

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 10.9.2009
COM(2009) 475 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**Povečevanje mednarodne finančne podpore za zaščito podnebja: evropski načrt za
dogovor v Københavnu**

{SEC(2009) 1172}

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Povečevanje mednarodne finančne podpore za zaščito podnebja: evropski načrt za dogovor v Københavnu

1. POVZETEK

EU si je zastavila najambicioznejše cilje na svetu glede zmanjševanja podnebnih sprememb, pri čemer so že vzpostavljeni zavezujoči mehanizmi, ki zagotavljajo, da bo EU do leta 2020 enostransko zmanjšala emisije toplogrednih plinov za 20 % glede na ravni iz leta 1990. EU je odločena, da poveča ta odstotni delež zmanjšanja na 30 % v okviru pravičnega in ambicioznega svetovnega sporazuma v Københavnu, če se druge razvite države zavežejo, da dosežejo primerljiva zmanjšanja in če gospodarsko razvitejše države v razvoju prispevajo ustrezno glede na njihove odgovornosti in ustrezne zmožnosti. Če bo pri tem dejavna le EU, to ne bo zadoščalo. Da bo možen učinkovit dogovor v Københavnu,

- bodo morale vse razvite države izvesti ambiciozna zmanjšanja – mnoge od njih bodo morale sprejeti zaveze, večje od svojih sedanjih,
- potrebni pa bodo tudi ustrezni blažitveni ukrepi s strani držav v razvoju, zlasti gospodarsko bolj razvitih,
- in učinkovita svetovna ureditev, ki bo dala prave spodbude za naložbe v nizkoogljično gospodarstvo.

Na srečanju na vrhu v Aquili julija je forum gospodarskih velesil (MEF – Major Economies Forum), ki vključuje tudi ključne države v razvoju, usvojil mnenje znanosti, da povečanje povprečne svetovne temperature ne sme presegati 2 °C. Zasedanje v Københavnu bo imelo nalogo, da ta cilj prenese v konkretne cilje zmanjšanja emisij. Znanost je dokazala, da je za doseg tega cilja potrebno zmanjšanje svetovnih emisij za najmanj 50 % do leta 2050 v primerjavi z letom 1990 in da se svetovne emisije po letu 2020 ne smejo več povečevati. Znanost je tudi dokazala, da to pomeni, da morajo razvite države zmanjšati emisije za 25–40 % do leta 2020 in za najmanj 80 % do leta 2050.

Dogovor o financiranju bo osrednjega pomena za doseg sporazuma v Københavnu. Pogajanja Združenih narodov so nevarno blizu popolnemu zastoju. Razvite države pričakujejo, da bodo države v razvoju, zlasti gospodarsko razvitejše, prispevale k zadevnim prizadevanjem. Po drugi strani države v razvoju pričakujejo jasno stališče razvitih držav glede financiranja ukrepov blažitve in prilagajanja. Zdaj ko do zasedanja v Københavnu ostaja še manj kot 90 dni, mora EU ponovno prevzeti pobudo, da bi omogočila napredek pri pogajanjih.

Namen tega dokumenta je s predstavitvijo načrta za financiranje varovanja podnebja odpraviti sedanji zastoj v pogajanjih. Marca 2009 je Evropski svet jasno potrdil pripravljenost EU, da prispeva pravični delež k svetovnim prizadevanjem na področju zadevnega financiranja. EU bi morala zdaj napraviti korak naprej in določiti verjetne vire financiranja, način za opredelitev pravičnega prispevka in način za organiziranje financiranja. Vendar je treba

razumeti, da nobena od števil v tem dokumentu ne pomeni uradnega predloga EU za zaveze. Te številke je treba razumeti kot pokazatelje razreda velikosti financiranja, ki bo verjetno potrebno v primeru, da se v Københavnu dosežejo ambiciozni rezultati, s prispevki razvitih in gospodarsko razvitejših držav v razvoju in svetovnim trgom ogljika, ki v celoti opravlja svojo nalogo.

Evropski parlament in Svet sta pozvana, da proučita naslednje ključne elemente:

- Na podlagi najboljše ocene Komisije bi lahko potrebe po financiranju za ukrepe prilagajanja in blažitve v državah v razvoju do leta 2020 dosegle približno 100 milijard EUR na leto. Pri pokrivanju teh zahtev bi morale biti vključene domače (javno in zasebno) financiranje v državah v razvoju ter finančni tokovi s svetovnega trga ogljika in dopolnilni mednarodni javnofinančni tokovi. Domače zasebno in javno financiranje bi lahko prispevalo med 20–40 %, trg ogljika do približno 40 %, mednarodno javno financiranje pa preostanek. Čim bolj ambiciozen glede blažitve bo celotni sporazum, tem bolj bo zahteval finančno podporo razvitih držav za države v razvoju. Hkrati bi bolj ambiciozni in bolj razširjeni sistemi „omejitev in trgovanje“ („cap-and-trade“) ustvarjali več sredstev za dejavnosti blažitve v državah v razvoju.
- Mednarodni trg ogljika bo, če bo ustrezno zasnovan, ustvarjal vse večje finančne tokove v države v razvoju in bi lahko leta 2020 dajal že do 38 milijard EUR na leto. Københavenski sporazum mora vzpostaviti nov sektorski mehanizem za dobropise na trgu ogljika, ob tem pa se z mehanizmom čistega razvoja (CDM – Clean Development Mechanism) osredotočati na najmanj razvite države. EU bi morala ustvariti spodbudo za ta prehod v okviru sistema EU za trgovanje z emisijami.
- Na podlagi najboljše ocene Komisije bi bilo treba leta 2020 zagotoviti mednarodno javno financiranje v višini 22 do 50 milijard EUR na leto. Od leta 2013 naprej bi morale biti plačevanje prispevkov javnega financiranja razdeljeno na podlagi zmožnosti za plačevanje in odgovornosti za emisije ter bi morale vključevati tudi gospodarsko razvitejše države v razvoju. Na podlagi teh predpostavk bi delež EU znašal od približno 10 % do približno 30 %, odvisno od teže, ki bi jo pripisali vsakemu od teh dveh meril. V primeru, da bodo v Københavnu doseženi ambiciozni rezultati, bi zato lahko pravični delež EU leta 2020 znašal od 2 do 15 milijard EUR na leto, odvisno od celotnega obsega svetovnega financiranja, glede katerega bo sklenjen dogovor, in teže, ki bo pripisana vsakemu od meril za razdelitev financiranja.
- Podporo pri prilagajanju bi bilo treba zagotavljati predvsem najbolj ranljivim in revnim državam v razvoju.
- Mednarodni letalski in pomorski promet lahko zagotavlja pomemben vir inovativnega financiranja in to možnost je treba še dodatno raziskati.
- Upravljanje prihodnje mednarodne finančne arhitekture bi morale biti decentralizirano in se izvajati od spodaj navzgor („bottom-up“). Poleg tega mora biti pregledno, mora omogočati učinkovito nadzorovanje in upoštevati dogovorjene standarde glede učinkovitosti finančne pomoči. Nov „forum na visoki ravni o mednarodnem financiranju boja proti podnebnim spremembam“ bi moral spremljati in redno revidirati pomanjkljivosti in neravnovesja pri financiranju ukrepov za blažitev in prilagajanje.
- Vse države, razen najmanj razvitih držav, bi morale do leta 2011 pripraviti načrte za nizkoogljikno rast, vključno z verodostojnimi srednjeročnimi in dolgoročnimi cilji, in

pripraviti letne popise toplogrednih plinov. EU bi morala do leta 2011 predstaviti svoj lastni načrt nizkoogljične rasti za obdobje do leta 2050.

- Med letoma 2010 in 2012 bo v primeru uspešnega sporazuma v Københavnu za hitri zagon na področju prilagajanja, blažitve, raziskovanja in vzpostavljanja zmogljivosti v državah v razvoju potrebno financiranje velikostnega reda 5 do 7 milijard EUR letno. V ta namen bi morala EU na podlagi zgoraj navedenih predpostavk proučiti možnost takojšnjega prispevka, in sicer 0,5 do 2,1 milijard EUR letno od leta 2010 naprej. Pri tem financiranju bi morali sodelovati tako proračun EU kot tudi nacionalni proračuni držav članic.
- Za obdobje po letu 2012 in kot del paketa predlogov za naslednji finančni okvir bi Komisija pripravila predlog za eno samo svetovno ponudbo EU, v tem okviru pa bi tudi predlagala, ali naj se od leta 2013 naprej izvaja financiranje, povezano z navedeno ponudbo, v okviru proračuna ali iz ločenega podnebnega sklada, katerega vzpostavitev bi se predlagala kot del paketa predlogov za finančni okvir po letu 2013, ali pa naj se izvaja kombinacija obeh možnosti. Če se bo uporabljal proračun EU, bi bilo treba predlagati tudi začasno rešitev za leto 2013, za katero bi se uporabljal sedanjí finančni okvir. Neposredni prispevki posameznih držav članic bi prav tako lahko bili pomemben vir financiranja EU, kot del celotnega financiranja s strani EU. Komisija bi nedvomno dala prednost uporabi proračuna EU, kar bi omogočilo, da bi tudi Evropski parlament kar najbolj sodeloval pri odločanju.
- Če se ne bo uporabljal proračun EU, bi se morala delitev prispevkov znotraj EU izvajati po istih načelih prispevanja kot na mednarodni ravni, pri čemer bi se upoštevale posebne razmere držav članic.

Obseg mednarodnih javnofinančnih prispevkov bi bil znaten, vendar se pri njih ne bi smelo pretiravati. Na primer, obseg morda potrebnih javnofinančnih prispevkov EU bi bil znatno manjši kot verjetni prejemki v nacionalnih proračunih iz prihodkov dražb. Poleg tega je v splošnem preprečevanje podnebnih sprememb veliko cenejše kot popravljanje posledic podnebnih sprememb.

2. USTVARJANJE USTREZNIH FINANČNIH TOKOV

Obseg finančnih tokov, potrebnih za prilagoditev in blažitev, se ocenjuje na približno 100 milijard EUR na leto do leta 2020¹. Zelo pogosto se napačno domneva, da je ta vsota potrební prispevek iz javnih proračunov razvitih držav. Obstaja mnogo različnih virov, iz katerih je mogoče pričakovati prispevek k tej vsoti:

- domače financiranje (javno in zasebno);
- denarni tokovi, ki jih bo spodbudil trg ogljika;
- mednarodni javnofinančni tokovi.

Jasno je, da bosta nadaljnji razvoj in širjenje trga za ogljik bistvenega pomena za zagotovitev potrebnih sredstev. Sedanjí trg ogljika je sprožil finančne tokove v države v razvoju, ocenjene na 4,5 milijarde EUR v letu 2008, pri čemer 75 % povpraševanja prihaja iz zasebnega sektorja

¹ Glej poglavje 2 v delovnem dokumentu služb Komisije.

EU zaradi sistema EU za trgovanje z emisijami². Ta sistem bi moral biti glavni kanal za zasebno financiranje, povezano z ogljikom, namenjeno podpori ukrepom blažitve podnebnih sprememb v državah v razvoju. To bi omogočilo, da bi se kratkoročno, srednjeročno in tudi dolgoročno javno financiranje osredotočilo na prilagajanje, vzpostavljanje zmogljivosti ter raziskave, razvoj in predstavitve na področju tehnologije, pa tudi na podporo zagotavljanju učinka vzvoda za naložbe zasebnega sektorja, npr. s kritjem potreb po financiranju v zgodnji fazi zagona novih tehnologij.

Čim več sredstev bo lahko zagotovil trg ogljika, tem manj bo povpraševanja po javnem financiranju. Zato je ustrezno delujoč trg ogljika z ambicioznimi cilji tako pomemben in zato bi morale bolj razvite države slediti trendu OECD ter uvesti sisteme „omejitev in trgovanje“ („cap-and-trade“).

2.1. Mobiliziranje domačega financiranja

Domače zasebno financiranje bo prispevalo velik del potrebnega financiranja, ne le v razvitih državah, ampak tudi v državah v razvoju. Kot skupina bi države v razvoju morale do leta 2020 omejiti rast svojih emisij na približno 15–30 % pod svoje običajne vrednosti. Večina potrebnega investiranja je gospodarsko že utemeljena, saj se dodatne naložbe povrnejo zaradi zmanjšanja računov za energijo. Na primer, cenovno ugodni ukrepi za izboljšanje energetske učinkovitosti lahko prispevajo dve tretjini potencialnega zmanjšanja emisij v energetske sektorju³. Zasebne naložbe v energetske sektor se lahko spodbudijo z vzpostavitvijo pravega političnega okvira, vključno z vzpostavitvijo sistemov za trgovanje z emisijami, ki zajemajo ključne sektorje, ki prispevajo emisije, in nacionalne zakonodaje ter finančne spodbude. Številne države v razvoju že uvajajo standarde energetske učinkovitosti, ki zaobhajajo stare ogljično intenzivne tehnologije. Nekateri drugi inovativni instrumenti lahko spodbudijo zasebne naložbe v državah v razvoju. Na primer, direktiva EU o obnovljivih virih energije⁴ spodbuja naložbe v novo infrastrukturo za obnovljive vire energije v Severni Afriki.

Poleg tega mnoge države v razvoju, zlasti gospodarsko razvitejše, razpolagajo z zadostnimi lastnimi finančnimi sredstvi, da lahko spodbujajo potrebne domače naložbe. Brazilija, na primer, je že napovedala, da bo krila velik del stroškov za zmanjševanje emisij, ki nastajajo zaradi krčenja gozdov.

Velik del financiranja za prilagajanje lahko prav tako pride iz zasebnih gospodinjstev in zasebnih podjetij, saj je v njihovem lastnem gospodarskem interesu. Če kar najbolj zmanjšajo svojo izpostavljenost tveganju, zagotovijo, da je njihovo premoženje, na primer njihove zgradbe, vse bolj odporno na podnebne spremembe. Vendar najrevnejše države, zlasti najmanj razvite države, in najrevnejši sloji prebivalstva v državah v razvoju, ne bodo imeli dovolj sredstev, da bi vlagali v prilagajanje, ki bi se zoperstavljalo neugodnim učinkom podnebnih sprememb. Zelo bodo odvisni od javne pomoči, domače in tudi mednarodne.

² Prilagojeno iz: The World Bank, State and trends of the carbon market 2009 http://siteresources.worldbank.org/EXTCARBONFINANCE/Resources/State_and_Trends_of_the_Carbon_Market_2009-FINALb.pdf.

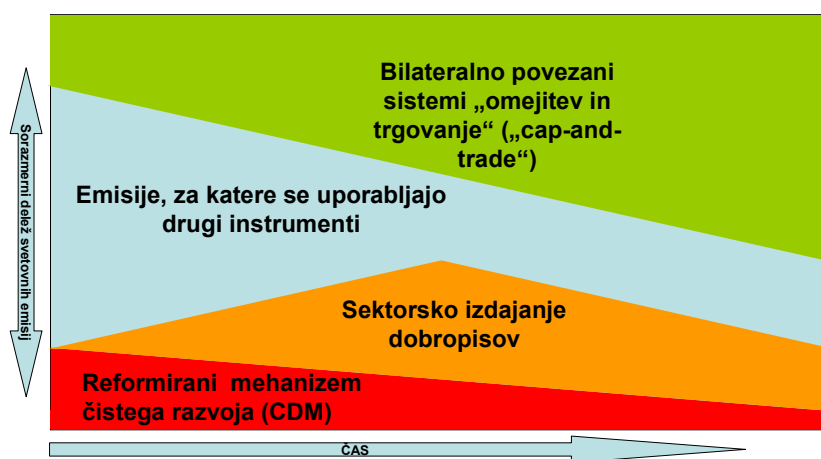
³ Glej SEC(2009) 101.

