



V Bruselu dne 26.3.2013
COM(2013) 167 final

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

**Nová mezinárodní dohoda o změně klimatu: jak koncipovat mezinárodní politiku
v oblasti klimatu po roce 2020**

**Konzultativní sdělení
{SWD(2013) 97 final}**

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

Nová mezinárodní dohoda o změně klimatu: jak koncipovat mezinárodní politiku v oblasti klimatu po roce 2020

Konzultativní sdělení

Cílem tohoto konzultativního sdělení je iniciovat diskusi mezi členskými státy, orgány EU a zainteresovanými stranami o tom, jak nejlépe koncipovat mezinárodní politiku v oblasti klimatu v letech 2020 až 2030. Nejprve zasazuje ochranu klimatu do souvislostí a poté pokládá řadu otázek, od nichž se může diskuse odvíjet. Podrobnější pojednání lze nalézt v pracovním dokumentu.

1. PRO OCHRANU KLIMATU MUSÍME DĚLAT VÍCE – A MUSÍME JEDNAT RYCHLE

První desetiletí tohoto století bylo historicky vůbec nejteplejší. V létě roku 2012 pak došlo k takovému tání mořského ledu v Arktidě, které nemá obdoby. Rok 2012 přinesl extrémní projevy počasí – katastrofická sucha a přírodní požáry v jižní Evropě i v USA a dříve nevídané bouře a záplavy v částech Asie, Karibiku a Severní Ameriky. Tyto jevy sice nelze jednotlivě připsat změnám klimatu, ovšem odpovídají tomu, co věda předpovídá, totiž že se jejich četnost a dopady budou s pokračujícími změnami klimatu stále zintenzivňovat. I v okamžiku, kdy se světový hospodářský růst zpomalil, rostly antropogenní emise skleníkových plynů, které způsobují globální oteplování, dramaticky dále.

Přestože je změna klimatu vědecky jasně popsána a její projevy jsou stále viditelnější, řešení i nadále výrazně pokulhává za tím, co je nutné podniknout. Z poslední zprávy vypracované v rámci Programu OSN pro životní prostředí vyplývá, že i když státy plně uskuteční své bezpodmínečné závazky na snížení emisí skleníkových plynů, přinese to nejvýše třetinu toho, co je do roku 2020 potřeba učinit, aby nedošlo k nebezpečnému zvýšení průměrné světové teploty o 2 °C nad hodnoty před industrializací. Aktuální zpráva Světové banky předpovídá, že i při naplnění těchto příslibů existuje 20procentní pravděpodobnost, že se teplota na Zemi do roku 2100 zvýší o více než 4 °C. To by představovalo více než pětinasobný nárůst oproti zvyšování celosvětové teploty, které zažíváme nyní. Pro náš život na planetě by to mělo nedozírné následky.

Nejhorším dopadům rychlého oteplování planety můžeme zabránit jen společným úsilím. Musíme však jednat rychle a udělat toho více. Z nejnovějších výzkumů a analýz vyplývá, že ještě není pozdě a že kroky, které podnikneme, přinesou i mnoho dalších výhod. Na příkladu zemí, které se vydaly cestou nízkouhlíkového rozvoje, je vidět, že zásadního snížení emisí skleníkových plynů lze dosáhnout s přijatelnými náklady. Navíc to může přinést výhody v podobě nových pracovních míst, státní energetické bezpečnosti, lepší městské dopravy, nižších nákladů na energii (díky úsporám energie a lepší účinnosti) a lepší kvality ovzduší. Mnoho zemí obecně uznává, že snižování podílu fosilních paliv je v jejich národním zájmu. Přesto se obávají negativních ekonomických dopadů tohoto kroku nebo nemají – hlavně v současné hospodářské situaci – nástroje či prostředky k dalším opatřením. Výsledkem je, že toho svět nedělá dost.

V roce 2011 zahájilo mezinárodní společenství jednání o nové mezinárodní dohodě, díky které by mohlo společnými silami chránit klimatický systém Země. O této dohodě, která by

měla být hotova do konce roku 2015 a měla by platit od roku 2020, se nyní jedná v rámci Durbanské platformy pro posílenou činnost.

