

**PL**

**PL**

**PL**



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 9.3.2010  
KOM(2010) 86 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**Post-kopenhaska międzynarodowa polityka przeciwdziałania zmianie klimatu:  
natychmiastowe kroki, aby ożywić globalne działania**

{SEK(2010) 261}

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**Post-kopenhaska międzynarodowa polityka przeciwdziałania zmianie klimatu:  
natychmiastowe kroki, aby ożywić globalne działania**

**1. GŁÓWNE PRZESŁANIA**

Wymiar międzynarodowy zawsze stanowił kluczowy element ambicji UE w walce ze zmianą klimatu. Zasadniczym celem Europy jest zatrzymanie wzrostu temperatur na poziomie nieprzekraczającym 2°C i zapobieżenie najbardziej niekorzystnym skutkom zmiany klimatu, ale możliwe jest to wyłącznie poprzez skoordynowany wysiłek na poziomie międzynarodowym. Dlatego UE zawsze bardzo wspierała proces na forum ONZ i dlatego wyniki konferencji w Kopenhadze nie zaspokajają naszych ambicji. Jednakże rosnące poparcie dla porozumienia kopenhaskiego pokazuje, że większość krajów jest już teraz zdecydowana dokonać kolejnego kroku naprzód w walce ze zmianą klimatu. Zadaniem UE jest wykorzystać tę determinację i przekształcić ją w konkretne działanie. Niniejszy komunikat określa strategię służącą utrzymaniu tempa globalnego wysiłku, aby stawić czoło zmianie klimatu.

UE zawsze przodowała w podejmowaniu konkretnych działań w walce ze zmianą klimatu: dąży do realizacji zobowiązań z Kioto na lata 2008-2012 i przyjęła ambitne cele na rok 2020, włącznie z zobowiązaniem do redukcji emisji gazów cieplarnianych o 20 % do 2020 roku i zwiększenie tej redukcji do 30 % w sprzyjających okolicznościach<sup>1</sup>. Jesteśmy zatem gotowi przekształcić Europę w najbardziej proklimatyczny region świata, którego gospodarka ma być niskoemisyjna, efektywna pod względem zasobów i odporna na zmianę klimatu. Realizacja tego celu oraz wprowadzenie w życie porozumienia kopenhaskiego stanowią kartę przetargową w przekonywaniu partnerów na arenie światowej do podjęcia wyzwania.

Strategia Europa 2020 umieściła bardziej zrównoważony wzrost gospodarczy w samym centrum wizji przyszłości, dzięki czemu powstaną nowe miejsca pracy i zwiększy się bezpieczeństwo energetyczne. Komisja rozpocznie teraz prace nad opracowaniem ogólnego zarysu sposobu przekształcenia gospodarki UE w gospodarkę niskoemisyjną do roku 2050. Wzmocni także odporność na zagrożenia związane ze zmianą klimatu i zwiększy zdolność zapobiegania i reagowania w przypadku klęsk żywiołowych.

Proces na forum ONZ ma zasadnicze znaczenie dla szerokiego globalnego zobowiązania wspierania działań w walce ze zmianą klimatu. Kluczowym elementem do osiągnięcia tego celu jest wykorzystanie procesu na forum ONZ w przygotowaniach do konferencji w Cancun, aby polityczne wytyczne zawarte w porozumieniu kopenhaskim zawrzeć w dokumentach

---

<sup>1</sup> Na szczycie w dniach 10-11 grudnia 2009 r. Rada Europejska stwierdziła, że UE – w ramach globalnego, kompleksowego porozumienia dotyczącego okresu po roku 2012 – podtrzymuje swoją warunkową ofertę dotyczącą osiągnięcia do 2020 roku 30-procentowej redukcji w porównaniu z poziomem z 1990 roku, o ile inne kraje rozwinięte zobowiążą się do porównywalnych redukcji emisji, a kraje rozwijające się wniosą odpowiedni wkład na miarę swoich zadań i możliwości.

negocjacyjnych ONZ. Należy także zlikwidować istniejące luki i zapewnić integralność środowiskową porozumienia, którego nadrzędnym celem powinno być ograniczenie emisji gazów cieplarnianych na wymaganą skalę. Oznacza to zapewnienie szerszego udziału i wyższego poziomu ambicji innych krajów oraz zlikwidowanie możliwych słabych punktów, takich jak zasady rozliczania emisji z sektora leśnego i zarządzanie nadwyżkami uprawnień do emisji z okresu Kioto 2008-2012. Obejmuje to także stworzenie solidnych i przejrzystych ram rozliczania emisji i wydajności, zorganizowanie w sposób skoordynowany szybko uruchamianego finansowania oraz przyczynienie się do zabezpieczenia długoterminowych środków finansowych na rzecz łagodzenia skutków zmiany klimatu i dostosowania się do nich. UE powinna ponadto pracować nad przyspieszeniem rozwoju międzynarodowego rynku emisji poprzez łączenie zgodnych systemów krajowych i promowanie stopniowego przejścia z mechanizmu czystego rozwoju do nowych sektorowych mechanizmów rynkowych.

Naszym podstawowym celem pozostaje osiągnięcie zdecydowanego i prawnie wiążącego porozumienia w ramach Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. Aby je osiągnąć, musimy najpierw skoncentrować się na przyjęciu zrównoważonego zestawu konkretnych decyzji ukierunkowanych na działania w Cancun pod koniec 2010 r. Zakres tych decyzji powinien być możliwie szeroki, jednak biorąc pod uwagę wciąż istniejące różnice pomiędzy stronami, UE musi być przygotowana na kontynuowanie prac nad przyjęciem prawnie wiążącego porozumienia w Republice Południowej Afryki w 2011 r. Oczekiwania związane z konferencją kopenhaską miały bardzo korzystny wpływ, doprowadzając wiele potęg gospodarczych do ustanowienia wewnętrznych celów jeszcze zanim się ona odbyła. Teraz trzeba określić strategię utrzymania tego tempa nie narażając na szwank podstawowego celu.

Dlatego też UE będzie musiała zwiększyć swoją aktywną współpracę zewnętrzną budując zaufanie, że można wynegocjować porozumienie na poziomie międzynarodowym oraz badając, jakie konkretne środki można uzgodnić w Cancun. Musi się również koncentrować na uzyskaniu wsparcia ze strony różnych partnerów.

## **2. OŻYWIENIE MIĘDZYNARODOWYCH NEGOCJACJI W SPRAWIE KLIMATU**

### **2.1. Podsumowanie konferencji kopenhaskiej**

Głównym osiągnięciem konferencji kopenhaskiej w sprawie zmiany klimatu, która odbyła się w grudniu 2009 r., jest uzgodnienie przez reprezentatywną grupę 29 głów państw i rządów „porozumienia kopenhaskiego”. Porozumienie utwierdza cel UE, jakim jest ograniczenie globalnego ocieplenia do maksymalnie 2°C powyżej poziomu z okresu przed uprzemysłowieniem<sup>2</sup>. W porozumieniu, od krajów rozwiniętych oczekuje się przedstawienia do dnia 31 stycznia 2010 r. wyznaczonych sobie celów w zakresie ograniczania emisji, a kraje rozwijające się zachęca się do przedstawienia w tym samym terminie własnych działań. Ustanowiono także podstawę do regularnego monitorowania tych działań, przedstawiania sprawozdań na ich temat oraz ich weryfikacji, zawarto zobowiązanie do istotnego finansowania walki ze zmianą klimatu oraz związane z tym ramy instytucjonalne, a także wytyczne, jak rozwiązać kwestie takie jak ograniczenie emisji związanych z wylesianiem, oraz kwestiami dotyczącymi technologii i adaptacji.

---

<sup>2</sup> Porozumienie zachęca nawet do rozważenia podniesienia długoterminowego celu, w tym w odniesieniu do wzrostu temperatury o 1,5°C.

Porozumienie nie spełniło ambicji, jakie UE wiązała z konferencją kopenhaską na osiągnięcie solidnego i prawnie wiążącego porozumienia; zostało ono jedynie „odnotowane” we wnioskach z konferencji. Jednak ponad 100 deklaracji złożonych dotychczas zarówno przez państwa rozwinięte, jak i rozwijające się<sup>3</sup>, z których wiele zawiera konkretne cele lub działania, pokazuje coraz szersze i wciąż rosnące poparcie dla porozumienia. Dowodzą one wyraźnej determinacji większości krajów do intensyfikacji działań w walce ze zmianą klimatu.

Konferencja kopenhaska stanowi znaczący postęp w negocjacjach dotyczących szerokiego wachlarza innych kwestii w postaci projektów decyzji i tekstów dokumentów negocjacyjnych<sup>4</sup>. Wraz z porozumieniem stanowią one podstawę dalszych kroków, zarówno w negocjacjach – teraz będzie trzeba włączyć polityczne wytyczne zawarte w porozumieniu do tekstów dokumentów negocjacyjnych w ramach Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu – jak i w natychmiastowej realizacji określonych działań.

## **2.2. Harmonogram przyszłych działań**

UE powinna nadal dążyć do zawarcia solidnego i skutecznego porozumienia na forum międzynarodowym, a zawarcie prawnie wiążącego porozumienia w ramach Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu pozostaje jej zasadniczym celem. UE powinna zatem ukierunkować swoje działania, aby takie porozumienie osiągnąć. Powinna budować zaufanie, zaspokajając pilną potrzebę konkretnych działań już teraz i dążąc do konkretnych wyników konferencji w Cancun. Wymaga to szerokiego podejścia przy zacieśnionej dwustronnej współpracy zewnętrznej.

### *2.2.1. Proces na forum ONZ*

Konferencja w 2010 r. odbędzie się w grudniu w Cancun, a kolejna w Republice Południowej Afryki pod koniec 2011 roku. W perspektywie konferencji w Cancun zorganizowanych zostanie szereg spotkań przygotowawczych, między innymi przez Meksyk i Niemcy.

Kwietniowe i czerwcowe posiedzenia w Bonn powinny nakreślić harmonogram kolejnych kroków w ramach negocjacji, które zostaną podjęte z zamiarem włączenia politycznych wytycznych zawartych w porozumieniu kopenhaskim do tekstów różnych dokumentów negocjacyjnych, które powstały w wyniku konferencji kopenhaskiej. W trakcie tych posiedzeń powinny zostać określone „luki” w obecnych tekstach dokumentów negocjacyjnych, takie jak kwestia monitorowania, sprawozdawczości i weryfikacji, na których temat w porozumieniu zawarte są istotne polityczne wytyczne. Powinny także zostać poruszone kwestie pominięte w porozumieniu, takie jak rozwój międzynarodowego rynku emisji, ograniczenie emisji w sektorze międzynarodowego transportu lotniczego i morskigo w ramach ICAO i IMO oraz w sektorze rolnictwa, a także ograniczenie stosowania fluorowęglowodorów. Co najważniejsze, w trakcie posiedzenia w Bonn, do formalnego procesu negocjacyjnego na forum ONZ powinny zostać włączone cele krajów rozwiniętych i działania krajów rozwijających się przedstawione w ramach porozumienia.

---

<sup>3</sup> Przegląd złożonych dotychczas deklaracji znajduje się w dokumencie roboczym służb Komisji dołączonym do niniejszego komunikatu oraz na stronie <http://www.unfccc.int>.

<sup>4</sup> Projekty decyzji i teksty dokumentów negocjacyjnych znajdują się w sprawozdaniu COP-16 i CMP-6, dostępnych na stronie <http://www.unfccc.int>.

Celem do osiągnięcia w Cancun powinien zatem być szeroki a zarazem zrównoważony pakiet decyzji wprowadzających porozumienie kopenhaskie do procesu negocjacyjnego na forum ONZ oraz uzupełniających istniejące luki. Powinna zostać również podjęta formalna decyzja w sprawie sporządzenia wykazu celów krajów rozwiniętych i odnotowania działań krajów rozwijających się, włącznie z metodami rozliczania z ich realizacji. Wszystkie decyzje powinny opierać się na ogólnej decyzji ramowej. Najważniejsze, aby wyniki konferencji w Cancun dotyczyły w zrównoważony sposób kwestii istotnych zarówno dla krajów rozwiniętych, jak i rozwijających się.

Mimo że UE jest gotowa przyjąć w Cancun solidne i prawnie wiążące porozumienie, musi się również liczyć z potrzebą bardziej etapowego podejścia ze względu na wciąż istniejące zbyt zasadnicze różnice. W takim przypadku konkretne decyzje podjęte w Cancun będą stanowić właściwą podstawę do przyjęcia już pełnych ram prawnych w Republice Południowej Afryki w 2011 roku. Ważne jest, aby umocnić dokonany postęp i utrzymać tempo nie narażając na szwank zasadniczego celu.

### 2.2.2. *Współpraca z państwami trzecimi*

Negocjacje w Kopenhadze wyraźnie pokazały, że postęp na forum ONZ zależy od woli krajów do podjęcia działań. Program czynnej współpracy UE z państwami trzecimi będzie mieć zasadnicze znaczenie dla wsparcia procesu na forum ONZ. Celem zatem będzie lepsze zrozumienie postaw, obaw i oczekiwań naszych partnerów w najważniejszych kwestiach oraz jednoznaczne wyjaśnienie, jakiego porozumienia oczekuje UE pod kątem ambicji, zakresu i integralności środowiskowej. Będzie to stanowić zachętę do podjęcia natychmiastowych działań w wyniku zawarcia porozumienia kopenhaskiego i ułatwienie w przełożeniu na decyzje ukierunkowane na działania, które mają zostać przyjęte w Cancun. Powinno to również stanowić doskonałą okazję do ożywienia dwustronnych dialogów na temat krajowych sytuacji w kwestii zmiany klimatu, a dla UE możliwość zaoferowania wsparcia działań na poziomie krajowym. Komisja podejmie się tej czynnej współpracy zewnętrznej w ścisłym kontakcie z Radą i jej Prezydencją.

Unia i jej państwa członkowskie powinny kontynuować negocjacje w ramach ONZ. Ważniejsza rola Komisji będzie bardziej przekonywać o jednogłośnie UE. Wyciągając wnioski z konferencji kopenhaskiej, musimy zastanowić się, w jaki sposób najlepiej podnieść skuteczność i wagę UE w negocjacjach międzynarodowych.

Komisja powinna ponadto zachęcić Parlament Europejski do pełnej współpracy wraz z parlamentarzystami z głównych krajów partnerskich i wspierać go w tych wysiłkach.

Czynna współpraca zewnętrzna musi mieć miejsce na wszystkich poziomach i ze wszystkimi istotnymi zainteresowanymi stronami. Na 2010 rok zaplanowano wiele spotkań dwustronnych i wielostronnych, w tym kilka szczytów i posiedzeń ministerialnych. Uzupełnienie stanowią będą spotkania na szczeblu regionalnym i spotkania *ad hoc*, mające zapewnić dotarcie do partnerów ze wszystkich zakątków świata, w tym krajów najbardziej narażonych, i lepsze zrozumienie przez UE ich obaw i ambicji. W sposób mniej lub bardziej formalny, w dialogach już prowadzonych i tych, które się dopiero rozpoczną w ramach przygotowań do konferencji w Cancun, oraz natychmiastowego wdrażania porozumienia kopenhaskiego, strony muszą dalej określać, jakie kwestie mają znaczenie kluczowe i jaki kompromis można uzyskać w trakcie negocjacji. Komisja, wspierana przez delegatury UE Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, czynnie zaangażuje się w te wszystkie działania, w bliskiej

współpracy z Meksykiem i Republiką Południowej Afryki, jako gospodarzami nadchodzących konferencji w 2010 i 2011 roku.

Należy jednak podkreślić, że musi istnieć wola wszystkich stron, aby iść dalej naprzód. Bez tego porozumienie kopenhaskie stanowiące na razie najniższy wspólny mianownik może pozostać jedynym możliwym porozumieniem.

### 2.2.3. *Integralność środowiskowa*

Porozumienie w sprawie walki ze zmianą klimatu musi ustanowić redukcje niezbędne do uzyskania ograniczenia całkowitych emisji gazów cieplarnianych prowadzącego do zawartego w porozumieniu kopenhaskim celu, jakim jest wzrost temperatury o maksymalnie 2°C. Chociaż protokół z Kioto pozostaje kamieniem węgielnym procesu na forum ONZ, należy usunąć jego główne niedociągnięcia – jego ograniczony zakres i pewne braki.

- **Protokół z Kioto w swojej obecnej strukturze nie jest w stanie doprowadzić do celu, jakim jest wzrost temperatury o maksymalnie 2°C.** Protokół z Kioto dotyczy jedynie 30 % dzisiejszych emisji. Cel można osiągnąć jedynie, jeżeli USA i kraje będące głównymi źródłami emisji wśród krajów rozwijających się (w tym Brazylia, Chiny, Indie, Korea Południowa, Meksyk i Republika Południowej Afryki, znajdujące się w pierwszej 15 na świecie) także się do tego przyczynią. UE wzięła na siebie ogromną odpowiedzialność w ramach protokołu z Kioto i jest na dobrej drodze do wypełnienia swoich zobowiązań na lata 2008-2012. Inne państwa muszą iść za tym przykładem. Wysiłki krajów rozwijających się będą oczywiście różne w zależności od poziomu ich odpowiedzialności oraz możliwości i mogą wymagać wsparcia.
- **W obecnej strukturze protokołu z Kioto istnieją ponadto poważne niedociągnięcia, które mogą podważyć integralność środowiskową porozumienia.** Obecne zobowiązania krajów rozwiniętych dotyczące ograniczenia emisji wynoszą od około 13,2 % do 2020 r. względem poziomu z 1990 r. (najmniejsze zobowiązania) do około 17,8 % (największe). Już te zobowiązania nie są wystarczające, by osiągnąć cel maksymalnie 2°C, do czego potrzebne są redukcje rzędu 25 do 40 % w krajach rozwiniętych. Rzeczywistą sytuację mogą jeszcze pogorszyć dwie następujące kwestie:
  - **Przenoszenie budżetów nadwyżek emisji (jednostek przyznanej emisji w ramach protokołu z Kioto – AAU) z okresu zobowiązania w ramach protokołu z Kioto na lata 2008-2012 do przyszłych okresów zobowiązań:** Jeżeli za punkt odniesienia uznamy poziom z 1990 r., to ze względu na mniejsze emisje, będące w dużej mierze wynikiem restrukturyzacji przemysłu na początku lat 90-tych, ponad 10 mld ton jednostek emisji gazów cieplarnianych pozostanie niewykorzystane w okresie zobowiązań 2008-2012, w szczególności przez Rosję i Ukrainę. Kontynuowanie stosowania postanowień protokołu z Kioto w ich obecnym brzmieniu oznacza przeniesienie wymienionej „nadwyżki”, co podważy realność zasadniczych redukcji emisji. Całkowite przeniesienie tych jednostek do drugiego okresu zobowiązań zmniejszy ambitność celów krajów rozwiniętych o około 6,8 % względem poziomu z 1990 r., tzn. z 13,2 % do 6,4 % dla najmniejszych zobowiązań oraz z 17,8 % do 11 % dla największych.
  - **Zasady rozliczania emisji z użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF) w krajach rozwiniętych:** UE nie ma problemów w dostosowaniu się do tych wymogów, jednak jest to kwestia o

ogromnym znaczeniu dla krajów z poza UE o dużej powierzchni lasów i krytycznym znaczeniu z punktu widzenia środowiska. Stosowanie obecnych zasad protokołu z Kioto w niezmienionym ich brzmieniu obniży rzeczywisty rygor obecnych zobowiązań do ograniczenia emisji, wskutek czego ograniczenia będzie można osiągnąć bez podejmowania dodatkowych działań, co z kolei nie przyniesie żadnych realnych korzyści dla środowiska. W skrajnym przypadku najmniej korzystne zasady rozliczania LULUCF mogą osłabić rzeczywisty poziom ambicji krajów rozwiniętych aż o dodatkowe 9 % względem 1990 r. To zaś oznacza, że w odniesieniu do najmniejszych zobowiązań w rzeczywistości dopuścilibyśmy do wzrostu emisji w krajach rozwiniętych o 2,6 % powyżej poziomu z 1990 r., a w odniesieniu do największych stwierdzilibyśmy redukcję w wysokości jedynie 2 % w porównaniu do 1990 r.

Parlament Europejski w wydanej przez siebie rezolucji na temat konferencji kopenhaskiej wyraźnie wskazał na te niedociągnięcia i potrzebę uniknięcia sytuacji, w której podważyłyby one integralność środowiskową<sup>5</sup>.

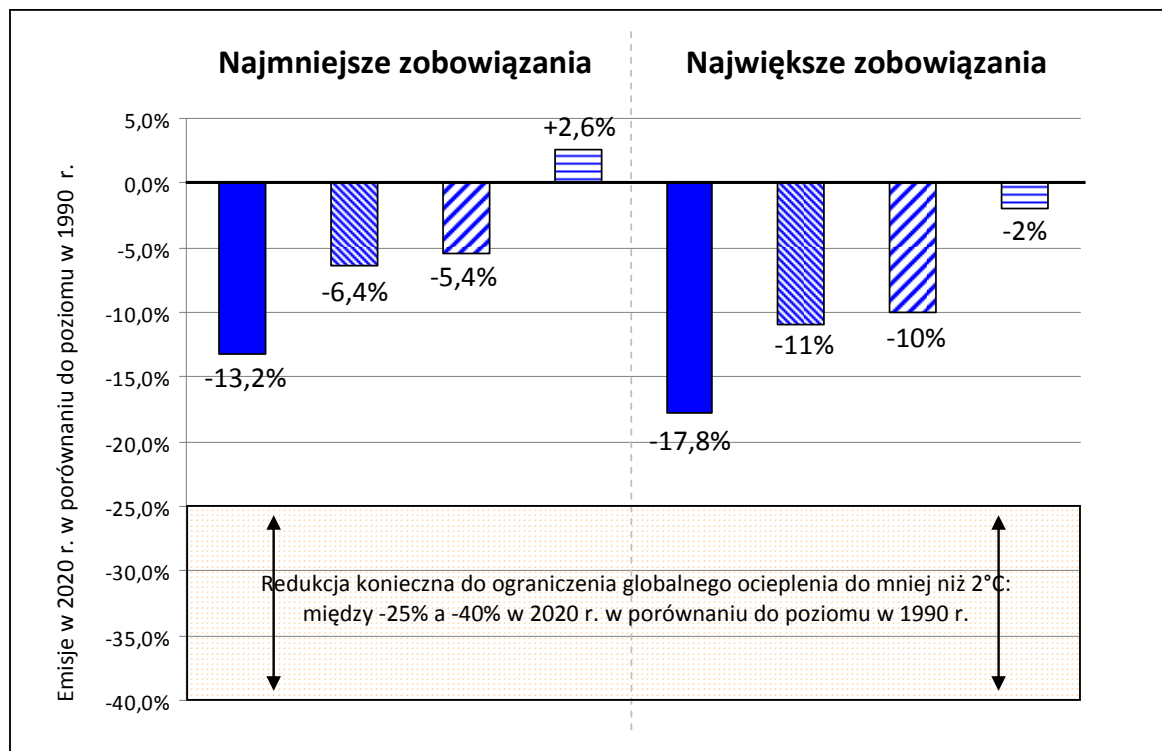
Komisja dokona oceny zalet i wad alternatywnych form prawnych, w tym drugiego okresu zobowiązań w ramach protokołu z Kioto.

---

<sup>5</sup> Przyjęta dnia 10 lutego, dostępna na stronie: <http://www.europarl.europa.eu>.



**Wpływ niedociągnięć protokołu z Kioto**  
**(nadwyżka AAU i zasady rozliczenia LULUCF)**  
**na zobowiązania krajów rozwiniętych do ograniczenia emisji do 2020 r.**



- Zagregowane docelowe redukcje, do których zobowiązały się kraje rozwinięte
- Pozostała redukcja, jeżeli wszystkie nadwyżki AAU będą mogły być przeniesione bez ograniczeń
- Pozostała redukcja, jeżeli ponadto zasady rozliczenia LULUCF zawarte w protokole z Kioto pozostaną niezmiennione
- Pozostała redukcja, jeżeli ponadto zasady rozliczenia LULUCF, zostaną zmienione na „nieograniczone brutto-netto”  
 (tzn. całkowity przepływ gazów cieplarnianych pochodzących z LULUCF netto w każdym kraju w danym roku może być wliczony do jego salda gazów cieplarnianych)

### 3. NATYCHMIASTOWE DZIAŁANIA

#### 3.1. Europa 2020: dążenie do gospodarki niskoemisyjnej i odpornej na zmianę klimatu

Najbardziej przekonującą drogą, jaką UE może wyznaczyć, są konkretne i zdecydowane działania, aby stać się najbardziej proklimatycznym regionem świata. Jest to w jej własnym interesie. W strategii Europa 2020 określono zrównoważony wzrost – promowanie gospodarki bardziej wydajnej z punktu widzenia zasobów, bardziej ekologicznej i konkurencyjnej – jako nadrzędny priorytet w wizji przyszłej Europy wydajnej pod względem zasobów, tworzącej nowe ekologiczne miejsca pracy i poprawiającej efektywność energetyczną i bezpieczeństwo energetyczne.

Komisja nakreśli główne ścieżki transformacji UE w gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r., aby osiągnąć uzgodnione przez UE cele w zakresie redukcji emisji o 80-95 %, jako część wkładu krajów rozwiniętych do zmniejszenia emisji na świecie w 2050 r. o co najmniej 50 % poniżej poziomu z roku 1990<sup>6</sup>. UE jest zobowiązana do zmniejszenia emisji do 2020 r. o 20 % względem poziomu z 1990 r. i do zwiększenia tego odsetka do 30 % w sprzyjających okolicznościach. W perspektywie czerwcowego szczytu Rady Europejskiej Komisja przygotowuje zatem analizę, jakie praktyczne działania byłyby niezbędne do osiągnięcia redukcji na poziomie 30 %, a następnie opracuje poszczególne etapy działań do 2050 r., uwzględniając konieczny poziom ambicji na 2030 r. odzwierciedlający wkłady krajów będących głównymi źródłami emisji, włączając w to produkcję i zużycie energii oraz transport, a także określając stosowne strategie dla tych sektorów spójne ze strategią Europa 2020. Celem jest znalezienie mądrych rozwiązań, które będą korzystne nie tylko z punktu widzenia zmiany klimatu, ale również przyczynią się do wzrostu bezpieczeństwa energetycznego i tworzenia miejsc pracy w ramach wysiłków na rzecz obniżenia emisyjności gospodarki.

Działanie takie musi się skoncentrować na środkach politycznych przyspieszających innowacje i wczesne wprowadzanie nowych technik i infrastruktury, dając konkurencyjną przewagę europejskim przedsiębiorstwom w sektorach o kluczowym znaczeniu w przyszłości (w tym efektywność energetyczna, ekologiczne pojazdy, inteligentne sieci, wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla (CCS) czy energia odnawialna). Skorzysta ono z podejścia zapewniającego utrzymanie i wspieranie silnych i odpornych ekosystemów.

W świetle wyników konferencji kopenhaskiej oraz zgodnie z terminem ustalonym w dyrektywie w sprawie handlu uprawnieniami do emisji, Komisja opracuje także analizę sytuacji energochłonnych sektorów przemysłowych w kontekście ucieczki emisji dwutlenku węgla.

---

<sup>6</sup> Rada Europejska w dniach 29-30 października 2009 r. stwierdziła: „Rada Europejska wzywa wszystkie strony, by przyjęły cel 2°C i zgodziły się na redukcje globalnych emisji o co najmniej 50% i łączne redukcje emisji krajów rozwiniętych o co najmniej 80–95% w ramach redukcji globalnych emisji do roku 2050 w porównaniu z poziomami z roku 1990; takie wartości docelowe powinny być zarówno dążeniem, jak i miarą dla stworzenia celów średnioterminowych podlegających regularnemu naukowemu przeglądowi. W kontekście koniecznych redukcji, które zgodnie ze stanowiskiem Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC) mają osiągnąć kraje rozwinięte jako grupa, Rada Europejska popiera cel UE polegający na redukcji emisji o 80–95% do roku 2050 w porównaniu z poziomami z roku 1990.”

