Międzynarodową Organizacją Morską, które w ciągu ostatniego dziesięciolecia udaremniały starania mające na celu zajęcie się tymi emisjami.

5.1.6. Określanie wkładów w międzynarodowe publiczne środki finansowe

5.1.6.1. EKES zgadza się, że „przyznanie większej wagi emisjom niż PKB stanowiłoby dodatkowy bodziec do ograniczania emisji i potwierdziłoby zasadność wczesnych działań w celu ograniczania emisji.” Należy jednak wspierać utworzenie odpowiedniego mechanizmu ważenia, umożliwiającego osiągnięcie porozumienia w Kopenhadze.

5.2. *Wkład UE w publiczne finansowanie działań związanych ze zmianą klimatu*

5.2.1. EKES popiera decyzję Komisji, by podczas negocjacji działać jako organ przedstawiający jedną globalną propozycję.

5.2.2. Jeżeli chodzi o przekazywanie środków finansowych na odpowiednie cele, EKES zaleca, by wykorzystywać istniejące struktury, tworząc przy tym przejrzyste procedury monitorowania i sprawozdawczości, co obniży koszty i zapewni należyte wydatkowanie środków finansowych.

5.3. *Europejski plan zdecentralizowanego, oddolnego zarządzania finansowaniem działań związanych z klimatem*

5.3.1. Jako wzór może zostać wykorzystana struktura zarządzania UE, co może postawić UE w znacznie korzystniejszej sytuacji podczas podejmowania kolejnych kroków.

5.3.2. Co do ostatecznego terminu przedstawienia przez wszystkie kraje planów niskoemisyjnego wzrostu gospodarczego (2011 r.), EKES uważa, że jeżeli UE pragnie, by powstały solidne, mające zastosowanie w praktyce plany, termin ten jest nierealistyczny ze względu na niski poziom wiedzy specjalistycznej, co ma miejsce nawet w niektórych państwach członkowskich UE.

Bruksela, 5 listopada 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI