



Брюксел, 26.3.2013
COM(2013) 167 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**Международно споразумение от 2015 г. относно изменението на климата: насоки
на международната политика в областта на климата след 2020 г.**

Консултативно съобщение
{SWD(2013) 97 final}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

Международно споразумение от 2015 г. относно изменението на климата: насоки на международната политика в областта на климата след 2020 г.

Консултативно съобщение

С настоящото консултативно съобщение се призовава за провеждане на дискусия с участието на държавите членки, институциите на ЕС и заинтересованите страни относно формулирането на най-ефективни насоки за действията в международен план по отношение на изменението на климата в периода 2020—2030 г. В него е описан контекстът на тази дискусия и е представен набор от въпроси. Допълнителна информация по въпроса се съдържа в отделен работен документ на службите на Комисията.

1. НАЛЕЖАЩА НУЖДА ОТ ПО-АМБИЦИОЗНИ ЦЕЛИ

Първото десетилетие на XXI в. бе най-горещото в историята (откакто се води статистика за температурите), а през лятото на 2012 г. бе наблюдавано неவிждано до момента топене на ледовете в Северния ледовит океан. Макар че не всяко от екстремните метеорологични явления, регистрирани през 2012 г., като например незапомнената суша и горските пожари в Южна Европа и САЩ или безпрецедентните урагани и наводнения в някои райони на Азия, Карибския басейн и Северна Америка, може да се да се смята за последица от изменението на климата, те потвърждават научните прогнози, според които честотата и въздействието на подобни явления ще нарастват паралелно с това изменение. Дори в условията на забавен световен икономически растеж предизвиканите от човека емисии на парникови газове, които причиняват глобалното затопляне, продължават да се увеличават с тревожни темпове.

Въпреки недвусмислените научни данни относно изменението на климата и все по-очевидните последици от него действията в тази област продължават да бъдат недостатъчни за постигането на реални резултати. Последният доклад на Програмата на ООН за околната среда относно изоставането при емисиите показва, че ако поетите от държавите безусловни ангажименти за намаляване на емисиите на парникови газове бъдат изцяло приложени, постигнатият спад няма надхвърля една трета от необходимото до 2020 г. понижение, чиято цел е да се предотврати опасното глобално затопляне от 2° C в сравнение с нивата преди началото на индустриализацията. В неотдавнашен доклад на Световната банка се прогнозира, че дори тези ангажименти да бъдат изпълнени, остава 20 % вероятност до 2100 г. температурата на Земята да се покачи с над 4° C. Това би представлявало увеличение, което надхвърля повече от пет пъти наблюдаваното в момента глобално покачване на температурите, съпроводено с изключително високи рискове за жизненоважните системи, поддържащи човешката дейност.

Най-драматичните последици от бързото затопляне на планетата могат да се избегнат само ако се действа колективно, с повече амбиция и със съзнанието, че са необходими спешни мерки. Проведени наскоро научни изследвания и анализи сочат, че това все още е възможно и че мерките, които трябва да се приложат за тази цел, могат да

донесат множество странични ползи. Опитът на държавите, които вече прилагат стратегии за развитие с ниски нива на въглеродни емисии, показва, че е възможно постигането на значителни намаления в емисиите на парникови газове на поносима цена и че те могат да донесат разнообразни ползи, като например нови работни места, национална енергийна сигурност, подобряване на градския транспорт, по-ниски сметки за енергийно потребление (чрез икономии на енергия и увеличена ефективност) и по-високо качество на въздуха. Макар да съществува широк консенсус, че намалената употреба на изкопаеми горива съответства на националните интереси, в много държави все още съществуват опасения от настъпването на неблагоприятни икономически последици или липсват инструменти и средства за по-нататъшни действия, особено в сегашния икономически контекст. В резултат на това целите на глобално равнище продължават да бъдат недостатъчно амбициозни.

През 2011 г. международната общност започна преговори по ново международно споразумение за колективни действия, насочени към защита на климата в световен мащаб. Предвижда се то да бъде сключено до края на 2015 г. и да се прилага след 2020 г., като в момента се водят преговори по него в рамките на процеса, известен като „Платформа от Дърбан за засилено действие“.

Преговорите в рамките на тази платформа протичат в две направления: първото се отнася до приемането на ново международно споразумение до 2015 г., а целта на второто е формулиране на по-амбициозни цели преди 2020 г., когато ще влезе в сила споразумението от 2015 г. Въпреки че в настоящото консултативно съобщение акцентът се поставя върху първото направление, т.е. изготвяне на проекта на споразумението от 2015 г., действията, които ще предприемем от този момент до 2020 г., ще бъдат решаващи за определяне на правилната насока на политиките.