Tato jednání mají dva cíle: prvním je přijmout do roku 2015 novou mezinárodní dohodu, druhým je zintenzivnit úsilí ještě před rokem 2020, kdy začne nová dohoda platit. Toto konzultativní sdělení se zaměřuje na cíl první, tedy sjednání nové dohody. Ovšem kroky, které do roku 2020 podnikneme, budou mít zásadní význam pro správné nastavení strategií.

2. MEZINÁRODNÍ POLITIKA V OBLASTI KLIMATU: STAV, ÚKOLY A PŘÍLEŽITOSTI PRO ROKY 2020 AŽ 2030

Nová dohoda bude muset do roku 2020 sloučit dnešní mozaiku závazných a nezávazných ujednání podle Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (dále jen „úmluva“) do jediného obsáhlého souboru pravidel. EU, řada další evropských zemí a Austrálie jsou ochotny se zapojit do právně závazného druhého kontrolního období v rámci Kjótského protokolu; to by mělo sloužit jako přechodné opatření mezi lety 2012 a 2020. Pro stejné období se dalších 60 zemí, včetně USA, největších rozvíjejících se ekonomik, nízko- a středněpříjmových zemí i nejméně rozvinutých zemí, zavázalo přijmout v rámci úmluvy různé závazky zaměřené na snižování a omezování emisí. Tyto závazky jsou výsledkem kodaňské konference o změně klimatu konané koncem roku 2009. O rok později pak byly v Cancúnu oficiálně předloženy jako závazky, která nejsou podle úmluvy právně závazné (další informace lze nalézt v pracovním dokumentu).

Díky tomu, že závazky přijaté v Kodani a Cancúnu, vzešly od jednotlivých států, podařilo se zapojit mnohem více zemí. Vůbec poprvé se tak USA, Čína, Indie, Brazílie, Jihoafrická republika, EU a další země v rámci jedné mezinárodní iniciativy zavázaly, že ve vlastní zemi podniknou konkrétní kroky v oblasti klimatu. Tyto závazky jsou ovšem dobrovolné a řada příslibů největších ekonomik je navíc závislá na splnění určitých podmínek – například že jiné země přijmou ještě intenzivnější kroky a že budou k dispozici finanční zdroje. Nejdůležitější však je, že současné závazky, i když budou plně zrealizovány, přinesou – jak již bylo zmíněno – méně než třetinu toho, co je pro udržení nárůstu teploty pod 2 °C potřeba udělat.

Při koncipování nové dohody musíme vycházet z úspěchů i nedostatků úmluvy, Kjótského protokolu a procesu z Kodaně a Cancúnu. Musíme překonat rozdělení světa na Jih a Sever, které platilo v 90. letech minulého století, a vycházet ze vzájemné závislosti a sdílené odpovědnosti. Bude důležité zajistit, aby se do nové dohody zapojily všechny významné ekonomiky, včetně USA, Číny, Indie a Brazílie, které doposud nebyly ochotné dát ke snížení svých emisí skleníkových plynů právně závazné přísliby. Musí vycházet ze stávajících strategií a podporovat země, zvláště ty nejcitlivější k důsledkům klimatických změn, v jejich úsilí o adaptaci na nevyhnutelnou změnu klimatu. Především však musí nová dohoda vytvořit most mezi nynější mozaikou ujednání a přístupem zdola nahoru, který je založen především na nezávazných rozhodnutích, a právně závaznou dohodou, která účinně skloubí přístup zdola nahoru a shora dolů a která zajistí, aby nárůst celosvětové teploty nepřesáhl hranici 2 °C.

Dohoda bude muset zohlednit, jak se svět od 90. let, kdy jednání o změně klimatu začala, změnil a jak se bude do roku 2030 měnit dále. Bude platit v kontextu (viz pracovní dokument), kdy

- vědecké poznatky nade vše pochybnost potvrdily, že se planeta otepluje lidskou činností,
- rozvíjející se ekonomiky generují stále větší hospodářský růst, ale i více emisí skleníkových plynů,
- náš rozvoj ještě zdaleka není trvale udržitelný,
- řešení změny klimatu nabízí také velké příležitosti,

- kvůli intenzivnějšímu světovému obchodu budou i nadále na pořadu dne otázky emisí spojených s produkcí a zabránění úniku uhlíku (tj. přesouvání činností s vysokými emisemi CO₂ ze zemí s přísnými omezeními emisí do zemí liknavějších).