⁴ Direktiva 2009/28/ES.

2.2. V celoti izkoristiti trg ogljika

Mednarodni trg ogljika se je izkazal za učinkovito orodje za zagotavljanje donosnosti zasebnih vlaganj v državah v razvoju, hkrati pa razvitim državam omogoča stroškovno učinkovito doseganje njihovih ciljev zmanjševanja emisij. Seveda je večina finančnih tokov prinesla koristi tistim državam v razvoju, pri katerih obstaja velik potencial zmanjšanja emisij. Za zagotovitev dinamičnega razvoja mednarodnega trga ogljika (kakršen je prikazan na sliki 1), je treba obstoječi mehanizem čistega razvoja (CDM – Clean Development Mechanism) močno reformirati in se pri tem osredotočiti na najmanj razvite države. Poleg tega bi bilo treba za gospodarsko razvitejše države v razvoju in za zelo konkurenčne gospodarske sektorje po letu 2012 postopno uvesti sektorski mehanizem za dodeljevanje dobropisov na trgu ogljika⁵.

Slika 1: Postopni razvoj svetovnega trga ogljika



Ta novi sektorski mehanizem, katerega pristop ni le projektno orientiran, zmore in bi tudi moral zagotavljati znatno povečanje naložb v nizkoogljicne tehnologije v državah v razvoju in upoštevati zmožnost držav v razvoju, da v teh sektorjih izvajajo lastne ukrepe. Gonilna sila za te naložbe je trdna srednjeročna cena ogljika v državah OECD.

Take naložbe se izvajajo kot nadomestek za zmanjševanje emisij v razvitih državah (so tako imenovana „izravnava“). Zato se nabava izravnalnih dobropisov ne more šteti kot javnofinančna podpora, za katero se zavezujejo razvite države poleg tega, da se zavezujejo k svojim ciljem zmanjševanja emisij, ker bi se taka izravnava v tem primeru dejansko štela dvakrat.

Smiselno pa je, da se izravnalni dobropisi ugotavljajo kot ločeni tokovi financiranja v korist držav v razvoju in da se v tem smislu o njih tudi poroča. To priznanje finančnih tokov, ki

⁵ Glej poglavje 4 v delovnem dokumentu služb Komisije.

izhajajo iz izravnalnih dobropisov, mora temeljiti na oceni celotnih neto tokov (izraženih v tonah), ki vstopajo v posamezno državo ali jo zapuščajo, in na povprečnih cenah na trgu. Zaželeno bi bilo, da bi ta ocena temeljila na obstoječih mehanizmih poročanja o finančnih transferjih v države v razvoju, npr. poročanju Odbora za razvojno pomoč (DAC) pri OECD, namesto da se uvajajo nove neodvisne obveznosti poročanja.

Mednarodni trg ogljika zagotavlja mnogostranske koristi. Vzpostavitev trga ogljika s ciljem zmanjšanja emisij za 30 % za skupino razvitih držav bi do leta 2020 zmanjšala stroške blažitve za približno četrtino. Hkrati bi ustvarila finančne tokove v države v razvoju v višini približno 38 milijard EUR na leto⁶. Poleg tega povpraševanje po izravnalnih dobropisih ustvarja multiplikativne učinke, saj usmerja bistveno večji delež financiranja, povezanega z ogljikom, v naložbe za razvoj, ki temelji na majhnih količinah ogljika.