2. МЕЖДУНАРОДНА ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА КЛИМАТА: АКТУАЛНО СЪСТОЯНИЕ, ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ВЪЗМОЖНОСТИ В ПЕРИОДА 2020—2030 Г.

Споразумението, предвидено за 2015 г., ще трябва да установи най-късно до 2020 г. всеобхватен режим, обединяващ съществуващата в момента разнородна система от задължителни и незадължителни договорености по силата на Рамковата конвенция на ООН по изменението на климата (Конвенцията). Държавите от ЕС, няколко други европейски държави и Австралия се споразумяха да се присъединят към юридически задължителния втори период на поети задължения по Протокола от Киото като преходна мярка между 2012 г. и 2020 г. През същия период още 60 държави — сред които Съединените американски щати, някои от главните бързоразвиващи се икономики, държави с нисък и среден доход, както и някои от най-слабо развитите държави, обещаха да поемат различни видове ангажименти за намаляване и ограничаване на емисиите съгласно Конвенцията. Тези ангажименти представляваха резултат от Конференцията по изменението на климата в Копенхаген от края на 2009 г. и през следващата година в Канкун бяха официално представени като юридически незадължителни по смисъла на Конвенцията (допълнителна информация се съдържа в придружаващия работен документ на службите на Комисията).

Едностранният характер (тип „отдолу нагоре“) на ангажиментите, поети в рамките на процеса Копенхаген—Канкун, създаде предпоставки за по-приобщаващ международен подход. За първи път САЩ, Китай, Индия, Бразилия, Южна Африка, ЕС и други страни поеха международно задължение за провеждането на конкретни национални политики

в областта на климата като част от обща инициатива. Независимо от това редица ангажименти, поети от големите икономически сили, са не само доброволни, но и са обвързани с конкретни условия, като например по-амбициозни действия, предприемани от другите страни, и наличието на финансови средства. И най-важното — както вече бе споменато, прогнозите сочат, че ако настоящите ангажименти бъдат приложени напълно, постигнатият спад на емисиите ще представлява по-малко от една трета от понижението, необходимо за ограничаване на глобалното затопляне под 2 °С.

При изготвянето на споразумението, предвидено за 2015 г., Европа трябва да се поучи от успехите и недостатъците на Конвенцията, Протокола от Киото и процеса Копенхаген—Канкун. Ще се наложи да изоставим парадигмата „Север—Юг“, която отразява обстановката в света през 90-те години на XX век, и да се насочим към нов модел, основан на взаимозависимостта и споделената отговорност. В споразумението трябва да се предвидят начини за привличане на всички големи икономически сили, включително САЩ, Китай, Индия и Бразилия, които досега отказваха да поемат юридически задължителни ангажименти за намаляване на емисиите си от парникови газове. То трябва да се основава на действащите рамки и да подпомогне държавите — особено най-уязвимите — в усилията им да се адаптират към неизбежното изменение на климата. Преди всичко то трябва да осигури прехода от съществуващите в момента разнородни договорености и подход „отдолу нагоре“, който в голяма степен се основава на незадължителни решения, към юридически задължително споразумение, в което се съчетават ефективно подходите „отдолу нагоре“ и „отгоре надолу“ и което ще предложи дългосрочно решение на проблема с емисиите в световен мащаб, така че глобалното затопляне да остане под 2 °С.

Същевременно е необходимо в споразумението да се отразят промените, настъпили в света от началото на преговорите през 1990 г. досега, и които ще продължат да настъпват в периода до 2030 г. Както е обяснено в придружаващия работен документ на службите на Комисията, то ще се прилага в контекст, в който:

- науката е опровергала всяко разумно съмнение, че човешката дейност води до затопляне на планетата;
- държавите с бързоразвиваща се икономика са все по-значим фактор за икономически растеж и емисии на парникови газове;
- все още не са преодолени съществени предизвикателства, свързани с устойчивото развитие;
- мерките за борба с изменението на климата са съпроводени със значителни възможности;
- разрастването на световната търговия ще продължи да повдига въпроси относно свързаните с производството емисии и предотвратяване на изместването на въглеродните емисии (прехвърляне на дейности, водещи до високи въглеродни емисии, от държави с много амбициозни цели към такива с по-малко амбициозни цели).

3. ОСНОВИ НА СПОРАЗУМЕНИЕТО, ПРЕДВИДЕНО ЗА 2015 Г.