3. PŘEDPOKLADY NOVÉ DOHODY

Při koncipování a zavádění nové dohody bude nutné překonat řadu problémů:

- **Jak zajistit, aby se pro snižování celosvětových emisí dělalo vše potřebné**

Předchozí jednání nepřinesla dostatečné přísliby a závazky. Chceme-li předejít nebezpečným klimatickým změnám, nesmí se u nové dohody podobná situace opakovat. Nynější jednání mají poprvé v historii vycházet z dlouhodobého cíle, aby se globální oteplování udrželo pod hranicí 2 °C oproti hodnotám před industrializací. Je však nepravděpodobné, že se vlády v roce 2015 přesně dohodnou, jak si tento úkol spravedlivě rozdělit. Nová dohoda musí být založena na principu sdílené odpovědnosti a musí stanovit spravedlivé výchozí podmínky jednotlivých zemí pro dosažení uvedeného cíle. Kromě toho však musí obsahovat i nástroje a procesy, které umožní další navyšování úsilí jednotlivých zemí i mezinárodního společenství. Musí být možné ji dynamicky přizpůsobovat, pravidelně revidovat a bezpodmínečně také zvyšovat cíle. Musí dokázat, že společně toho země dosáhnou více než jednotlivě, a zabránit tomu, aby země s vlastními kroky vyčkávaly až na kroky ostatních. V neposlední řadě musí motivovat k velkému úsilí a odrazovat od zdrženlivého přístupu.

Otázka 1:

Jak novou dohodu koncipovat, aby země mohly pokračovat v udržitelném hospodářském vývoji a zároveň byly motivovány k tomu, aby spravedlivým dílem přispěly ke snižování celosvětových emisí skleníkových plynů a nárůst teplot se tak udržel pod hranicí 2 °C? Jak zamezit tomu, aby se opakovala současná situace, kdy dobrovolné přísliby zdaleka neodpovídají snížení, které je nezbytné k udržení nárůstu světových teplot pod hranicí 2 °C?

- **Jak zajistit, aby se na globálním zmírňování změny klimatu podílely všechny významné ekonomiky i všechny sektory**

Má-li dohoda účinně přispět k ochraně klimatu, musí se do ní zapojit všechny významné ekonomiky a všechny sektory, a to srovnatelným, spravedlivým, transparentním a zodpovědným způsobem, který minimalizuje riziko úniku uhlíku. Zajistit účast všech hlavních ekonomik a všech sektorů je tedy nezbytným předpokladem. Bez takové dohody se může stát, že jednotlivé země a regiony budou i nadále držet své cíle při zemi a dělat pro klima méně než jejich konkurenti. Aby k tomu nedošlo, mohla by nová dohoda země motivovat, aby přijaly ambiciózní závazky raději dříve než později, a mohla by srovnat startovní pozici nynějších premiantů a liknavějších zemí.

Otázka 2:

Jak co nejlépe zajistit, aby se do nové dohody zapojily všechny významné ekonomiky a sektory a minimalizovalo se možné riziko úniku uhlíku mezi vzájemně si silně konkurujícími ekonomikami?

- **Jak zajistit, aby se řešení změny klimatu promítlo do všech sfér a aby se jednotlivé procesy a iniciativy vzájemně podporovaly**

Politika v oblasti klimatu nemůže stát sama o sobě. Musí podporovat hospodářský růst a udržitelný rozvoj obecně a vytvářet nové pracovní příležitosti. Ať již jde o zmírňování

změny klimatu nebo o adaptační opatření, musí být otázky klimatu začleněny do všech sfér a musí hrát klíčovou úlohu při formulování strategií v energetice, dopravě, průmyslu, zemědělství, lesním hospodářství a v oblasti udržitelného rozvoje obecně.

Nová dohoda proto musí zakotvit a posílit obecnější cíle udržitelného rozvoje a podpořit plnou integraci klimatických cílů do příslušných oblastí. To znamená do roku 2015 přijmout kroky navazující na konferenci Rio+20 a zrevidovat rozvojové cíle tisíciletí a také uplatňovat příslušné dohody, např. Úmluvu o biologické rozmanitosti. Tyto práce nabízejí příležitost řešit problémy související se změnou klimatu a jejími dopady na odstraňování chudoby a tři pilíře udržitelnosti (ekologický, hospodářský a sociální rozvoj). V těchto oblastech je možné dosáhnout důležitých vedlejších přínosů. V této souvislosti Komise navrhla společnou strategii, jejímž cílem je zajistit do roku 2030 důstojný život pro všechny. Do ní s promítnou jak kroky navazující na konferenci Rio+20, tak revize rozvojových cílů tisíciletí.

