

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 28.1.2009
KOM(2009) 39 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE
EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU
A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

Cesta ke komplexní dohodě o změně klimatu v Kodani

{SEK(2009) 101}
{SEK(2009) 102}

**SDĚLENÍ KOMISE
EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU
A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

Cesta ke komplexní dohodě o změně klimatu v Kodani

1. SHRNTÍ

Úspěšné zakončení mezinárodních jednání o změně klimatu v Kodani na konci roku 2009 je pro EU klíčovou prioritou. Poté, co byl přijat klimaticko-energetický balíček, musí nyní EU zintenzivnit styky se třetími zeměmi v rámci OSN i na úrovních přesahujících tento rámec.

Toto sdělení stanovuje konkrétní návrhy k dosažení tohoto cíle. Zabývá se třemi klíčovými výzvami: cíli a opatřeními, financováním a vybudováním efektivního celosvětového trhu s uhlíkem. Reaguje také na žádost Evropské rady z června 2008 o předložení komplexní strategie k posílení finančních a investičních toků pro účely snižování emisí a přizpůsobení.

V zájmu omezení růstu průměrné celosvětové teploty na maximálně 2 °C nad hodnotami před industrializací by měly rozvinuté země jako celek v roce 2020 dosáhnout snížení emisí na 30 % pod úrovněmi roku 1990. EU jde ostatním příkladem tím, že se zavázala do roku 2020 snížit emise o 20 % ve srovnání s hodnotami z roku 1990, bez ohledu na to, zda bude uzavřena mezinárodní dohoda, či ne. To je zdaleka nejambicióznější závazek, který byl dosud pro období po roce 2012 přijat jednou zemí nebo skupinou zemí.

EU chce jít ještě dál a zavázat se k cíli 30% snížení emisí v rámci dostatečně ambiciózní a komplexní mezinárodní dohody, která by zahrnovala srovnatelná snížení v dalších rozvinutých zemích a vhodná opatření v rozvojových zemích. Rozvojové země jako celek by měly omezit zvyšování emisí na 15 až 30 % pod úroveň běžného stavu. Na podporu nutných opatření v rozvojových zemích budou zapotřebí podstatně vyšší finanční zdroje: ty by měly poskytnout domácí zdroje, celosvětový trh s uhlíkem, ale také příspěvky rozvinutých zemí. Mnohé z těchto investic budou mít rychlý a dlouhodobý pozitivní účinek na změnu klimatu a hospodářskou obnovu a v každém případě by měly být nižší než náklady vyplývající z nečinnosti.

Propojením srovnatelných vnitrostátních systémů pro obchodování s emisemi by mohl být a měl být vybudován celosvětový trh s uhlíkem, což podpoří nákladově efektivní snížení emisí. EU by měla oslovit další země s cílem vytvořit do roku 2015 společný trh pro země OECD a do roku 2020 trh ještě rozsáhlejší.

2. Úvod

Dohodnutým cílem EU je omezit růst celosvětové průměrné teploty na méně než 2 °C ve srovnání s hodnotami před industrializací. Překročení prahu 2 °C bude znamenat rostoucí nedostatek jídla a vody a vážné výkyvy počasí a podstatně zvýší ohrožení jedinečných ekosystémů. Pokud bude současný vývoj vypouštění emisí pokračovat, mohlo by dojít k překročení prahu 2 °C již v roce 2050. Jen udržení se pod hranicí 2 °C si žádá značné úsilí o přizpůsobení. Na pozadí některých nových výsledků výzkumu požaduje stále více vědců, aby byla úroveň skleníkových plynů (GHG) v atmosféře stabilizována na úrovni podstatně nižší, než se doporučovalo dříve, tj. snížení až na 350 ppmv ekvivalentu CO₂. Je bezpodmínečně nutné zabezpečit v Kodani výsledek dostatečně ambiciózní na to, aby se nižší stabilizovaná hladina mohla stát skutečností.

Základní fyzická setrvačnost celosvětového klimatického systému znamená, že ignorování vědeckých varování povede k bezprecedentním, nákladným a potenciálně nezvladatelným následkům. Zároveň se naskýtá příležitost zabývat se změnou klimatu, energetickou bezpečností i nynější hospodářskou recesí současně. Pro boj se změnou klimatu budou nezbytné podstatné soukromé i veřejné investice, ale zároveň se tím zabezpečí přechod k nízkouhlíkovému hospodářství, otevřou nové možnosti pro růst a pracovní příležitosti a podpoří udržitelný rozvoj. Vlády po celém světě ohlašují zásadní investiční programy na podporu nízkouhlíkových investic, inovace a růstu a vyšší energetické bezpečnosti, mezi něž patří nedávno přijatý plán evropské hospodářské obnovy. Opatření na řešení současné finanční krize nám mohou pomoci využít stávající příležitost (která však nebude trvat dlouho) pro udržení nárůstu teploty pod 2 °C.

Akční plán z Bali z roku 2007 zahájil **na mezinárodní úrovni** proces, který má vést k uzavření nové mezinárodní dohody o klimatu na období po roce 2012 na konferenci OSN v Kodani v prosinci 2009. V této dohodě je třeba stanovit nové konkrétní cíle a opatření pro snížení emisí skleníkových plynů a pro vytvoření základu pro udržitelný rozvoj posílením schopnosti jednotlivých zemí přizpůsobit se nevyhnutelné klimatické změně a zároveň podnítit inovaci a hospodářský růst, snížit chudobu a zpřístupnit udržitelné energetické služby („sdílená vize“). Od konference OSN v Poznani v prosinci 2008 došlo k posunu od rozhovorů k cílenému vyjednávání.

Na vnitrostátní úrovni zintenzivňují rozvinuté i rozvojové země svá opatření. Právě se vytyčují cíle a zřizují trhy s uhlíkem. V prosinci přijala EU ambiciózní klimaticko-energetický balíček, který uplatňuje nezávislý cíl EU pro snížení emisí skleníkových plynů na 20 % pod úrovněmi roku 1990 do roku 2020 a rozšiřuje a zdokonaluje systém EU pro obchodování s emisemi (EU ETS). Nová vláda USA učinila boj se změnou klimatu svou hlavní prioritou. Ve stejnou dobu ohlásila své střednědobé závazky týkající se klimatu i Austrálie a zdůraznila přitom obchodování s emisemi. Tyto systémy pro obchodování by se mohly stát jádrem skutečně celosvětového trhu s uhlíkem.

3. CÍLE A OPATŘENÍ

Aby existovala rozumná šance udržet se pod hranicí 2 °C, musí být celosvětové emise skleníkových plynů do roku 2050 sníženy na méně než 50 % hodnot roku 1990. Mimo to bude nutné, aby celosvětové emise skleníkových plynů (kromě emisí způsobených využitím půdy, změnami ve využití půdy a lesnictvím) dosáhly vrcholu před rokem 2020. Rozvinuté země musí při naplňování tohoto celosvětového cíle mít vedoucí úlohu a dokázat, že nízkouhlíkové hospodářství je možné a finančně dostupné. Vzhledem k tomu, že mnohé rozvojové země se rychle stávají významnými producenty emisí, je nezbytné, aby zejména

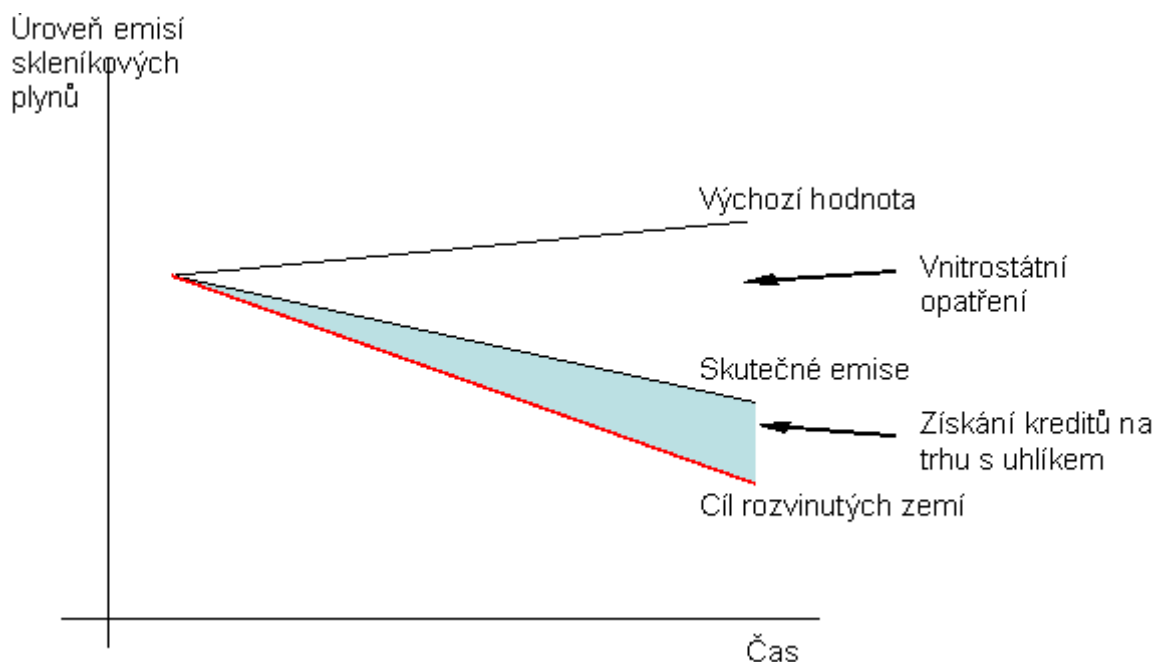
hospodářsky vyspělejší rozvojové země také významnou měrou přispěly. Za tímto účelem musí být významně posílena spolupráce, aby poskytla nezbytnou kapacitu, technologii a finance.

3.1. Nové cíle rozvinutých zemí pro snížení emisí skleníkových plynů

Kodaňská dohoda by měla pro rozvinuté země stanovit další absolutní závazky pro snížení emisí v rámci celého hospodářství. EU by mohla být pro ostatní příkladem: zavázala se, že do roku 2020 nezávisle sníží emise o 20 % ve srovnání s úrovněmi roku 1990. To je zdaleka nejambicióznější závazek, který byl dosud pro období po roce 2012 přijat jednou zemí nebo skupinou zemí. EU chce jít ještě dál a zavázat se k cíli 30% snížení emisí v rámci dostatečně ambiciózní a komplexní mezinárodní dohody, pokud další rozvinuté země sníží emise podobným způsobem a hospodářsky vyspělejší rozvojové země vhodně přispějí na základě svých zodpovědností a možností.

EU přišla s návrhem, že rozvinuté země by jako celek měly snížit emise měrou, která by byla slučitelná s cílem 2 °C. To by podle 4. hodnotící zprávy Mezivládního panelu pro změnu klimatu (IPCC) vyžadovalo, aby rozvinuté země snížily emise o 25–40 % do roku 2020 a o 80–95 % do roku 2050. Rozvinuté země by měly být schopny plnit svoje cíle pro snižování emisí jednak na základě vnitrostátních opatření a jednak pomocí kreditů ze snížení emisí v rozvojových zemích, jak to znázorňuje graf č. 1.

Graf č. 1: Emise rozvinutých zemí



Celkový cíl rozvinutých zemí musí být rozložen způsobem, který je spravedlivý a zajistí na všech stranách srovnatelné úsilí. Za klíčové se považují následující parametry:

- HDP na obyvatele, který odráží schopnost hradit vnitrostátní snížení emisí a odkupovat kredity ze snižování emisí od rozvojových zemí;
- emise skleníkových plynů na jednotku HDP, jež udávají vnitrostátní potenciál pro snížení emisí skleníkových plynů;
- vývoj emisí skleníkových plynů v období 1990–2005, jenž zahrnuje zohlednění včasných vnitrostátních opatření pro snížení emisí;

- demografický vývoj v období 1990–2005, jenž zohledňuje vztah mezi počtem obyvatel a celkovým objemem emisí skleníkových plynů.

Výchozí rok 1990 přijatý podle Kjótského protokolu by měl sloužit jako historický referenční bod pro stanovení dalších příspěvků k celosvětovému úsilí o snížení emisí po roce 2012. Skupina rozvinutých zemí by společným úsilím měla do roku 2020 dosáhnout úrovně 30 % pod úrovní roku 1990. Pro stanovení budoucích cílů jednotlivých zemí týkajících se emisí by se mohly použít přesnější statistiky z posledních let, podobně jak to učinila EU v klimaticko-energetickém balíčku (kde byl použit rok 2005). To by však nemělo sloužit k oslabení úsilí o snížení emisí.

Povinné závazky pro snížení emisí by se neměly vztahovat pouze na země, které přijaly cíle v rámci Kjótského protokolu. Kodaňská dohoda by měla stanovit závazky snížení emisí nejméně pro všechny země vyjmenované v příloze I úmluvy UNFCCC (Rámcová úmluva Organizace spojených národů o změně klimatu), všechny členské země OECD a všechny stávající členské státy EU, kandidátské země EU a potenciální kandidátské země EU.

Při stanovování cílů na období po roce 2012 se musí vzít v úvahu možná přebytková emisní práva z období před rokem 2012, aby se zajistilo, že cíl 30 % bude splněn skutečným snížením emisí po roce 2012. Environmentální integritu cíle 30 % by neměla podkopávat ani pravidla pro využití půdy, změny ve využití půdy a lesnictví. Mělo by se zdokonalit monitorování, vykazování a ověřování snižování emisí stejně jako i pravidelné vzájemné přezkumy politik týkajících se klimatu.

3.2. Opatření pro omezení růstu emisí skleníkových plynů v rozvojových zemích

Je stále zjevnější, že změna klimatu bude mít nejvážnější dopad na rozvojové země, které se potýkají s povodněmi, suchem a odlesňováním. Přispění k cíli 2 °C je tedy i v zájmu rozvojových zemí, přestože vedoucí úlohu ve snižování emisí by měly i nadále zejména v blízké budoucnosti mít rozvinuté země.

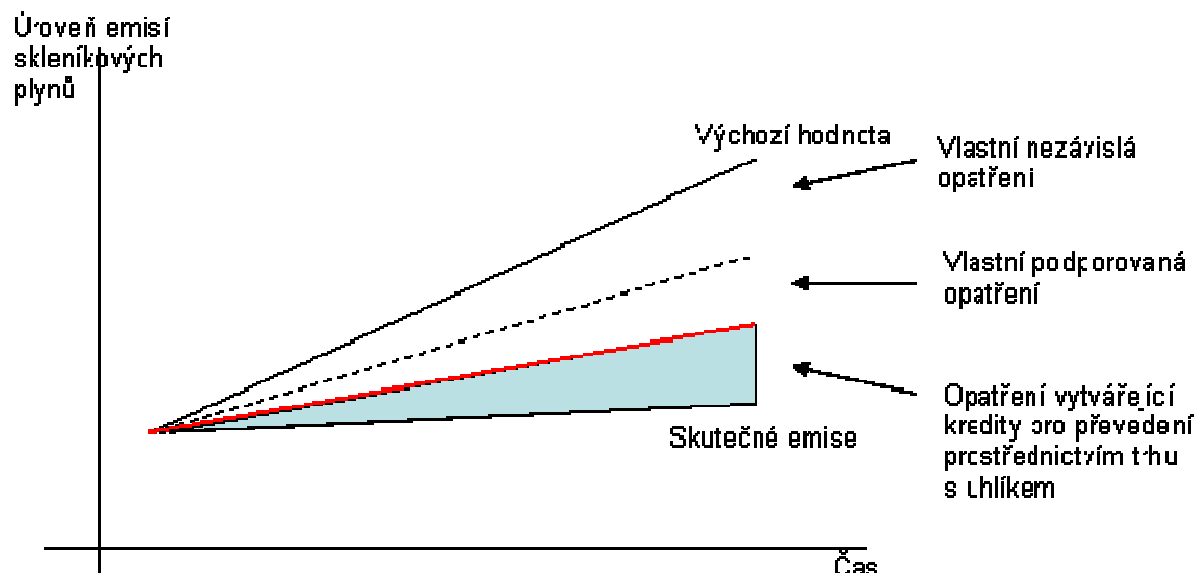
Emise rozvojových zemí však rychle rostou a pokud se jimi nebudeme zabývat, převáží úsilí rozvinutých zemí o snížení emisí skleníkových plynů. Podle vědecké zprávy z poslední doby bude pro splnění cíle 2 °C třeba, aby rozvojové země jako celek snížily do roku 2020 opatřeními vhodnými pro každou zemi růst emisí skleníkových plynů na 15–30 % pod výchozí hodnotou. Tyto odhady nezahrnují dopad snížení v důsledku převedení uhlíkových kreditů na rozvinuté země, jak znázorňuje graf č. 2. Vhodná opatření by měla zahrnovat rychlé snížení emisí z odlesňování tropických oblastí. Do roku 2020 by se ve srovnání se současnými úrovněmi měl hrubý úbytek tropických lesů snížit alespoň o 50 % a do roku 2030 by se úbytek celkové lesní plochy měl zastavit.

Rozdílné vnitrostátní podmínky a stupeň vývoje rozvojových zemí si žádají odlišná opatření i odlišnou míru ambic. Toho lze dosáhnout navázáním na jednotlivé vnitrostátní strategie pro změnu klimatu. Během několika posledních let zformulovalo v souvislosti s rozvojem mnoho rozvojových zemí včetně Číny, Indie, Jižní Afriky a Brazílie vnitrostátní strategie pro zmírnění emisí. V průběhu letošního roku by měly tyto a další hospodářsky vyspělejší rozvojové ekonomiky aktualizovat svoje strategie a uvést celkovou míru ambic do roku 2020.

V rámci Kodaňské dohody by se všechny rozvojové země vyjma nejméně rozvinutých zemí (LDC) měly zavázat k přijetí strategií rozvoje nízkouhlíkového hospodářství do konce roku 2011. Tyto strategie by měly stanovit věrohodnou cestu k omezení emisí prostřednictvím v dané zemi vhodných opatření pro zmírnění emisí, která by pokryla všechna klíčová odvětví produkující emise, zejména odvětví energetiky, dopravy, hlavní energeticky náročná odvětví a – kde je to patřičné – i lesnictví a zemědělství. Tyto strategie by měly určit podporu nutnou k uplatňování navržených opatření, která vedou k dodatečným nákladům a daná země je

nemůže sama pokrýt. Předpokladem pro přístup k mezinárodní podpoře na opatření pro zmírnění emisí by měly být pádné a ověřitelné strategie rozvoje nízkouhlíkového hospodářství. Aby mohly rozvojové země vytvářet a uplatňovat strategie rozvoje nízkouhlíkového hospodářství, bude v mnoha těchto zemích kromě financování nutná i podpora budování kapacit.

Graf č. 2: Emise rozvojových zemí



Pro zajištění dostatečné míry ambic by měly být diskuze o konkrétních strategiích a návrhy opatření a podpor usnadněny a provázány s nezávislou technickou analýzou. Jako nástroje pro analýzu a vývoj možností zmírnění emisí by se mohly využít odvětvové přístupy a současně by se mohly zohlednit technické informace ze soukromého sektoru. Základem pro spojení navržených opatření s vhodnými dvoustrannými či mnohostrannými podpůrnými mechanismy, založenými na technickém posouzení, by se měl stát nový mechanismus pro usnadnění podpory zmírnění emisí (Facilitative Mechanism for Mitigation Support). V rámci tohoto mechanismu by se mělo také posoudit, zda je celková plánovaná úroveň ambic v souladu s kapacitou dané země přijmout opatření a vytvořit prostor pro dosažení celkového snížení emisí ve srovnání s výchozí hodnotou skupiny rozvojových zemí. V případě nutnosti by měly být v rámci tohoto mechanismu prozkoumány možnosti zvýšení stupně ambic.

Opatření rozvojových zemí by se měla zaznamenat do mezinárodního registru. Tento registr by měl obsahovat seznam přijatých opatření a pomocí transparentních a solidních metod pro měření, vykazování a ověřování ukázat přínos zmírnění emisí. Na konferenci OSN o změně klimatu bude výsledné úsilí rozvojových zemí jako celku o zmírnění emisí přezkoumáno a rozvojové země mohou být požádány o vynaložení většího úsilí na zmírnění emisí a rozvinuté země o zvýšení podpory.

3.3. Emise z mezinárodní letecké a námořní dopravy a fluorované plyny

Mezinárodní letecká a námořní doprava

Mezinárodní letecká a námořní doprava patří mezi významné a rychle se zvětšující zdroje emisí skleníkových plynů; dosud ale byla z mezinárodního rámce pro boj se změnou klimatu vypouštěna. Komise se domnívá, že emise z těchto odvětví by měly být zahrnuty.

Jako součást Kodaňské dohody by úmluva UNFCCC měla stanovit cíle pro snížení dopadu těchto odvětví na klima pod úrovní roku 2005 do roku 2020 a výrazně pod úrovní roku 1990 do roku 2050. Vzhledem k celosvětové povaze mezinárodní letecké a námořní dopravy by k řešení jejího dopadu na klima měla být přijata celosvětová opatření. Je zodpovědností Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO) a Mezinárodní námořní organizace (IMO), aby do konce roku 2010 usnadnily vývoj a přijetí takovýchto celosvětových opatření. Nákladově efektivní snížení emisí lze zajistit pomocí tržních opatření včetně obchodování s emisemi. V opatřeních pro snížení emisí by měl být zohledněn možný čistý negativní dopad na izolované regiony, odlehlé ostrovy a nejméně rozvinuté země. Pokud organizace ICAO a IMO do konce roku 2010 nedospějí k dohodě, započítají se v rámci Kodaňské dohody emise z mezinárodní letecké a námořní dopravy do národních souhrnů. Kodaňská dohoda rovněž zajistí srovnatelná opatření ve všech rozvinutých zemích.

EU zahrnuje emise CO₂ z letecké dopravy do svého systému pro obchodování s emisemi, a pokud jde o námořní dopravu, je v současné době zvažováno několik tržních opatření. Pokud nedojde ke schválení účinných celosvětových pravidel pro snížení emisí skleníkových plynů tohoto odvětví, měla by EU schválit vlastní opatření.

Fluorované plyny

Zrychlení ukončení výroby a spotřeby hydrochlorofluorohlodíků (HCFC) během nadcházejícího desetiletí podle Montrealského protokolu může vést k rychlému růstu emisí hydrofluorohlodíků (HFC), z nichž mnohé jsou vysoce účinné skleníkové plyny. Součástí Kodaňské dohody by proto měla být mezinárodní úmluva o snížení emisí hydrofluorohlodíků. Tím se v oblasti průmyslu podpoří intenzivní výzkum a vývoj hydrofluorohlodíků s nízkým potenciálem globálního oteplování a alternativ bez hydrofluorohlodíků.

4. FINANCOVÁNÍ ROZVOJE NÍZKOUHLÍKOVÉHO HOSPODÁŘSTVÍ A PŘÍZPŮSOBNÍ

Komplexní Kodaňská dohoda musí být podložena odpovídajícími finančními zdroji, které by umožnily její uplatňování. Zejména za současné hospodářské situace musí Kodaňská dohoda zajistit, aby cíle v oblasti změny klimatu byly vytyčeny s ohledem na efektivnost nákladů. Analýza Komise dokládá, že efektivní celosvětový trh s uhlíkem může velkou měrou snížit náklady v rozvinutých a rozvojových zemích, ale je zapotřebí navýšit, přesměrovat a optimalizovat finance a investice. Mezinárodní finanční architektura pro podporu úsilí v boji proti změně klimatu se musí řídit principy řádné správy, která bude usilovat o maximální efektivnost, přiměřenost, výkonnost, rovnost, odpovědnost, soudržnost a předvídatelnost. Rozpočtovými prioritami Kodaňské dohody by měly být především účinná opatření pro zmírnění emisí pomocí pobídek založených na výsledcích a schopnost přizpůsobení v rozvojových zemích. Možné zdroje financování zahrnují například soukromé a veřejné financování a využití grantů a půjček v rámci mezinárodního, dvoustranného i mnohostranného úsilí. EU přispěje na úrovni Společenství i na úrovni jednotlivých členských států. Finanční nástroje a instituce pro boj se změnou klimatu by měly být soudržné, doplňovat stávající mezinárodní orgány a finanční instituce a zohlednit právě probíhající debatu ohledně rolí a zodpovědností těchto orgánů a institucí.

4.1. Financování snížení emisí

Celosvětové

Investice do snížení celosvětových emisí bude třeba meziročně navyšovat. Podle odhadů nedávného výzkumu Společného výzkumného střediska (SVS) a dalších nezávislých institucí dosáhnou do roku 2020 čisté celosvětové dodatečné investice výše v řádu 175 miliard EUR.

Odhaduje se, že nejméně polovinu této částky bude nutné investovat v rozvojových zemích, což zahrnuje odvětví lesnictví. Investice do oblastí, jako jsou energetická účinnost a nízkouhlíkové technologie, povzbudí inovaci a růst a podpoří úspory energie a energetickou bezpečnost. Investice do omezení odlesňování ochrání celosvětovou biologickou rozmanitost a zajistí místní dlouhodobě udržitelný rozvoj. V souvislosti s financováním by se mělo přihlídnout k nákladům vyplývajícím z nečinnosti (podle Sternovy zprávy jde o 5–20 % celosvětového HDP).

Rozvojové země

Bude nezbytné, aby vnitrostátní strategie rozvoje nízkouhlíkového hospodářství poskytly odhad dalších čistých investičních nákladů na zmírnění emisí a zformulovaly reálné možnosti financování a reálnou politiku zmírnění emisí pro zesílení účinku těchto investic.

Rozvojové země mají tyto zdroje financování:

- **Vnitrostátní zdroje:** Většina opatření do roku 2020, která jsou součástí vnitrostátních strategií rozvoje nízkouhlíkového hospodářství, má nízké dodatečné náklady nebo dokonce vytváří v střednědobém měřítku čistý přínos; vyžaduje však vstupní investice. Odhaduje se například, že snížení emisí v odvětví energetiky lze z více než poloviny dosáhnout pomocí opatření na podporu energetické účinnosti. Tato opatření bude muset financovat především soukromý sektor a domácnosti. Vládní politiky však mohou účinek tohoto financování zvýšit, což podnítl značné domácí investice a podpoří energeticky bezpečný hospodářský růst. Mezinárodní půjčky by mohly pomoci přivést také mezinárodní soukromý kapitál.
- **Vnější zdroje:** V rámci strategií rozvoje nízkouhlíkového hospodářství bude třeba vymezit opatření na zmírnění emisí, která přesahují nízkonákladové možnosti a nenabízí možnost čistého přínosu v krátkodobém měřítku a která příslušná rozvojová země není schopna sama financovat. Na dodatečné náklady takovýchto investic musí poskytnout podporu celá řada zdrojů a inovačních finančních mechanismů včetně veřejných fondů a mezinárodních mechanismů plateb za CO₂. Odhaduje se, že tyto mechanismy plateb za CO₂ mohou poskytnout nejméně jednu třetinu dalších investic v rozvojových zemích.

4.2. Přizpůsobení se nevyhnutelné změně klimatu a jeho financování

Kodaňská dohoda by měla poskytnout rámec pro opatření na přizpůsobení, jenž by měl zahrnovat tyto prvky:

- Potřebu všech přizpůsobit se: Podpora za tímto účelem by se měla poskytnout nejzranitelnějším a nejchudším. Vyhnout se velmi nákladným škodám lze pouze včasným předvídáním potencionálně škodlivých účinků a odpovídajícím přizpůsobením se.
- Závazek soustavně začleňovat přizpůsobení do vnitrostátních strategií: Tuto zodpovědnost by měly sdílet rozvinuté i rozvojové země.
- Lepší nástroje pro vymezení a uplatňování strategií přizpůsobení: Tyto nástroje zahrnují metodiky a technologie pro přizpůsobení, budování kapacity a posílení procesu v rámci úmluvy UNFCCC mobilizováním zúčastněných subjektů včetně mezinárodních organizací a zajištěním koordinovanějšího přístupu k řízení rizika / snižování rizika katastrof.

EU by měla navrhnout, aby byl v zájmu sdílení zkušeností vytvořen v rámci úmluvy UNFCCC technický panel pro přizpůsobení. Všechny země by měly být požádány

o vytvoření komplexních vnitrostátních strategií pro přizpůsobení. Účinné politiky přizpůsobení nemohou být omezeny pouze na okamžité a naléhavé potřeby přizpůsobit se, ale musí jít dál. Od projektově orientovaného přístupu by se mělo přejít k dlouhodobé strategické integraci do širší strategie plánování a rozvoje dané země. Užitečné budou i zkušenosti získané v tomto ohledu globální aliancí pro boj proti změně klimatu (GCCA). Nejzranitelnějším zemím – zejména nejméně rozvinutým zemím a malým ostrovním rozvojovým státům – by se měla poskytnout finanční a technologická podpora.

Náklady na budování kapacit a prioritní opatření v nejzranitelnějších zemích by mohl do značné míry pokrýt stávající fond pro přizpůsobení. Přestože odhady dalších nákladů na přizpůsobení se značně liší, nebudou prostředky fondu pro přizpůsobení na podporu přizpůsobení ve všech rozvojových zemích stačit. K pokrytí potřeb plynoucích z přizpůsobení bude proto třeba využít nové zdroje financování. Podobně jako u zmírnění emisí je třeba přizpůsobit možnosti financování skutečným investicím. Podle odhadu sekretariátu UNFCCC by se v roce 2030 mohly náklady na přizpůsobení ve všech rozvojových zemích pohybovat v rozmezí 23–54 miliard EUR ročně. Velké množství včasných opatření dokonce vytvoří pro hospodářství čistý přínos – například opatření na efektivnější využívání vodních zdrojů v oblastech, které budou trpět nedostatkem vody. Pro případ přírodních pohrom zaviněných změnou klimatu a za účelem doplnění stávajících mechanismů financování by měla být prověřena možnost mnohostranného společného pojištění, které by pokrylo následky těchto pohrom. Evropská komise se již na organizaci takovýchto systémů podílí.

4.3. Financování celosvětového výzkumu, technologického rozvoje a demonstrací

Ve všech hospodářských odvětvích a činnostech musí být silně podporován výzkum, rozvoj a demonstrace nízkouhlíkového hospodářství a technologií pro přizpůsobení. To by mělo odrážet potřeby vymezené v rámci vnitrostátních strategií rozvoje nízkouhlíkového hospodářství a v rámci posouzení provedených mechanismem pro usnadnění podpory zmírnění emisí (Facilitative Mechanism for Mitigation Support) a mohlo by zahrnovat budování kapacit, vědecky a technologicky orientovanou spolupráci, omezení překážek přístupu na trh s ekologickým zbožím a službami a lepší celosvětovou koordinaci výzkumu.

Pro všechny tyto činnosti bude potřeba další veřejné financování. Celosvětově by bylo žádoucí, aby byl výzkum, vývoj a demonstrace (RD&D) v oblasti energetiky do roku 2012 nejméně zdvojnásoben a jeho úroveň dosáhla do roku 2020 čtyřnásobku současné úrovně. Přitom by mělo dojít k výraznému přesunu orientace na nízkouhlíkové technologie a hlavně na obnovitelné zdroje energie. Podobně musí být na mezinárodní úrovni posílen i výzkum dopadů, přizpůsobení a dalších možností zmírnění dopadů změny klimatu. Zavázání se k tomuto cíli by mělo být nedílnou součástí Kodaňské dohody. Komise by měla spolu s členskými státy pracovat na souvislé propagaci mezinárodní vědecko-technické spolupráce zaměřené na veškerý výzkum klimatu včetně nízkouhlíkových technologií, napříč odvětvími.

Za účelem zrychlení vývoje a nastartování šíření strategicky důležitých nízkouhlíkových technologií uplatňuje EU Evropský strategický plán pro energetické technologie (plán SET). EU má dále v plánu vytvořit v souladu s širšími cíli politiky RD&D jednu z prvních „znalostních a inovačních komunit“ pro zmírnění dopadů klimatické změny a přizpůsobení jako součást Evropského institutu pro inovaci a technologii (EIT). V rámci revidovaného systému EU pro obchodování s emisemi (EU ETS) bylo vyhrazeno 300 milionů povolenek na podporu konstrukce demonstračních zařízení pro zachycování a geologické ukládání CO₂ a na inovační technologie obnovitelné energie. Mimo to připravuje Komise sdělení o financování nízkouhlíkových technologií.

V poslední řadě je zapotřebí, mimo jiné prostřednictvím všech forem vzdělávání, vynaložit více úsilí na zvyšování informovanosti o vývoji klimatu a jeho dopadu na společnost, hospodářství a ekosystémy.

4.4. Inovativní mezinárodní zdroje financování

Rozvinuté země přispějí veřejným financováním a využitím mechanismů plateb za CO₂. Veřejné finanční příspěvky by měly být srovnatelné a měly by být založené na principu „znečišťovatel platí“ a na hospodářském potenciálu dané země. Měl by se vyjednat i rozsah příspěvků, který by se měl stát nedílnou součástí Kodaňské dohody.

Zatím byly nalezeny dvě možnosti získání inovačních zdrojů financování: První možností je stanovit roční finanční závazek rozvinutých zemí na základě schváleného schématu. Toto schéma by mohlo být založeno na kombinaci principu „znečišťovatel platí“ (tj. celkovém objemu povolených emisí) a jeho platební schopnosti (tj. HDP na obyvatele). Druhá možnost počítá s tím, že určité procento povolených emisí by bylo v každé rozvinuté zemi dáno stranou. Tyto emise by potom byly na mezinárodní úrovni vládám nabízeny v dražbě. Toto procento by mohlo být postupně zvyšováno podle příjmu na obyvatele.

První možnost nabízí jistotu ohledně celkové výše závazku financování. Jednotlivé země by mohly finanční příspěvky získávat individuálně a decentralizovaně je vynakládat pomocí všech v současnosti dostupných dvoustranných i mnohostranných kanálů. To by však vyžadovalo solidní a transparentní systém monitorování, vykazování a ověřování dalšího veřejného financování opatření týkajících se klimatu. Za účelem zajištění dodržování závazků financování by mohl být odpovídající počet emisních práv odepřen těm zemím, které schválenou částku neposkytnou. Druhá možnost nemusí nutně zajistit získání předvídatelné úrovně financování, protože jednotlivé vlády mohou raději dát přednost využití uhlíkových kreditů z mechanismu čistého rozvoje. Mimo to by se na úrovni OSN musela zřídit centralizovaná správní struktura, která by organizovala dražby, vymezila rozpočtové priority a přidělovala prostředky na zmírnění emisí a přizpůsobení.