В процеса на изготвяне и прилагане на споразумението, предвидено за 2015 г., трябва да се преодолеят редица предизвикателства:

- **Създаване на предпоставки за достатъчно амбициозни цели за намаляване на емисиите в световен мащаб**

Обещанията и ангажиментите, до които доведоха предишните преговори, не бяха достатъчно амбициозни. От основно значение е при изготвянето на предвиденото за 2015 г. споразумение това да бъде избегнато, за да се предотврати изменение на климата с опасни последици. За първи път преговорите трябва да се ръководят от дългосрочната цел светът да насочи усилията си към ограничаване на глобалното затопляне до не повече от 2 °C в сравнение с нивата преди началото на индустриализацията. Изглежда обаче малко вероятно през 2015 г. правителствата да се споразумеят как точно да бъдат разпределени по справедлив начин усилията за справяне с това предизвикателство. Поради това в новото споразумение трябва да се заложи не само съзнание за обща отговорност и справедливи отправни позиции на отделните страни за постигането на тази цел, но и да се осигурят инструменти и процеси за допълнително укрепване на индивидуалните и колективните цели. То трябва да предвижда възможност за динамични корекции, като позволява редовни прегледи и съответно укрепване на целите. Наред с това споразумението трябва да предвижда механизъм, чрез който да се покаже, че държавите могат да постигнат повече със съвместни, отколкото с индивидуални усилия, и да предотврати ситуация, в която те изчакват действията на другите, преди сами да предприемат съответните мерки. Накрая, споразумението трябва да предостави стимули за насърчаване на амбициозните цели и средства за възпиране на недостатъчно амбициозните цели.

Въпрос 1:

Как да се изготви предвиденото за 2015 г. споразумение, така че да се гарантира възможността държавите да работят за устойчиво икономическо развитие, като същевременно бъдат насърчавани да дадат своя равностоен и справедлив принос към намаляване на глобалните емисии на парникови газове, в резултат на което да се наложи тенденцията за понижаване на тези емисии и за ограничаване на глобалното затопляне под 2 °C? Как може да се избегне повторение на сегашната ситуация, при която доброволните ангажименти не съответстват на ограничаването на емисиите, необходимо за поддържане на глобалното затопляне под 2 °C?

- **Включване на всички големи икономически сили и сектори в глобалните усилия за облекчаване на последиците от изменението на климата**

За постигането на екологична ефективност ще е необходимо всички големи икономически сили и всички сектори да дадат своя принос по сравним, справедлив, прозрачен и отговорен начин, така че рискът от изместване на въглеродни емисии да бъде сведен до минимум. Поради това от основно значение е да се осигури участието на всички големи икономически сили и всички сектори. Без такова споразумение е възможно отделните държави и региони да продължат да ограничават целите си в сравнение с тези на своите конкуренти. За да се избегне това, предвиденото за 2015 г. споразумение би могло както да окуражи и стимулира държавите да не отлагат поемането на амбициозни ангажименти, така и да подпомогне постигането на равни условия за сегашните лидери и изоставащите държави.

Въпрос 2:

Как с предвиденото за 2015 г. споразумение може най-добре да се гарантира приносът на всички големи икономически сили и сектори и да се сведе до минимум потенциалният риск от изместване на въглеродни емисии между силно конкурентоспособните икономики?

- **Интегриране на действията в областта на изменението на климата и взаимно укрепване на свързаните с тях процеси и инициативи**

Политиката във връзка с изменението на климата не може да бъде развивана самостоятелно — тя трябва да подкрепя икономическия растеж, по-широкообхватната програма за устойчиво развитие и създаването на нови възможности за заетост. Независимо дали са насочени към облекчаване на последиците от изменението на климата или адаптиране към това изменение, действията в тази насока трябва да бъдат интегрирани във всички области на политиката и да са основен компонент при формулирането на мерките в областта на енергетиката, транспорта, промишлеността, селското стопанство, горското стопанство и по-общите политики и стратегии за устойчиво развитие.

Поради тази причина предвиденото за 2015 г. споразумение трябва да признае и засили по-широкообхватните цели за устойчиво развитие и да подкрепя цялостното интегриране на целите, свързани с изменението на климата, в съответните области на политиката. Това включва последващите действия във връзка с конференцията „Рио+20“, преглед до 2015 г. на Целите на хилядолетието за развитие и изпълнение на споразумения като Конвенцията за биологичното разнообразие. Тази дейност позволява да се реагира на предизвикателствата, свързани с изменението на климата и неговото въздействие върху изкореняването на бедността и трите стълба на устойчивостта (екологично, икономическо и социално развитие) — области, в които може да се осигурят съществени допълнителни ползи. С оглед на това Комисията предложи съвместен подход към постигането на целта за „достоеен живот за всички до 2030 г.“, който обединява различните последващи действия по „Рио+20“ и по прегледа на Целите на хилядолетието за развитие.