Vedle toho je důležité podpořit dvoustranné, mnohostranné a regionální iniciativy, které podporují nebo urychlují snahy vyvíjené v rámci úmluvy. Tyto doplňkové iniciativy by mohly země motivovat k tomu, aby ve spolupráci se soukromým sektorem a občanskou společností podnikaly cílenější kolektivní kroky ke snižování emisí. Mezi takové iniciativy patří například iniciativa na postupné odstranění dotací na fosilní paliva v rámci G20, iniciativy v rámci procesu Rio+20 a snahy o snižování emisí znečišťujících látek s krátkou životností ovlivňujících klima, včetně hydrofluoruhlodíků (HFC).

Otázka 3:

Jak by mohla nová dohoda co nejúčinněji zajistit, aby se řešení změny klimatu promítlo do všech důležitých sfér? Jak by mohla podpořit doplňkové procesy a iniciativy, a to i takové, které realizují nestátní subjekty?

4. KONCIPOVÁNÍ NOVÉ DOHODY

Kolo jednání započaté v roce 2011 v Durbanu odráží křehký, zato zásadní mezinárodní konsensus o tom, jak by nová dohoda měla vypadat. Má-li být nová dohoda úspěšnější než výsledky z Kjóta, Kodaně a Cancúnu, musí být inkluzivní, tedy musí zahrnovat závazky, které platí pro všechny země – rozvinuté i rozvojové. Musí si klást vysoké cíle, tedy musí obsahovat závazky, díky nimž se podaří udržet nárůst průměrné celosvětové teploty pod hranicí 2 °C. Musí být účinná, tedy musí obsahovat vhodné pobídky k jejímu provádění a dodržování. Musí být všeobecně vnímána jako dohoda spravedlivá a vyvážená, pokud jde o sdílení úsilí na snižování emisí skleníkových plynů a náklady na adaptaci na nevyhnutelnou změnu klimatu. Navíc musí být nová dohoda právně závazná. Jedině tak je možné zajistit, aby vyjadřovala nejvyšší politickou vůli, která je nezbytná ke stanovení potřebných cílů a k přechodu na nízkouhlíkovou ekonomiku, aby závazky byly ratifikovány a zapracovány do právního řádu států, aby jí vlády, občanská společnost, podniky i média věnovaly dlouhodobou pozornost a aby přijaté závazky byly spojeny s dostatečnou transparentností a odpovědností.

Nová dohoda musí zemím umožňovat, aby ke zmírňování změny klimatu přijímaly nové a ambiciózní závazky, a musí je k tomu motivovat. Zároveň musí vycházet ze současného systému ochrany klimatu na mezinárodní úrovni a musí jej posílit. Mnoho institucí, nástrojů a procesů (mj. Zelený klimatický fond, Výbor pro adaptaci, procesy mezinárodního posuzování a přezkumu a konzultací a analýzy, Výkonný výbor pro technologie, strategie rozvoje nízkouhlíkového hospodářství a národní adaptační plány) funguje teprve krátce, ale mohly by ke koncipování nové dohody významně přispět.

Nová dohoda musí reagovat na vědecký pokrok, mimo jiné na pátou hodnoticí zprávu Mezivládního panelu pro změnu klimatu, jejíž souhrn by měl být hotov v říjnu 2014, tedy rok před přijetím nové dohody. Musí být také dostatečně dynamická a pružná, aby se mohla přizpůsobovat dalšímu vývoji vědeckého poznání, ale také změnám jednotkových nákladů na technologie a národních a regionálních socioekonomických podmínek. Zajímavou ukázkou dynamického systému je nedávno dohodnuté druhé kontrolní období v rámci Kjótského protokolu. Stanoví totiž přezkum, díky kterému mohou být během kontrolního období zvyšovány snahy a odstraňovány problémy při plnění cílů. Tento dynamismus však bude nutné uvést do rovnováhy s předvídatelností a jistotou, kterou zejména podniky očekávají.