## **3.2. Wprowadzenie w życie porozumienia kopenhaskiego**

### *3.2.1. Nie przekroczyć progu 2°C: cele i działania*

Wyniki konferencji kopenhaskiej i szerokie poparcie dla osiągniętego tam porozumienia są dowodem woli politycznej większości krajów do podjęcia działań już teraz. Zdecydowanie największym osiągnięciem konferencji kopenhaskiej jest przedstawienie do końca stycznia 2010 r. przez kraje rozwinięte i kraje rozwijające się będące odpowiedzialne za ponad 80 % światowych emisji gazów cieplarnianych swoich celów i działań na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych<sup>7</sup>.

Chociaż podkreśla to rzeczywistą wolę podjęcia działań, ogólny poziom dotychczas przedstawionych celów i działań jest trudny do oceny. Z optymistycznych ocen celów ogólnogospodarczych i działań łagodzących wynika, że droga do ograniczenia wzrostu temperatury do maksymalnie 2°C jest wciąż realna; pesymistyczne oceny wskazują jednak, że szanse na to coraz bardziej się oddalają.

Nawet jeżeli zlikwiduje się wyżej opisane niedociągnięcia, cele proponowane przez kraje rozwinięte, nawet te najwyższe, warunkowe zobowiązania, nie zbliżają się do osiągnięcia zmniejszenia o 25-40 % do 2020 r., które w oparciu o ocenę IPCC jest konieczne do utrzymania wzrostu temperatury na poziomie poniżej 2°C. Ponadto dotychczas jedynie UE przyjęła prawodawstwo potrzebne do zapewnienia realizacji celów ograniczenia emisji do 2020 r. W innych krajach rozwiniętych prawodawstwo znajduje się wciąż na etapie rozmów.

Fakt, że kraje rozwijające się przedstawiły swoje działania, jest bezprecedensowym krokiem naprzód. Istnieje jednak sporo wątpliwości co do rzeczywistego podjęcia działań, ich harmonogramu oraz co do tego, jak się one odnoszą do ustanowionego porównywalnego poziomu odniesienia począwszy od 1990 r.

Mając w ręku tak szeroki wachlarz zobowiązań do osiągania celów i podejmowania działań, negocjacje powinny skoncentrować się na ich wyjaśnianiu, rozmowach na temat ogólnego poziomu ambicji oraz jak te ambicje jeszcze wzmocnić. Powinno to stanowić absolutny priorytet procesu na forum ONZ.

### *3.2.2. Ustanowienie solidnych i przejrzystych ram rozliczania emisji i skuteczności*

Monitorowanie, sprawozdawczość i weryfikacja stanowiły najtrudniejszy temat negocjacji w trakcie konferencji kopenhaskiej. Przejrzystość ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia wzajemnego zaufania i wykazania skuteczności i adekwatności celów i działań. Konwencja w sprawie zmian klimatu i protokół z Kioto ustanawiają podstawowe normy monitorowania, sprawozdawczości i weryfikacji poprzez krajowe systemy komunikacji i krajowe wykazy. Porozumienie kopenhaskie wymaga wzmocnienia tego systemu. Musi to być jeden z priorytetów w pracach nad włączeniem porozumienia kopenhaskiego do procesu na forum ONZ.

Przejrzystość nie może jednak ograniczać się wyłącznie do sprawozdawczości na temat emisji. Ostatecznie znaczenie ma skuteczność, z jaką kraje realizują swoje cele i działania. Jak już zostało wcześniej wyjaśnione, zasady rozliczania emisji mają ogromny wpływ na

---

<sup>7</sup> Przegląd dotychczas przedstawionych celów i działań podany jest w dokumencie roboczym służb Komisji załączonym do niniejszego komunikatu.

rzeczywistą skalę działań. Potrzebne są solidne, przejrzyste i przewidywalne zasady rozliczania, dzięki którym będzie można właściwie ocenić skuteczność krajów.

W międzyczasie Komisja proponuje zacząć od programów budowania zdolności na poziomie regionalnym w zainteresowanych krajach rozwijających się w celu stworzenia własnych możliwości w zakresie monitorowania, sprawozdawczości i weryfikacji, włącznie z wykazami emisji.

### 3.2.3. *Organizowanie w sposób skoordynowany szybko uruchamianego finansowania*

Porozumienie kopenhaskie ustanawia szybką pomoc finansową dla krajów rozwijających się w kwocie około 30 mld USD w latach 2010-2012 przyznawaną w sposób zrównoważony na środki łagodzące i dostosowawcze. Na grudniowym posiedzeniu Rady Europejskiej określono wkład UE i jej państw członkowskich na 2,4 mld EUR rocznie w latach 2010-2012. Szybka realizacja tego zobowiązania UE ma zasadnicze znaczenie zarówno dla wiarygodności UE jak i pilnej potrzeby wsparcia zdolności wielu krajów rozwijających się w zakresie opracowywania i wprowadzania w życie skutecznych środków politycznych dotyczących klimatu w obszarze dostosowania, łagodzenia i współpracy technicznej.

UE musi zaangażować się wraz z innymi sponsorami i beneficjentami, aby zagwarantować skoordynowane szybkie uruchamianie środków finansowych uzgodnione w Kopenhadze.

Środki te mogłyby na przykład objąć budowanie zdolności włączenia środków dostosowawczych do strategii rozwoju i ograniczania ubóstwa, oraz wdrożenia pilotażowych i pilnych działań dostosowawczych zgodnie z tym, co określono w krajowych planach działania; budowanie zdolności w obszarze łagodzenia, tzn. strategii rozwoju niskoemisyjnego, działania łagodzące dostosowane do potrzeb danego kraju oraz monitorowanie, sprawozdawczość i weryfikacja w odniesieniu do emisji; budowanie zdolności i projekty pilotażowe dla wielosektorowych mechanizmów rynku emisji; gotowość i projekty pilotażowe związane z ograniczaniem emisji pochodzących z wylesiania w krajach rozwijających się oraz budowanie zdolności i projekty pilotażowe w zakresie współpracy technicznej. Szybko uruchamiane środki finansowe muszą być właściwie ukierunkowane w różne regiony świata, aby skutecznie budować zdolność polityki przeciwdziałania zmianie klimatu, zaspokajając potrzeby i realizować konkretne propozycje krajów rozwijających się oraz przynosić korzyści środowisku, gdzie jest to najbardziej potrzebne<sup>8</sup>.