Важно е също така да се насърчат двустранните, многостранните и регионалните инициативи, които допълват и ускоряват работата в рамките на Конвенцията. С тези допълнителни инициативи могат да се насърчат усилията на държавите, частния сектор и гражданското общество за намаляване на емисиите чрез по-целенасочени колективни действия. Актуални примери за такива действия са инициативата за постепенно премахване на субсидиите за изкопаеми горива в рамките на Г-20, инициативите, предприети в рамките на процеса „Рио+20“, и усилията за намаляване на емисиите от краткотрайни атмосферни замърсители, в това число ненапълно флуорираните въглеводороди (HFC).

Въпрос 3:

Как споразумението, предвидено за 2015 г., може най-ефективно да поощри интегрирането на мерките във връзка с изменението на климата във всички съответни области на политиката? По какъв начин то може да насърчи допълнителните процеси и инициативи, включително тези, предприемани от недържавни участници?

4. ИЗГОТВЯНЕ НА СПОРАЗУМЕНИЕТО, ПРЕДВИДЕНО ЗА 2015 Г.

Кръгът от преговори, който започна през 2011 г. в Дърбан, отразява нестабилния, но изключително важен международен консенсус относно естеството на споразумението, предвидено за 2015 г. За да може това споразумение да надхвърли постигнато до момента вследствие на договореностите от Киото, Копенхаген и Канкун, то трябва да има приобщаващ характер, т.е. да съдържа задължения, които са приложими за всички държави — както развити, така и развиващи се. Споразумението трябва да е амбициозно, т.е. да предвижда ангажименти, съвместими с целите за ограничаване на глобалното затопляне до по-малко от 2 °С. То трябва да е ефективно — да включва подходящ набор от стимули за прилагането и изпълнението на съответните цели. Споразумението трябва да се възприема широко като справедливо и равноправно по отношение на предвидения в него начин за разпределяне на усилията за намаляване на емисиите на парникови газове, както и разходите за адаптиране към неизбежното изменение на климата. Освен това предвиденото за 2015 г. споразумение трябва да е юридически задължително. Само правна форма, предвиждаща юридически задължителен договор, би отразила най-високата степен на политическа воля, необходима за определянето на достатъчно амбициозни цели и извършването на глобален преход към икономика с ниски въглеродни емисии, би гарантирала, че поетите ангажименти са ратифицирани и приложени в националното законодателство, би осигурила дългосрочното внимание на правителствата, гражданското общество, бизнеса и медиите и би предоставила подходящо равнище на прозрачност и отчетност по отношение на поетите ангажименти.

В предвиденото за 2015 г. споразумение трябва да се постави акцент върху мерките, които насърчават и позволяват на държавите да поемат нови и амбициозни ангажименти за ограничаване на последиците от изменението на климата. Същевременно то трябва да се основава на опита от вече прилаганите мерки по отношение на изменението на климата и да спомага за тяхното укрепване. Много от съществуващите институции, инструменти и процеси — в това число Зеленият фонд за климата, Комитетът по адаптация, Международната оценка и преглед, Международните консултации и анализ, Изпълнителният комитет по технологиите, стратегиите за развитие с ниски нива на въглеродни емисии и националните планове за адаптиране — функционират отскоро, но могат да имат значителен принос в изготвянето на споразумението от 2015 г.

Споразумението трябва да отразява най-новите научни постижения, включително петия доклад за оценка на Междуправителствения комитет по изменение на климата, чието обобщение се очаква да бъде приключено през октомври 2014 г. — една година преди приемането на новото споразумение. Наред с това то трябва да е достатъчно динамично и гъвкаво, за да се приспособява към бъдещите новости в научното познание и към промените в разходите за единица продукт при технологиите и в националните или

регионалните социално-икономически условия. Наскоро договореният втори период на ангажиментите по Протокола от Киото представлява интересен прецедент в създаването на динамичен режим чрез установяване на процедура за преразглеждане, която насърчава въвеждането на по-амбициозни цели или сближаването между повече и по-малко амбициозните цели в периода на поетите ангажименти. Необходимо е обаче тази динамика да се балансира с очакванията — особено от страна на бизнес средите — за предвидимост и сигурност.