- Zmírňování změny klimatu (mitigace)

Podle vědeckých poznatků je nutné do roku 2020 růst celosvětových emisí skleníkových plynů zvrátit a poté musí tyto emise každý další rok klesat, abychom vůbec reálně mohli růst teplot udržet pod hranicí 2 °C. Nová dohoda tak musí dostat náročnému cíli snížit do roku 2030 celosvětové emise pod úroveň roku 1990, což by odpovídalo globálnímu snížení přibližně o 25 % oproti emisím roku 2010.

Přestože přísliby z Kodaně a Cancúnu spolu s druhým kontrolním obdobím v rámci Kjótského protokolu nejsou ani zdaleka dostatečné, podařilo se díky nim vytvořit širokou škálu národních strategií a kroků, například trhy s uhlíkem ke snižování emisí v konkrétních sektorech.

Souběžně s jednáními o nové dohodě budou úmluva i Kjótský protokol nadále zvyšovat transparentnost a odpovědnost: stanoví společná pravidla pro vykazování, zlepší stávající a zavedou nové tržní mechanismy a podpoří nová mezinárodní partnerství pro různé sektory, plyny a strategie, například pro zemědělství a lesní hospodářství, lodní a leteckou dopravu nebo jiné skleníkové plyny než CO₂.

Otázka 4:

Podle jakých kritérií a zásad by měly být mezi smluvní strany nové dohody spravedlivě rozděleny závazky ke zmírňování změny klimatu, aby se vytvořilo spektrum závazků, které bude brát v potaz podmínky jednotlivých států, bude všemi vnímáno jako vyvážené a které dohromady postačí k dodržení cílů? Jak by nová dohoda mohla určitým sektorům otevřít zvláštní příležitosti?

- Přizpůsobování se změně klimatu (adaptace)

Negativní důsledky změny klimatu budou stále citelnější a budeme se jim muset o to intenzivněji přizpůsobovat. Změna klimatu bude na jednotlivé země dopadat různě, v závislosti na jejich zeměpisné, kulturní, sociální a ekonomické situaci a jejich odolnosti a schopnosti přizpůsobení. Budou nezbytná různá opatření, která budou muset být vyvinuta lokálně pro místní podmínky a která budou muset být začleněna do běžného plánování rozvoje. Ze zkušeností s národními a regionálními adaptačními opatřeními, mimo jiné v EU a jejích členských státech, vyplývá, že otázky adaptace musí být plně zohledněny v široké škále sfér, jako je územní a prostorové plánování, správa pobřežních oblastí a vodní hospodářství, zemědělství a zdraví. Poukázaly také na nutnost plné koordinace s řízením rizik v souvislosti s přírodními pohromami a na výhody ekosystémově orientované adaptace.

Cílem dosavadních adaptačních opatření v rámci úmluvy bylo zvýšit vzděláváním odolnost komunit (Nairobský pracovní program), zlepšit plánování (národní adaptační plány) a usnadnit přístup k financování (Fond pro přizpůsobení, Zelený klimatický fond). Loňská konference o změně klimatu v Dohá dále posílila mezinárodní spolupráci v otázkách ztrát a škod v důsledku změny klimatu, mimo jiné pokud jde o dopady související s extrémními

projevy počasí a postupně probíhajícími (*slow onset*) procesy. Důležitá doplňková opatření jsou přijímána také mimo působnost úmluvy, například v Hjógskému rámci pro snižování rizik přírodních pohrom.

Otázka 5:

Jakou úlohu by měla nová dohoda hrát v otázkách adaptace a jak by při tom mohla vycházet z kroků podnikaných v rámci úmluvy? Jak by mohla motivovat k ještě většímu začlenění adaptačních opatření do všech důležitých sfér?

- **Jak naplňovat cíle dohody**

EU by měla podporovat komplexní a integrované způsoby, jak dohodu naplňovat, mimo jiné pokud jde o financování na mezinárodní úrovni. Diskuse o financování v oblasti klimatu, biologické rozmanitosti, rozvoje a udržitelného rozvoje dnes probíhají na různých fórech, ovšem možné zdroje financování jsou vždy stejné. Je nezbytně nutné zajistit koherenci a zabránit duplikaci, pokud jde o financování rozvoje v rámci OSN. Komise má v úmyslu navrhnout integrovaný přístup EU k financování a dalším způsobům naplňování cílů různých globálních procesů.