EU získá další významné veřejné příjmy prostřednictvím dražeb povolenek v rámci systému EU ETS. Část těchto příjmů by členské státy mohly v rámci obou možností použít ke splnění svých mezinárodních finančních závazků podle budoucí dohody o změně klimatu.

Obě možnosti lze zkombinovat s finančními prostředky, které by mohl poskytnout celosvětový nástroj pro řešení otázky emisí z mezinárodní letecké a námořní dopravy (např. výnosy z dražeb povolenek týkajících se těchto odvětví v rámci světového obchodního systému stanovujícího stropy emisí).

Měl by se prověřit i způsob, jakým by postupem času mohly výrazněji přispět i rozvojové země (s výjimkou nejméně rozvinutých zemí a malých ostrovních rozvojových států při zohlednění jejich finančního potenciálu).

4.5. Financování včasných opatření

V prvních letech po přijetí nové dohody bude klíčové budování kapacit: v zájmu povzbuzení účinného snížení emisí a přizpůsobení bude třeba zajistit rozvoj institucionální kapacity.

Včasná opatření zajistí hladký průběh přizpůsobení a přechodu na nízkouhlíkové hospodářství. EU by měla prověřit možnost vybudování mechanismu, který by co nejrychleji a s předstihem shromáždil dostatečné finanční prostředky a poskytl je nejzranitelnějším a nejchudším rozvojovým zemím. Tato iniciativa by pomohla přemostit přechodné období mezi rokem 2010 a plným uplatněním nové finanční architektury, která má být schválena v Kodani. Globální mechanismus pro financování opatření v oblasti klimatu (GCFM), založený na vystavování dluhopisů, by umožnil včasné investování do prioritních opatření týkajících se

klimatu. Tyto prostředky by s vysokou návratností umožnily okamžitě reagovat na naléhavou potřebu přizpůsobení (např. snížením rizika katastrof). Část nashromážděných finančních prostředků by se mohla využít také na „zmírňovací činnosti“, a to zejména na ty, které vytváří synergie mezi zmírněním emisí a přizpůsobením (jedná se např. o snižování emisí z odlesňování). Cílem mechanismu GCFM je shromáždit přibližně 1 miliardu EUR ročně pro období 2010–2014 za předpokladu, že členské státy učiní vhodné závazky.

4.6. Správa mezinárodních finančních toků pro účely klimatické změny

Vzhledem k tomu, že existuje několik zdrojů financování přizpůsobení a zmírnění emisí, bude třeba zdokonalit koordinaci a spolupráci. Fórum na vysoké úrovni o mezinárodním financování pro změnu klimatu by mělo svést dohromady klíčové rozhodovací orgány z veřejného i soukromého sektoru a mezinárodní finanční instituce. Fórum by také pravidelně přezkoumávalo dostupnost finančních prostředků a výdaje a poskytovalo návrhy na zlepšení. Toto fórum by také mělo úzce spolupracovat s mechanismem pro usnadnění podpory zmírnění emisí.

5. ZMÍRŇOVÁNÍ EMISÍ SKLENÍKOVÝCH PLYNŮ A ZÍSKÁNÍ PŘÍJMŮ NA CELOSVĚTOVÉM TRHU S UHLÍKEM

5.1. Vnitrostátní obchodní systémy stanovující stropy emisí

Vnitrostátní obchodní systémy stanovující stropy emisí patří zejména v odvětvích s velkými producenty emisí mezi nejslibnější nástroje pro snížení emisí skleníkových plynů, které mají jednotlivé země k dispozici. Emisní strop zaručuje těmto systémům účinnost z hlediska životního prostředí a pružnost, kterou nabízí obchodování s povolenkami, je činí efektivními i z hlediska nákladů. Vnitrostátní trhy s uhlíkem by mohly a měly být propojeny v účinný celosvětový trh, čímž by se snížily náklady na zmírnění emisí. Kodaňská dohoda může vznikající trh s uhlíkem podpořit tím, že stanoví celosvětové i vnitrostátní cíle.

EU patří v této oblasti k nejzkušenějším – její systém EU ETS je největším obchodním systémem stanovujícím stropy emisí na světě. Zájem o tento systém se rychle zvyšuje i v dalších rozvinutých zemích. Souběžně s vyjednáváním v rámci OSN by EU měla podpořit vytvoření solidního trhu s uhlíkem pro země OECD (do roku 2015), který se má do roku 2020 dále rozšířit i do hospodářsky vyspělejších rozvojových zemí.

EU by měla aktivně spolupracovat s novou vládou a zákonodárci USA, což představuje důležitý krok ke splnění tohoto cíle. Prezident Barack Obama již vyslovil záměr založit silný americký obchodní systém stanovující stropy emisí. Komise bude usilovat o založení evropsko-americké pracovní skupiny, která bude trh s uhlíkem vyvíjet. Podobné dvoustranné procesy by se měly zahájit i s dalšími rozvinutými zeměmi a s hospodářsky vyspělejšími rozvojovými zeměmi.

Bude třeba, aby i rozvojové země rostoucí měrou přispěly k celosvětovému úsilí o zmírnění emisí, a proto by postupem času měly přijmout a uplatňovat vnitrostátní obchodní systémy stanovující stropy emisí, které mohou povzbudit vznik jejich vlastních účinných opatření. EU by měla pomoci rozvojovým zemím, které o to vyjádří zájem, získat zkušenosti v oblasti obchodování s emisemi a zejména jim pomoci se zakládáním spolehlivých správních struktur a stabilních vnitrostátních institucí a s rozvojem kapacit na monitorování a vykazování emisí. V této souvislosti by měl být konzultován i soukromý sektor a další zúčastněné subjekty.