- Смекчаване на последиците от изменението на климата

Научните данни сочат, че вероятността глобалното затопляне да се задържи под 2 °C зависи от това увеличението на емисиите на парникови газове в световен мащаб да бъде прекратено и да премине към процес на намаляване преди 2020 г., като емисиите продължават да спадат през всяка следваща година. Поради това е необходимо предвиденото за 2015 г. споразумение да изпълни нелеката цел за намаляване до 2030 г. на глобалните емисии под нивата от 1990 г., което би се равнявало на общ спад от приблизително 25 % спрямо емисиите от 2010 г.

Ангажиментите, поети в рамките на процеса Копенхаген—Канкун, в съчетание с втория период на ангажименти по Протокола от Киото, доведоха не само до значителни различия в обхвата на поставените от страните цели, но и до огромно разнообразие от национални политики и мерки, в това число пазари на въглеродни емисии, чиято цел е намаляване на емисиите в определени сектори.

Успоредно с преговорите по споразумението, предвидено за 2015 г., в рамките на Конвенцията и Протокола от Киото ще продължи да се подобрява прозрачността и отчетността, като се определят общи елементи за докладване, подобряват се съществуващите пазарни механизми и се разработват нови, и се насърчават нови международни партньорства по отношение на различни сектори, газове и политики — например селско и горско стопанство, корабоплаване, въздухоплаване и парниковите газове, различни от CO₂.

Въпрос 4:

Кои следва да бъдат водещите критерии и принципи при установяването на справедливо разпределение сред страните по споразумението от 2015 г. на ангажиментите за смекчаване на последиците от изменението на климата, така че тези ангажименти да отразяват специфичните национални условия, да се възприемат широко като равнопоставени и справедливи и в своята съвкупност да са достатъчни, за да се избегне формулирането на недостатъчно амбициозни цели? Как споразумението от 2015 г. може да гарантира оползотворяването на конкретни възможности по отношение на конкретни сектори?

- Адаптиране

Неблагоприятните последици от изменението на климата ще стават все по-осезателни, а предизвикателствата, свързани с адаптирането към това изменение — още по-сериозни. Специфичните последици от изменението на климата в отделните държави ще варират според тяхното географско, културно, социално и икономическо положение, както и според тяхната устойчивост и способност за адаптиране. Ще бъдат необходими различни мерки, разработени на местно ниво в съответствие с конкретните ситуации, които да бъдат интегрирани в обичайния процес на планиране на развитието

на съответните държави. Националният и регионалният опит, натрупан при действията за адаптиране — включително в рамките на ЕС и неговите държави членки — показва ясно, че е необходимо свързаните с адаптирането въпроси да бъдат напълно интегрирани в широк спектър от области на политиката, като например регионалното и пространственото планиране, управлението на крайбрежните райони и водите, селското стопанство и здравеопазването. Благодарение на този опит бе установена също необходимостта от пълно координиране с политиките за управление на риска от бедствия и бяха демонстрирани ползите от адаптирането, съобразено с екосистемите.

Досега рамката за адаптиране съгласно Конвенцията поставяше акцент върху подобряване на обществената устойчивост чрез преодоляване на недостига на информация (работна програма от Найроби), по-адекватно планиране (национални планове за адаптиране) и подобрен достъп до финансиране (Фонд за адаптация, Зелен фонд за климата). С Конференцията за изменението на климата, проведена през 2012 г. в Доха, бе засилено международното сътрудничество по въпроса за загубите и вредите, свързани с неблагоприятните последици от изменението на климата, включително въздействията на екстремните метеорологични явления и постепенно настъпващите събития. Извън обхвата на Конвенцията също се извършва значителна допълнителна работа, включително в контекста на Рамката от Хиого за намаляване на риска от бедствия.

Въпрос 5:

Каква следва да бъде ролята на споразумението, предвидено за 2015 г., в мерките за адаптиране към изменението на климата и как тези мерки да се основават на текущата работа в рамките на Конвенцията? Как това споразумение може да въведе допълнителни стимули за интегриране на мерките за адаптиране във всички съответни области на политиката?

- Средства за изпълнение

ЕС следва да насърчава прилагането на комплексен и интегриран подход към средствата за изпълнение, включително към въпросите, свързани с финансирането на световно равнище. Понастоящем дискусиите относно финансирането във връзка с климата, биологичното разнообразие, развитието и устойчивото развитие се провеждат в рамките на различни форуми, макар потенциалните източници на финансиране да са едни и същи. При финансирането, предоставено от ООН за процеса на развитие, е наложително да се постигне съгласуваност и да се избегне дублиране на усилията. Комисията възнамерява да представи предложение за интегриран подход на ЕС към финансирането и другите средства за изпълнение, отнасящи се до различните глобални процеси.