Součástí diskuse o tom, jak cíle dohody naplňovat, musí být získání potřebných finančních prostředků (ze zdrojů domácích i mezinárodních, veřejných i soukromých), rozvoj a zavedení nových technologií a tržní mechanismy.

Financování

Při koncipování nové dohody bude stěžejní nalézt vhodné financování, díky kterému by chudé země mohly naplnit své závazky ke zmírňování změny klimatu a přijmout potřebná adaptační opatření. Otázky mitigace i adaptace bude v příštích desetiletích nutné plně zohledňovat při realizaci veřejných i soukromých investic.

Zelený klimatický fond bude brzy fungovat naplno. Rozvojové země v Kodani přislíbily, že do roku 2020 dají na financování klimatických opatření ročně 100 miliard dolarů z různých zdrojů (podle potřeby), a to v kontextu smysluplných opatření v oblasti mitigace a transparentního naplňování cílů. Očekává se, že do roku 2030 všechny významné a rozvíjející se ekonomiky – díky dalšímu hospodářskému růstu – dále posílí své schopnosti boje proti změnám klimatu, mimo jiné pomocí společných podpůrných opatření. Již dnes má 32 zemí, které jsou podle úmluvy považovány za země rozvojové, vyšší HDP na hlavu než členský stát EU s nejnižším HDP na hlavu. Je možné, že do roku 2020 i později se tento počet ještě zvýší. Tuto novou realitu bude nutné vzít při diskusích o cestách naplňování nové dohody v potaz. Bude nutné se oprostit od dělení zemí na rozvinuté a rozvojové. Namísto toho se bude od širšího spektra zemí očekávat, že ponesou určitý díl odpovědnosti a poskytnou potřebné prostředky.

Nová dohoda bude také muset vycházet z probíhajících diskusí o získávání finančních prostředků ze soukromých zdrojů a o inovativních zdrojích financování. Pokud by se na mezinárodní úrovni podařilo stanovit cenu emisí uhlíku z mezinárodní letecké a námořní dopravy, přispělo by to nejen ke snížení emisí (což je cíl prvořadý), ale také by se tak získaly nezbytné prostředky na podporu celosvětových mitigačních a adaptačních opatření.

Technologie

Zároveň je však nutné mít na paměti, že do roku 2020 již bude vyčerpána řada nejlevnějších způsobů snižování emisí (hlavně zlepšování energetické účinnosti) a využívána většina konkurenceschopných obnovitelných zdrojů energie. Pozornost se proto přesune k novým a pokročilejším technologiím. Pak bude velmi důležité snížit náklady na tyto technologie

a vytvořit správné podmínky pro jejich zavedení do praxe. Vytvoření mezinárodního systému, který by celosvětově motivoval k rychlejšímu šíření těchto technologií, je klíčovým úkolem úmluvy. Právě k tomuto účelu byly zřízeny středisko a síť pro technologie v oblasti klimatu. V následujících letech bude tato nová instituce muset prokázat svou užitečnost.

Tržní mechanismy

Boj proti změně klimatu bude úspěšný jen tehdy, pokud se cíle nové dohody podaří po roce 2020 naplňovat hospodárným způsobem. Proto bude muset být kladen větší důraz na tržní nástroje.

EU se bude i nadále zaměřovat na tržní pobídky ke snižování emisí, mimo jiné na obchodování s nimi. Význam tohoto inovativního a pružného nástroje k plnění redukčních závazků se díky Kjótskému protokolu zvýšil. Od té doby byl vyvinut systém EU pro obchodování s emisemi, který se vztahuje na 30 zemí a je hlavním faktorem motivujícím k rychlému zavádění mechanismu čistého rozvoje v rámci Kjótského protokolu. V rostoucím počtu zemí se navíc stále větší podpoře a zájmu těší stanovování cen za emise uhlíku a vlastní tržní mechanismy. Mechanismus stanovující ceny emisí uhlíku zavedla například Austrálie; do roku 2015 se má přeměnit v plnohodnotný systém obchodování s emisemi. Také Korea, Čína a řada států v USA jde tímto směrem. Kromě toho země začínají uvažovat, jak své systémy obchodování s emisemi dvoustranně propojit (například systémy EU a Austrálie).