Potencialni obseg finančnih tokov, ki jih mobilizira trg ogljika, je odvisen od več elementov strukture sporazuma v Københavnu. Za spodbujanje trdnega trga ogljika, ki bo v naslednjih letih ustvarjal ustrezna finančna sredstva, si morajo strani pri pogajanjih prizadevati za zelo ambiciozne cilje zmanjšanja emisij za razvite države, upoštevati ali umakniti presežek „enot dodeljene količine“ (AAU – Assigned Amount Units) iz prvega ciljnega obdobja, in določiti ambiciozne izhodiščne ravni za poti zmanjševanja emisij za obdobje 2013–2020⁷. V nasprotnem primeru ravnotežje ponudbe in povpraševanja po vseh državah iz Priloge I ne bi moglo oblikovati ceno ogljika. V obdobju 2008–2012 so cena ogljika in finančni tokovi v države v razvoju v veliki meri rezultat ukrepov EU – tj. vzpostavitve trdne zgornje meje za obdobje 2008–2020 in nepriznavanja „enot dodeljene količine“ (AAU) v sistemu EU za trgovanje z emisijami. Zato je za trg ogljika, ki nastaja po vsej OECD, bistvenega pomena, da se medsebojno povezani sistemi „omejitev in trgovanje“ ločijo od presežnih enot dodeljene količine.

2.3. Določitev obsega mednarodnega javnega financiranja

Čim manj prihodka bo nastalo na trgu ogljika, tem večja bo potreba po javnem financiranju za blažitvene ukrepe. Ker pa velikosti trga ogljika v tem trenutku ni mogoče zanesljivo napovedati, tudi še ni mogoče določiti dodatnih potreb po javnem financiranju. To je dejansko eden od glavnih vzrokov, zakaj bo potrebna redna revizija v predlaganem „forumu na visoki ravni o mednarodnem financiranju boja proti podnebnim spremembam“ (glej poglavje 4).

Znesek javnega financiranja, potreben za blažitev, se bo verjetno postopno povečeval in bo seveda povezan s stopnjo ambicioznosti ukrepov v državah v razvoju. Takoj po sklenitvi sporazuma v Københavnu bi se bilo treba pri tem osredotočiti predvsem na vzpostavljanje zmogljivosti, zlasti na okrepitev institucionalnih in regulativnih zmogljivosti v državah v razvoju, in na izbrane pilotske ukrepe. Z letom 2013 se bo povpraševanje po mednarodnem javnem financiranju verjetno povečalo, z izvajanjem vse večjega števila načrtov za odločne ukrepe blažitve. Treba bo zagotoviti tudi znatno javno financiranje za spodbuditev zasebnega vlaganja v raziskovanje, razvoj in predstavitve, v veliki meri prek javno-zasebnega partnerstva in skupnih projektov razvitih držav in držav v razvoju.

⁶ Glej poglavje 3 v delovnem dokumentu služb Komisije.

⁷ Glej poglavje 7 v delovnem dokumentu služb Komisije.

Bolj podrobno razčlenitev potreb lahko najdete v tabeli 1:

- Komisija ocenjuje, da bodo v letu 2020 dodatni stroški za države v razvoju v sektorjih energetike in industrije, ki se ne morejo kriti s prihodki s trga ogljika, znašali približno 33 milijard EUR na leto⁸. Vendar so to v glavnem dolgoročni cenovno ugodni ukrepi za izboljšanje energetske učinkovitosti, ki se večinoma financirajo z domačimi sredstvi, predvsem iz zasebnih virov v državah v razvoju. Le majhen del teh dodatnih stroškov, 10 do 20 %, bi bilo treba do leta 2020 financirati z mednarodno javno podporo, predvsem za najrevnejše države v razvoju (3 do 6 milijard EUR).
- Komisija ocenjuje, da bodo dodatni stroški za zmanjševanje emisij iz kmetijskih virov, ki niso emisije CO₂, in zmanjševanje emisij CO₂, ki so posledica krčenja in degradacije gozdov, znašali približno 23 milijard EUR na leto⁹. Javno financiranje bo do leta 2020 glavna spodbuda za zmanjševanje emisij, ki nastajajo zaradi krčenja in degradacije gozdov. Zlasti ker je največ potenciala za blažitev v najrevnejših državah v razvoju, je mogoče pričakovati, da bo mednarodno javno financiranje krilo več dodatnih stroškov kot v energetskem sektorju, tj. 30 to 60 % (7 do 14 milijard EUR). V ta namen je Komisija v enem od svojih prejšnjih sporočil predlagala vzpostavitev „svetovnega mehanizma za ogljik v gozdu“¹⁰.
- Če obravnavamo te sektorje skupaj, bi lahko po prvi oceni svetovno javno financiranje za leto 2020 za ukrepe blažitve znašalo 10 do 20 milijard EUR na leto, za leto 2013 pa približno eno tretjino tega zneska. Koliko od teh tokov se bo dejansko uresničilo, pa bo zelo odvisno od razpoložljivosti in kakovosti načrtov za nizkoogljično rast držav v razvoju, znotraj tega okvira pa od pripravljenih predlogov za blažitvene ukrepe.
- Vendar, kot je bilo prikazano v prejšnjem poglavju, glede na sedanje zaveze razvitih držav za zmanjšanje emisij obstaja resnična nevarnost, da bodo finančni tokovi financiranja, povezanega z ogljikom, veliko nižji. Če razvite države ne premostijo razkoraka med svojimi sedanjimi zavezami glede blažitve in zahtevami znanosti, se bo nanje začel izvajati pritisk, da financirajo dodatna zmanjšanja emisij v državah v razvoju. Če bi se cilj zmanjšanja emisij za razvite države zmanjšal z –30 % glede na raven iz leta 1990¹¹ na sedanjo spodnjo mejo zavez, ki je pri približno –10 %, bi za izravnavo te izgube zmanjšanja emisij bilo glede na dodatne analize potrebno povečanje mednarodnega javnega financiranja za države v razvoju za približno 120 milijard EUR na leto v letu 2020¹².
- Mednarodno javno financiranje za vzpostavljanje zmogljivosti in sodelovanje pri razvoju in predstavitev na področju tehnologije je bilo ocenjeno na dodatnih 2–6 milijard EUR v letu 2020.
- Javno financiranje, tako domače kot mednarodno, bo pomemben vir za financiranje ukrepov prilagajanja v revnejših državah v razvoju. Sekretariat UNFCCC je ocenil, da bi leta 2030 utegnili stroški prilagajanja v vseh državah v razvoju znašati 23–54 milijard EUR

⁸ Glej poglavje 3 v delovnem dokumentu služb Komisije.

⁹ Glej poglavje 3 v delovnem dokumentu služb Komisije.

¹⁰ COM(2008) 645.

¹¹ Glej poglavje 1 v delovnem dokumentu služb Komisije.

¹² Na podlagi dodatne analize (POLES, JRC).

na leto¹³. Po prvi oceni bi svetovni javni transferji za leto 2020 lahko znašali 10–24 milijard EUR na leto.

Financiranje prilagajanja bo verjetno prihajalo predvsem iz javnega sektorja, in sicer iz kombinacije naslednjih virov: i) kot neposredni proračunski izdatki partnerjev, ki prispevajo in ii) kot del prejemkov, ki prihajajo iz trga ogljika (kot se že dogaja pri Skladu za prilagajanje). Da bi financiranje prilagajanja potekalo uspešno, je potrebna strateška integracija zahtev prilagajanja na podnebne spremembe v vseh sektorjih nacionalnih razvojnih strategij. V naslednjih nekaj letih bo verjetno treba vzpostaviti dovolj zmogljivosti, da bo zagotovljena ta integracija ter da se podpre izvajanje že opredeljenih prednostnih nalog v revnejših in najbolj ranljivih državah.

2.4. Mednarodno javno financiranje hitrega zagona za obdobje 2010–2012

Če bo v Københavnu sprejet splošni dogovor, ki bo predvidel javno financiranje hitrega zagona, morajo biti začetni prispevki namenjeni predvsem:

- (1) financiranju postopkov in izgrajevanju zmogljivosti, potrebnih na primer za razvijanje ukrepov za blažitev v okviru načrtov za nizkoogljično rast, popise emisij in trge ogljika, vključno s sektorskim mehanizmom za dobropise;
- (2) oceni verjetnega vpliva podnebnih sprememb, vključevanju prilagoditve v nacionalne razvojne strategije in financiranju prednostnih naložb.