В дискусиите относно средствата за изпълнение трябва да бъдат включени вариантите за мобилизиране на необходимата финансова подкрепа (национална и международна, от публични и частни източници), както и разработването и внедряването на нови технологии и прилагането на пазарни механизми.

Финансиране

Дискусиите относно подходящото финансиране, което ще подкрепи усилията на бедните държави да изпълняват ангажиментите си по мерките за смекчаване на последиците от изменението на климата и да посрещат предизвикателства, свързани с

адаптирането, ще останат основен акцент при изготвянето на споразумението, предвидено за 2015 г. През следващите десетилетия ще се наложи мерките за смекчаване и адаптиране да се превърнат в неотменна част от всички публични и частни инвестиции.

В момента се работи за привеждането на Зеления фонд за климата в оперативно състояние. На конференцията в Копенхаген развитите държави обещаха, че до 2020 г. ще мобилизират 100 млрд. USD годишно за финансиране на действията относно изменението на климата, като използват широк набор от източници в съответствие с конкретните потребности и в контекста на конструктивни мерки за смекчаване и прозрачност при изпълнението им. Продължаващият икономически растеж дава основания да се очаква, че до 2030 г. всички големи и бързоразвиващи се икономики ще продължат да увеличават възможностите си за действие относно изменението на климата, включително чрез съвместни мерки за подкрепа. В 32 държави, смятани за развиващи се съгласно Конвенцията, БВП на глава от населението вече надхвърля показателите на държавата от ЕС с най-нисък БВП. Възможно е до 2020 г. и след това броят на тези държави да продължи да нараства. Необходимо е тази нова реалност да намери отражение в дискусиите относно предвидените в споразумението от 2015 г. средства за изпълнение и да се превъзмогне парадигмата „развити/развиващи се държави“, като се установи модел, в който повече държави поемат своя дял от отговорността за предоставяне на необходимите средства.

Наред с това споразумението трябва да се основава на резултатите от провежданите в момента дискусии относно мобилизирането на частни средства и иновативни източници на финансиране. С определянето на международна цена за въглеродните емисии от международния въздушен и морски транспорт не само може да се постигне основната цел за намаляване на емисиите, но и да се подпомогне предоставянето на необходимите ресурси в подкрепа на международните мерки за смекчаване на последиците и адаптиране във връзка с изменението на климата.

Технологии

През 2020 г. политиките в областта на климата вече ще са обхванали както множество от най-евтините варианти за намаляване на емисиите — най-вече подобренията във връзка с енергийната ефективност, така и най-конкурентоспособните възможности за производство на енергия от възобновяеми източници. В резултат на това ще се поставя все по-силен акцент върху новите и по-усъвършенстваните технологии. Понижаването на разходите за тези технологии и създаването на подходяща политическа рамка за тяхното внедряване ще придобият ключово значение. Тъй като създаването на международна рамка, която може да насърчи по-бързото разпространение на тези технологии в международен план, е една от най-важните задачи на Конвенцията, бе учредена нова институция — Център и мрежа за климатични технологии, която трябва да докаже своята добавена стойност през следващите години.

Пазарни механизми

Борбата срещу изменението на климата ще бъде успешна само ако предвиденото за 2015 г. споразумение бъде приложено по икономически ефективен начин в периода след 2020 г. За тази цел ще е необходимо да се обърне по-голямо внимание на използването на пазарни инструменти.

В ЕС акцентът ще остане върху осигуряването на пазарни стимули за намаляване на емисиите, включително чрез търговия с тях. Протоколът от Киото повиши популярността на този иновативен и гъвкав инструмент с цел да се подпомогне изпълнението на ангажиментите за намаляване на емисиите. Впоследствие бе разработена схемата на ЕС за търговия с емисии, обхващаща 30 държави, която предоставя основния стимул за своевременното разработване на предвидения в протокола Механизъм за чисто развитие. Наред с това определянето на цени на въглеродните емисии и използването на пазарни механизми в държавите получава все по-силна подкрепа и буди все по-широк интерес. Това включва както въвеждането в Австралия на механизъм за определяне на цени на въглеродните емисии, който до 2015 г. трябва да прерасне в самостоятелна схема за търговия с емисии, така и сходни тенденции в Корея, Китай и редица щати в САЩ. В допълнение към това държавите започват да проучват възможностите за взаимно обвързване на вътрешните схеми за търговия с емисии, включително между ЕС и Австралия.