Pružné mechanismy se však v posledních letech dostaly pod palbu kritiky a jejich další rozvoj nebo zlepšování (včetně dohody o pokročilých odvětvových tržních mechanismech) se ukázal jako složitý. Za posledních pět let se tržní nástroje rozvíjely zejména na úrovni jednotlivých států a mimo rámec úmluvy. Z toho lze soudit, že přednost dostávají dvoustranná a mnohostranná řešení.

Otázka 6:

Jakou úlohu by měly v desetiletí do roku 2030 úmluva a především nová dohoda hrát, pokud jde o financování, tržní mechanismy a technologie? Jak lze stavět na dosavadních zkušenostech a dále zlepšit systémy?

- Transparentnost a odpovědnost

Předchozí kolo jednání se soustředilo především na zvyšování transparentnosti cestou úplného přepracování systému vyhodnocování, vykazování a ověřování. První úplný cyklus tohoto zdokonaleného systému by se měl uzavřít v roce 2015. V rámci Kjótského protokolu byly zároveň získány četné zkušenosti se započítáváním emisí. Stávající mozaika právních norem však nezajišťuje obecně použitelný a spolehlivý systém započítávání. Příští kolo jednání nabízí jedinečnou příležitost takový systém na základě poznatků z kjótského systému vytvořit. Přesnější započítávání emisí je zvláště potřebné, protože v jednotlivých státech probíhají diskuse o srovnatelnosti vlastních snah s tím, co podnikají ostatní země, a protože lepší s tím související rozhodování o cílech. Nejistota a pochybnosti o cílech ostatních zemí totiž i nadále podkopávají důvěru.

Mezinárodní dohoda silné právní povahy musí mít účinný systém kontroly a prosazování, který dokáže stanovit, zda daná smluvní strana splnila své závazky, pomoci smluvní straně k jejich splnění a vést strany, které závazky neplní, k odpovědnosti. V rámci Kjótského protokolu lze například smluvní stranu, která nesplnila vykazovací povinnosti, dočasně vyloučit z mezinárodního obchodování s emisemi. Kontrola plnění závazků v rámci Kjótského protokolu měla smíšené výsledky. Její úspěšnost závisela především na tom, jak se podařilo kontrolní postupy a následná opatření přizpůsobit zvláštní povaze závazků, které strany přijaly.

Otázka 7:

Jak by mohla nová dohoda dále zlepšit transparentnost a odpovědnost zemí na mezinárodní úrovni? Do jaké míry bude nutné celosvětově standardizovat systém započítávání emisí? Jak by měly být země vedeny k odpovědnosti, pokud své závazky neplní?

5. PŘÍPRAVNÉ KROKY

Proces jednání v rámci OSN se v posledních dvou desetiletích stal velmi složitým. Patří k němu stále obsáhlejší programy jednání a silně zpolitizované roční konference smluvních stran. Tyto konference na jednu stranu nedokážou naplnit často nerealistická očekávání veřejnosti a na druhou stranu nepřihlíží k vědeckým poznatkům. Tím podkopávají důvěru v mezinárodní instituce a ohrožují ochotu jednotlivých států proti změně klimatu bojovat. Otevřená účast na těchto konferencích a rozhodování na základě konsensu vedou často k tomu, že se strany dohodnou jen na nejnižším společném jmenovateli. Tato jednání jsou navíc značně nákladná.

Proto je nutné hledat příležitosti, jak jednání v rámci OSN zefektivnit. V úvahu by přicházelo:

- vypracovat jednací řád, který by umožnil přijímat rozhodnutí snáze než konsensem, jenž se používá v rámci úmluvy;
- přehodnotit četnost konferencí. Úmluva je totiž jen jednou z mála dohod, které stanoví každoroční konferenci. V této souvislosti bude důležité nalézt rovnováhu mezi tím, aby byla změně klimatu i nadále věnována politická pozornost a nebyl po každém zasedání očekáván zásadní pokrok;
- místo aby konferenci předsedala každý rok jiná země, by předsednictví mohlo zastávat více zemí společně a déle než rok, nebo by mohla být předsednictví dvouletá;
- zachovat nynější četnost formálních zasedání věnovaných technickým otázkám, jejichž náročnost v následujících letech zřejmě poroste;
- zjednodušit a zkonsolidovat řadu zvláštních bodů programu, pořádat před formálními technickými zasedáními neformálnější výměny názorů a stanovovat jasné priority, aby se snížily náklady na zasedání;
- využít příležitosti k většímu zapojení zainteresovaných stran, včetně názorů odborníků z podnikové sféry i nevládních organizací;
- posílit úlohu sekretariátu úmluvy.