Aby szybko uruchamiane finansowanie odnosiło skutek i nie opóźniało realizacji ambitnych działań, musi się ono opierać się na istniejących inicjatywach i uwzględniać je. Istotna część szybkiej pomocy finansowej ze strony UE będzie realizowana poprzez istniejące inicjatywy<sup>9</sup>, dwustronne kanały, w szczególności poprzez własne programy współpracy na rzecz rozwoju poszczególnych państw członkowskich, lub poprzez instytucje międzynarodowe. Inicjatywy UE mogą opierać się na istniejących inicjatywach lub być ukierunkowane na nowe potrzeby takie jak kwestia monitorowania, sprawozdawczości i weryfikacji czy też strategii rozwoju gospodarki niskoemisyjnej. Komisja oraz poszczególne państwa członkowskie mogą przeprowadzić w określonych krajach lub regionach lub w określonej tematyce, w zależności od

---

<sup>8</sup> Tak jak w porozumieniu kopenhaskim, fundusze na działania dostosowawcze zostaną przyznane w pierwszej kolejności najbardziej narażonym krajom rozwijającym się, takim jak kraje najslabiej rozwinięte (LDC), małe rozwijające się państwa wyspiarskie (SIDS) i kraje Afryki.

<sup>9</sup> W tym poprzez światowy sojusz na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatycznym (GCCA).

swoich priorytetów w zakresie finansowania oraz od odpowiednich priorytetów ich krajów partnerskich.

UE będzie musiała w spójny i skuteczny sposób działać i zdawać sprawozdanie z tych działań, unikając powielania wysiłków i optymalizując synergię. Decydujące znaczenie będzie mieć koordynacja wysiłków UE. Komisja jest gotowa podjąć się ułatwiania i koordynowania realizacji zobowiązania związanego z szybką pomocą finansową ze strony UE i wysuwa następujące propozycje:

- (1) współpracować z Radą ECOFIN, wspieraną przez właściwe formacje w Radzie, aby skoordynować i monitorować wysiłki UE na rzecz szybkiej pomocy finansowej;
- (2) ustanowić wspólny program budowania zdolności na poziomie regionów UE (np. na rzecz strategii rozwoju gospodarki niskoemisyjnej i strategii w dziedzinie działań dostosowawczych) w celu zebrania funduszy UE i przekazania ich w ramach uzupełnienia już istniejących unijnych programów finansowania. Działanie to powinno dotyczyć bezpośrednio krajów zainteresowanych w budowaniu zdolności, np. poprzez umowy „bliźniacze”;
- (3) zapewnić przejrzystość poprzez wymóg przedkładania półrocznych sprawozdań z postępów w realizacji zobowiązania UE do udzielania szybkiej pomocy finansowej; pierwsze takie sprawozdanie powinno zostać przedstawione na sesji UNFCCC w Bonn w czerwcu 2010 r.

#### 3.2.4. *Zapewnienie finansowania długofalowego*

W porozumieniu kopenhaskim UE i inne kraje rozwinięte wspólnie zobowiązały się do zmobilizowania 100 mld USD (73 mld EUR) rocznie do roku 2020 na działania łagodzące i dostosowawcze w krajach rozwijających się. Finansowanie może pochodzić z różnych źródeł:

- Z międzynarodowego rynku emisji dwutlenku węgla, który, jeśli będzie odpowiednio zaprojektowany, będzie generować coraz wyższe przepływy środków finansowych do krajów rozwijających się i będzie mógł wygenerować do 38 mld EUR rocznie do roku 2020. Unijny system handlu uprawnieniami do emisji już zapewnia znaczące przepływy do krajów rozwijających się poprzez wsparcie mechanizmu czystego rozwoju, a prawo UE ustanawia dodatkowe przepływy począwszy od 2013 r. Ponadto państwa członkowskie zobowiązały się do wykorzystania w tym celu części dochodów ze sprzedaży aukcyjnej w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji począwszy od 2013 r.;
- Z międzynarodowego transportu lotniczego i morskiego, najlepiej poprzez instrumenty światowe<sup>10</sup>, który może stanowić ważne źródło innowacyjnego finansowania, opierając się na istniejącym zobowiązaniu w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji przekazania całkowitego dochodu ze sprzedaży aukcyjnej w sektorze lotnictwa na środki walki ze zmianą klimatu;

---

<sup>10</sup> Rada ECOFIN, dnia 9 czerwca 2009 r. i dokument COM(2009) 475/3.

- Z międzynarodowego funduszu publicznego w kwocie od 22 do 50 mld EUR rocznie do 2020 r. UE powinna wnieść odpowiedni wkład w to finansowanie. Na okres po 2012 r. wkład UE będzie wciąż stanowił jedną wspólną ofertę UE<sup>11</sup>.

Przyszły panel wysokiego szczebla na forum ONZ do spraw finansowych i grupa doradcza wysokiego szczebla ds. finansowania walki ze zmianą klimatu powinny przeanalizować, w jaki sposób źródła te mogą być skutecznie wykorzystane do finansowania przyszłych działań w ramach walki ze zmianą klimatu, ze szczególnym ukierunkowaniem finansów publicznych na obszary, które nie mogą być odpowiednio finansowane przez sektor prywatny lub wykorzystane jako przełożenie dla inwestycji prywatnych. Należy także właściwie zdefiniować uprawnienia kopenhaskiego ekofunduszu klimatycznego, aby stanowił on wartość dodaną względem istniejących inicjatyw.