През последните години обаче механизмите за гъвкавост станаха обект на остри критики и всяко по-нататъшно развитие или подобрене (включително споразумение за по-актуални отраслови пазарни механизми) се оказва трудно. През последните пет години основните тенденции в областта на пазарните инструменти се наблюдаваха на национално равнище и извън обхвата на Конвенцията, което доказва, че се предпочитат най-вече двустранните и многостранните решения.

Въпрос 6:

Каква трябва да бъде ролята на Конвенцията, и по-специално на предвиденото за 2015 г. споразумение, в периода 2020—2030 г. по отношение на финансирането, пазарните механизми и технологиите? Как да се използва досегашният опит и да се постигне допълнително подобрене на съществуващите рамки?

- Прозрачност и отчетност

Предишният кръг от преговори бе съсредоточен върху повишаване на прозрачността чрез цялостна реформа на системата за измерване, отчитане и проверка. Очаква се първият пълен цикъл на тази подобрена система да бъде завършен през 2015 г. Същевременно в рамките на Протокола от Киото бе натрупан значителен опит при осчетоводяването. От друга страна, сегашната разнородна правна система не предвижда стройна счетоводна рамка за всички страни. Следващият кръг от преговори предоставя безпрецедентна възможност за създаване на такава рамка, като се използва опитът, натрупан при прилагането на схемата съгласно Протокола от Киото. Подобряването на механизмите за осчетоводяване е особено важно предвид продължаващите национални дебати относно сравнимостта на вътрешните усилия с усилията, полагани в други държави, и произтичащите от тях решения относно целите. Доверието все още е подкопавано от несигурност и съмнения във връзка със степента на амбициозност, заложената в целите на други държави.

За постигането на международно споразумение със силен юридически характер е необходима строга система за неговото спазване и правоприлагане, с която може да се установи дали дадена страна е спазила своите задължения и която предоставя начини за привеждане на страните в съответствие с изискванията и за търсене на отговорност от неизпълняващите своите задължения. Така например с механизма за правоприлагане съгласно Протокола от Киото е възможно дадена страна да бъде отстранена от международната търговия с емисии, ако не е изпълнила отчетните си задължения.

Макар резултатите от системата за изпълнение на задълженията съгласно Протокола от Киото да са нееднозначни, нейният успех зависеше от приспособяването на процедурите за постигане на съответствие и последиците към специфичния характер на ангажиментите, поети от страните.

Въпрос 7:

Как предвиденото за 2015 г. споразумение може да подобри прозрачността и отчетността на държавите в международен аспект? До каква степен ще се наложи определена счетоводна система да бъде въведена като стандарт в световен мащаб? Как следва да се търси отговорност от държавите, които не изпълняват ангажиментите си?

5. ПОДГОТОВКА НА СПОРАЗУМЕНИЕТО, ПРЕДВИДЕНО ЗА 2015 Г.

През последните две десетилетия преговорният процес в рамките на ООН стана сложен, дневният ред на заседанията включва все повече въпроси, а годишните конференции на страните са силно политизирани. Тези конференции — които, от една страна, не успяват да отговорят на често нереалистичните обществени очаквания, а от друга страна, пренебрегват научните аргументи — подронват доверието в международните институции и водят до спад в националната подкрепа за действията в областта на климата. Заради безсрочното участие в тях и механизма на вземане на решения с консенсус резултатът често се свежда до постигане единствено на договорености, основани на минимален общ интерес. Освен това преговорният процес е съпроводен със значителни разходи.

Поради това е необходимо да се набележат начини за повишаване на ефективността и ефикасността на преговорите в рамките на ООН. Тези начини могат да включват:

- разработване на процедурни правила, с които се улеснява вземането на решения, вместо предвидения в Конвенцията принцип на консенсус;
- ревизиране на честотата на годишните конференции на страните (Конвенцията е един от малкото подобни актове, в които се предвижда провеждането на годишна конференция). За тази цел е важно да се установи баланс между постоянната необходимост от политически ангажимент по отношение на изменението на климата и овладяване на очакванията, че всяко заседание ще доведе до повратен напредък в тази област;
- вместо едно председателство на конференцията на страните, което се сменя ежегодно, следва да се разгледат варианти за групиране на държави в съвместни председателства за повече от една година или въвеждане на двугодишно председателство;
- запазване на сегашната честота на официалните заседания за техническа работа, чиято интензивност през следващите години вероятно ще се увеличава;
- рационализиране и укрепване на множеството специфични точки от дневния ред, по-чести неофициални контакти преди официалните технически заседания и определяне на ясни приоритети с цел ограничаване на общите разходи за заседанията;

- възможности за засилване на участието на заинтересованите страни, включително използването на експертни мнения от деловите среди и неправителствените организации;
- засилена роля на секретариата на Конвенцията.