Kromě posilování samotného procesu OSN by bylo možné hledat způsoby, jak podpořit tematicky zaměřené iniciativy, které usilují o realizaci ambiciózních kroků v oblasti klimatu, a jak s nimi spolupracovat. Vzhledem k rostoucí naléhavosti problému změny klimatu si podporu vlád a široké veřejnosti nejsnáze získají ambicióznější a účinnější procesy.

Otázka 8:

Jak by bylo možné zlepšit proces jednání o klimatu v rámci OSN, aby usnadnil přijetí inkluzivní, ambiciózní, účinné a spravedlivé dohody a zajistil její naplňování?

Úspěchu se v roce 2015 podaří dosáhnout jen tehdy, pokud dohodu široce podpoří nezbytný počet politických představitelů, mimo jiné z největších světových ekonomik. Před jednáními v Kjótu a Kodani, ale i v Cancúnu a Durbanu se ukázalo, že tato podpora je klíčem k úspěchu.

Když generální tajemník OSN Ban Ki-moon na konferenci v Dohá oznámil, že na podporu nové dohody uspořádá v roce 2014 summit vedoucích světových představitelů na téma klimatu, stanovil tak důležitý mezník pro získání politické pozornosti. Skupina G20 nebo země zapojené do mnohostranných iniciativ, jako je Fórum největších světových ekonomik, by mohly pro novou dohodu aktivně připravit půdu, pokud se budou za ochranu klimatu silněji zasazovat všechny významné ekonomiky. Kromě toho bude EU nadále posilovat svou spolupráci s ostatními zeměmi, stojícími mimo G20, které jsou odhodlány podnikat k řešení změny klimatu ambiciózní kroky. Potřebnou politickou vůli se však podaří získat pouze tehdy, pokud novou dohodu podpoří občanská společnost, podniky a další zájmové skupiny. K tomu bude zapotřebí, aby se za dohodu aktivně postavili poslanci, podniky, občanská společnost, města a regiony a další nestátní subjekty a aby se spojili se svými protějšky z ostatních zemí.

Přijetí nové dohody také výrazně prospěje, pokud státy půjdou příkladem. Poukázat na řadu výhod (i ekonomických) plynoucích z modernizace hospodářství s využitím technologií snižujících emise skleníkových plynů (ať už v zemích vyspělých, rozvíjejících se nebo rozvojových) a na to, že hospodářský růst nemusí znamenat růst emisí skleníkových plynů – to je nejlepší způsob, jak všechny zainteresované subjekty přesvědčit, že hospodářský růst, snižování chudoby, udržitelný rozvoj i boj proti změně klimatu jsou všechno cíle, které jdou ruku v ruce a vzájemně se podporují. Právě takovýmto příkladem je po dvě desetiletí Evropská unie, a to i přesto, že se její podíl na celosvětových emisích neustále snižuje (nyní je pod 11 %). EU již emise skleníkových plynů od hospodářského růstu oddělila: její emise se od roku 1990 o 18 % snížily, zatímco celková ekonomika o 48 % vzrostla. Navíc se výrazně zvýšila přidaná hodnota zpracovatelského průmyslu v EU.

Otázka 9:

Jak by mohla EU nejlépe investovat do procesů a iniciativ mimo rámec úmluvy a podporovat je, aby připravila půdu pro ambiciózní a účinnou dohodu?

6. KONZULTACE SE ZAINTERESOVANÝMI STRANAMI

Cílem tohoto konzultačního sdělení je iniciovat širokou diskusi mezi členskými státy, orgány EU a zainteresovanými stranami v Evropské unii i mimo ni, pokud jde o koncepci nové dohody o změně klimatu na období po roce 2020. Zainteresované strany dostanou příležitost se k otázce vyjádřit na zvláštní konferenci, která se uskuteční letos na jaře, i v internetové veřejné konzultaci¹.

Kromě toho bude Komise spolupracovat s členskými státy na pořádání informačních kampaní a diskusí s veřejností v členských státech. Komise navíc bude o tomto sdělení hovořit a diskutovat na mezinárodních setkáních, aby získala názory partnerů mimo EU.

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