Aby pomoc była skuteczna, zarządzanie przyszłym międzynarodowym systemem finansowania powinno być przejrzyste, umożliwiać skuteczne monitorowanie oraz być spójne z ustalonymi zasadami. Potrzebny jest w pełni przejrzysty system sprawozdawczości wykorzystujący szeroki wachlarz danych statystycznych i opierający się na systemie DAC-OECD. W ten sposób działania w ramach walki ze zmianą klimatu będą realizowane w synergii z wysiłkami na rzecz ograniczenia ubóstwa i wysiłkami w dążeniach do osiągnięcia milenijnych celów rozwoju.

Międzynarodowy wymiar długofalowego finansowania to tylko fragment większej całości. W kontaktach z krajami rozwijającymi się, w szczególności tymi nieco bardziej zaawansowanymi gospodarczo, musi być wyraźnie powiedziane, że one też muszą mieć swój wkład w ogólne wysiłki, także poprzez zaangażowanie się w znaczące działania łagodzące i zapewnienie całkowitej przejrzystości ich realizacji.

### **3.3. Rozwój międzynarodowego rynku emisji dwutlenku węgla**

Dobrze funkcjonujący rynek emisji dwutlenku węgla jest niezbędny do przeprowadzenia inwestycji w technologie niskoemisyjne i osiągnięcia globalnych celów w kwestii łagodzenia w opłacalny sposób. Może on także generować znaczące przepływy finansowe do krajów rozwijających się. Międzynarodowy rynek emisji dwutlenku węgla powinno budować się poprzez łączenie odpowiednich krajowych systemów pułapów emisji i handlu uprawnieniami do nich. Celem jest zbudowanie do 2015 r. rynku obejmującego kraje OECD i jeszcze szerszego do 2020 r., co wchodzi w zakres czynnej współpracy z USA, Japonią i Australią w świetle ich dotychczasowych postępów.

UE zaproponowała nowe sektorowe mechanizmy rynku emisji dwutlenku węgla jako etap pośredni w rozwijaniu (wielosektorowych) systemów pułapów emisji i handlu uprawnieniami do nich, w szczególności w bardziej zaawansowanych krajach rozwijających się. Mechanizmy te mogą stanowić bardziej kompleksowy sygnał cenowy i generować jednostki redukcji emisji na większą skalę. Mogą również stanowić sposób stwierdzenia wkładu krajów rozwijających się w środki łagodzące poprzez uznawanie jednostek redukcji emisji począwszy dopiero od ambitnych pułapów emisji ustalonych poniżej przewidywanych emisji, aby zapewnić korzyści netto w zakresie łagodzenia.

---

<sup>11</sup> Zob. COM(2009) 475/3.

Ponadto mechanizm czystego rozwoju będzie nadal mieć zastosowanie w okresie po 2012 r., trzeba go jednak zreformować, aby poprawić jego integralność środowiskową, sprawność, skuteczność i zarządzanie nim. Z czasem powinien się koncentrować coraz bardziej na krajach najslabiej rozwiniętych. Aby skoordynować przejście z mechanizmu opartego na projektach do mechanizmów wielosektorowych, UE powinna regularnie współpracować ze Stanami Zjednoczonymi i innymi krajami, wdrażając w skoordynowany sposób systemy pułapów emisji i handlu uprawnieniami do nich oraz generując popyt na jednostki redukcji emisji.

Głównym celem do osiągnięcia w Cancun jest zatwierdzenie lepszych i nowych mechanizmów rynku emisji dwutlenku węgla jako środków służących osiągnięciu ambitnych celów w zakresie łagodzenia i generowaniu przepływów finansowych do krajów rozwijających się. Należy ponadto ustanowić podstawę stworzenia nowych mechanizmów wielosektorowych. W ostatnich latach negocjacje dotyczące mechanizmów rynkowych spotkały się jednak z ostrą krytyką ze strony wielu krajów rozwijających się, poddając w wątpliwość fakt, czy powinny się one odbywać pod auspicjami UNFCCC.

UE powinna zatem wykorzystać przepisy obecnie obowiązującego prawodawstwa dotyczącego unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji<sup>12</sup>, aby pobudzić rozwój sektorowych mechanizmów rynku emisji oraz wesprzeć reformę mechanizmu czystego rozwoju. W tym celu Komisja:

- (1) będzie współpracować z krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się zainteresowanymi rozwojem mechanizmów sektorowych, których jednostki redukcji emisji można uznać do wykorzystania w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji, w ramach tworzącego się rynku krajów OECD i w ramach decyzji UE dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego zawierającej zobowiązania poszczególnych państw członkowskich; oraz
- (2) w zależności od postępu w rozwoju mechanizmów wielosektorowych opracuje i zaproponuje rygorystyczne środki na rzecz poprawy wymogów jakościowych jednostek redukcji emisji pochodzących z mechanizmów opartych na projektach.

#### 4. WNIOSEK

Niniejszy komunikat stanowi podsumowanie konferencji kopenhaskiej, której wyniki nie spełniają pierwotnych ambicji, aczkolwiek pokazują znaczące i szerokie poparcie dla wzmocnienia wysiłków w walce ze zmianą klimatu. Komunikat wyznacza także etapy działań w perspektywie krótko- i średnioterminowej oraz podkreśla determinację Komisji do kontynuowania wysiłków, aby zapewnić, że podejmuje się stosowne działania na poziomie światowym z pełną powagą stojącego przed nami wyzwania.

---

<sup>12</sup> Artykuł 11a ust. 5 i art. 11a ust. 9 dyrektywy 2009/29/WE dotyczącej unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji i art. 5 ust. 2 decyzji nr 406/2009/WE.