В допълнение към укрепването на самия процес в рамките на ООН могат да се потърсят начини за насърчаване и по-ефективно сътрудничество с инициативи по конкретни въпроси, насочени към постигане на напредък по амбициозни действия в областта на климата. Тъй като необходимостта от действия в тази насока става все по-неотложна, по-амбициозните и ефективни процеси имат най-голям шанс да спечелят подкрепа от страна на правителствата и обществеността като цяло.

Въпрос 8:

Как може да се подобри преговорният процес по въпросите на климата в рамките на ООН, така че да бъде оказана по-адекватна подкрепа за постигането на приобщаващо, амбициозно, ефективно и справедливо споразумение през 2015 г. и да се гарантира неговото прилагане?

Успехът през 2015 г. ще бъде възможен единствено с широката подкрепа от критична маса политически лидери, включително от най-големите икономически сили в света. Значимостта на този фактор стана ясна при подготовката на форумите в Киото, Копенхаген, Канкун и Дърбан. Важна стъпка към повишаване на политическата динамика бе заявеното от генералния секретар на ООН Бан Ки-Мун намерение по време на Конференцията за изменението на климата в Доха да свика среща на световните лидери през 2014 г., посветена на въпросите на климата и в подкрепа на бъдещото споразумение. Г-20 или държавите, участващи в многостранни инициативи като Форума на големите икономики, могат да изпълняват активна роля в подготовката на предвиденото за 2015 г. споразумение, ако всички големи икономически сили ги подпомогнат, като поемат водеща роля в борбата срещу изменението на климата. Освен това ЕС ще продължи да засилва сътрудничеството си с други държави извън Г-20, които са поели ангажимент за амбициозни действия във връзка с изменението на климата. Създаването на такъв политически импулс обаче е възможно само при наличие на широка подкрепа от страна на гражданското общество, деловите среди и други политически поддръжници. За тази цел е необходим активният принос и подкрепа от страна на парламентаристите, деловите среди, гражданското общество, градските и регионалните управи и други недържавни участници, както и на техните колеги в други държави.

Допълнителен фактор за успеха на предвиденото за 2015 г. споразумение е основните участници да дават пример със собствените си действия. Най-добрият начин да се убедят всички заинтересовани страни, че икономическият растеж, намаляването на бедността, устойчивото развитие и мерките срещу изменението на климата са съвместими и взаимно подкрепящи се цели на политиката, е да се демонстрират на практика множеството ползи (в това число икономически) от модернизирването на икономиката посредством внедряването на технологии за намаляване на емисиите на парникови газове както в развитите, така и в развиващите се държави и бързоразвиващите се икономики, и като се докаже, че икономическият растеж не налага повече емисии на парникови газове. Този е водещият модел, прилаган през последните две десетилетия в ЕС независимо от намаляващия дял на Съюза в глобалните емисии, който в момента е под 11 %. ЕС вече отдели своите емисии на

парникови газове от икономическия растеж: от 1990 г. насам неговите емисии са намалели с 18 %, докато икономиката като цяло е отбелязала растеж от 48 %, а добавената стойност на производствените отрасли в ЕС се е увеличила значително.

Въпрос 9:

Как ЕС може най-добре да предостави инвестиции и подкрепа за процеси и инициативи извън обхвата на Конвенцията, за да се осигурят предпоставки за сключването на амбициозно и ефективно споразумение през 2015 г.?

6. КОНСУЛТАЦИИ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

Целта на настоящото консултативно съобщение е откриването на широка дискусия с държавите членки, институциите на ЕС и заинтересованите страни в Европейския съюз и извън него относно структурата на предвиденото за 2015 г. споразумение относно изменението на климата за периода след 2020 г. Запознаването със становищата на заинтересованите страни ще бъде извършено както чрез специална конференция с тяхно участие през пролетта на 2013 г., така и посредством публична консултация, проведена по интернет¹.

Наред с това Европейската комисия ще си сътрудничи с държавите членки при организирането на инициативи за популяризиране и публични консултации в отделните държави членки. Също така Комисията ще представи и обсъди консултативното съобщение в рамките на международни срещи, като целта е да бъдат събрани становищата на партньорите извън ЕС.

¹ http://ec.europa.eu/clima/consultations/0016/index_en.htm.