5.2. Zdokonalení kompenzačních mechanismů OSN

Mechanismus čistého rozvoje (CDM) Kjótského protokolu umožnil rozvojovým zemím zapojit se do trhu s uhlíkem. V současné době je navržen jako mechanismus založený na

projektech a kompenzacích, v rámci něhož mohou rozvojové země prodávat kredity ze snížení emisí, které jsou výsledkem konkrétního projektu. Tyto kredity potom může v zájmu dodržení svého vnitrostátního cíle pro snížení emisí odkoupit rozvinutá země. Projekty CDM poskytují finance pro čisté technologie a budují kapacitu pro politiky týkající se klimatu v rozvojových zemích.

Aby se zajistilo, že velká část snížení emisí EU proběhne na domácí půdě, a s cílem podporovat environmentální integritu omezuje systém EU ETS využití kreditů CDM na základě kvantitativních a kvalitativních kritérií. V souvislosti se smlouvou UNFCCC by měl být mechanismus CDM reformován tak, aby poskytoval kredity pouze za projekty, které vedou ke skutečným dalším snížením emisí a přesahují nízkonákladové možnosti. Kromě toho by měl být na projektech založený mechanismus CDM ve vyspělejších rozvojových zemích a ve vysoce konkurenčních hospodářských odvětvích postupně ukončován ve prospěch odvětvových mechanismů plateb za CO₂. Tyto mechanismy se mohou stát účinnými nástroji pro uspišení rozvoje a rozšíření nízkouhlíkových technologií v rozvojových zemích a mohou i připravit půdu pro rozvoj obchodních systémů stanovujících stropy emisí. Pro zajištění plynulého přechodu by měla EU usilovat o nalezení společné řeči se Spojenými státy a dalšími zeměmi, které uplatňují systémy stanovující stropy emisí a koordinovaným způsobem vytváří poptávku po kompenzačních kreditech.

6. KODAŇSKÁ DOHODA – ZÁKLAD PRO DLOUHODOBÉ POLITIKY

Cílem EU by mělo být zajištění toho, že Kodaňská dohoda položí základy pro dlouhodobý mezinárodní rámec podložený vědeckými znalostmi, který zvedne celkové ambice a zvýší příspěvky rozvinutých i rozvojových zemí. Pravidelné přezkumy celkového pokroku a přiměřenosti závazků a opatření by proto měly být nedílnou součástí dohody a zahrnovat i komplexní přezkum v roce 2016. Na základě těchto přezkumů by měl být celosvětový cíl přehodnocován a další střednědobé závazky, opatření a finanční toky uzpůsobovány nejnovějším vědeckým poznatkům. Pokud by komplexní přezkum Kodaňské dohody v roce 2016 ukázal, že společné úsilí o zmírnění emisí rozvinutých a rozvojových zemí není dostatečné, měla by konference OSN o změně klimatu pro následující období závazků stanovit nové ambice jednotlivých zemí.

7. DALŠÍ KROKY A ZÁVĚRY

V průběhu nadcházejících měsíců bude EU muset zmobilizovat všechny dostupné zdroje pro zajištění intenzivního dialogu a spolupráce se třetími zeměmi. Jednou z klíčových výzev pro vyjednávání v roce 2009 bude zajištění odpovídajícího a srovnatelného úsilí rozvinutých zemí a významného příspěvku rozvojových zemí, podporovaných rozvinutými zeměmi. To je nezbytné pro dosažení celkové efektivity z hlediska životního prostředí a pro řešení otázek konkurenceschopnosti. Dvoustranné kontakty v rámci procesu úmluvy UNFCCC, nadcházející setkání G8, výsledky zasedání představitelů hlavních světových ekonomik a dvoustranné diskuze mezi EU a třetími zeměmi by měly prověřit konkrétní příspěvky rozvinutých a rozvojových zemí ke Kodaňské dohodě. Výsledek těchto diskuzí by měl umožnit rozvinutým zemím zavázat se v Kodani k dostatečně ambicióznímu cíli pro snížení emisí a hospodářsky vyspělejšími rozvojovými zeměmi navrhnout ambiciózní strategie rozvoje nízkouhlíkového hospodářství nebo významná opatření, která budou součástí těchto strategií. Výsledná podoba příspěvku EU k těmto procesům by měla být rovněž projednána na zasedání Evropské rady v březnu 2009.

Na závěr se navrhuje, že EU by měla:

1. opětovně potvrdit svoje odhodlání dosáhnout komplexní a ambiciózní mezinárodní dohody v Kodani v prosinci 2009;
2. spolupracovat s dalšími rozvinutými zeměmi s cílem dohodnout se na stanovení cílů pro snížení skleníkových plynů a zajistit srovnatelné úsilí na základě kritérií tohoto sdělení tak, aby bylo společnými silami do roku 2020 dosaženo 30% snížení emisí ve srovnání s hodnotami z roku 1990;
3. podporovat rozvojové země (zejména hospodářsky vyspělejší), aby přijaly vhodná opatření, jejichž společným účinkem bude snížení emisí na 15 až 30 % pod úroveň běžného stavu v roce 2020;
4. uznat, že udržení se pod hranicí 2 °C bude vyžadovat významné finanční zdroje pro snížení emisí a přizpůsobení, ale zároveň to také bude stimulovat inovaci a hospodářský růst a povede k dlouhodobému udržitelnému rozvoji. EU by měla také vyjádřit svou ochotu poskytnout dostatečný finanční příspěvek na podporu opatření rozvojových zemí (zejména nejzranitelnějších a nejchudších) např. prostřednictvím globálního mechanismu pro financování opatření v oblasti klimatu;
5. navrhnout Spojeným státům a dalším rozvinutým zemím dvoustranné partnerství za účelem sdílení zkušeností s vývojem vnitrostátních systémů obchodování s emisemi a za účelem usnadnění vytvoření solidního trhu s uhlíkem zemí OECD do roku 2015. Do roku 2020 by měl tento trh být dále rozšířen i na hospodářsky vyspělejší rozvojové země.

Komise vyzývá Radu, aby schválila tyto závěry a vzala na vědomí směřování uvedená v tomto sdělení. Komise je připravena pokračovat v diskuzi s Radou a učinit všechny vhodné návrhy.