Poleg tega Komisija meni, da je treba ob upoštevanju opredeljenih potreb in zmogljivosti dodatno financiranje kratkoročno mobilizirati, da se bo lahko odzvalo na nujne in opredeljene potrebe najbolj ranljivih držav v razvoju, zlasti najmanj razvitih držav, majhnih otoških držav v razvoju in afriških držav (kot jih opredeljuje akcijski načrt z Balijskega povelja), vključno z nadaljnjo krepitvijo zmogljivosti za zmanjšanje tveganja nesreč. Če se bodo kvantificirale potrebe v ustreznih nacionalnih strategijah, izgradile zmogljivosti za izvajanje in bo v Københavnu sklenjen sporazum o ocenjenem obsegu prispevkov, bo treba to začetno finančno obveznost postopoma povečati po letu 2012.

Na podlagi ocen različnih potreb po financiranju na različnih stopnjah, je lahko znesek javnega financiranja, potrebnega za prilagoditev, blažitev in izgrajevanje zmogljivosti, ki mora priti iz razvitega sveta med leti 2010 in 2012, med 5 in 7 milijard EUR letno¹⁴.

2.5. Inovativno financiranje iz mednarodnega letalskega in pomorskega prometa

V zvezi z možnimi viri financiranja je Svet za ekonomske in finančne zadeve¹⁵ poudaril, da „bi bili dobrodošli tudi globalni instrumenti, s katerimi bi se lahko odzvali na emisije, povezane z mednarodnim letalskim in pomorskim prometom“. Uporaba tržnih instrumentov, vključno z davki in/ali prelevmani, za zmanjšanje emisij iz teh sektorjev po vsem svetu lahko zagotovi precejšen vir financiranja pri podpori prizadevanjem za blažitev in prilagoditev v državah v razvoju. Takšen pristop je sistem „omejitev in trgovanje“. Druga možnost so dajatve na emisije.

¹³ Sekretariat UNFCCC.

¹⁴ Za več podrobnosti o obsegu dejavnosti, ki bi jih bilo primerno zgodaj podpreti, glej poglavje 5 delovnega dokumenta služb Komisije.

¹⁵ Luxembourg, 9. junija 2009, 2948. seja Sveta.

Če bi na primer za oba sektorja veljala omejitev emisij, bi se prihodki dražb lahko zbirali na mednarodni ravni in tako postali pomemben vir financiranja za podporo prizadevanjem za ukrepe prilagajanja in blažitve v državah v razvoju. Takšen vsesplošen prispevek bi ustrezno zmanjšal odvisnost od nacionalnih javnih proračunov in njihovih letnih postopkov odobritve.

Vendar ne gre prezreti težav, ki se lahko pojavijo pri vzpostavitvi takšnega okvira. Države v razvoju zagovarjajo stališče, da bi bil potreben diferenciran pristop za nadzor nad emisijami, ki jih povzročata ta dva sektorja, medtem ko v razvitih državah več skrbi vzbujata povečanje emisij ogljikovega dioksida, ki bi ga povzročila močna konkurenca, nastala zaradi različnega obravnavanja operaterjev iz razvitih držav in držav v razvoju. Vendar je za učinkovitost prispevka iz teh dveh sektorjev bistveno, da se okvir razvije na svetovni ravni. Lahko bi našli kompromisno rešitev s tem, da bi za vse veljala ista omejitev z možnostjo prodaje vseh pravic na dražbi, hkrati bi prerazporedili nekatere prihodke z dražbe vladam držav v razvoju, kar bi bilo odvisno od njihovih emisij in gospodarskih zmožnosti.

2.6. Določitev prispevkov k mednarodnemu javnemu financiranju

Potrebni bodo precejšnji javni viri, ki bodo prišli v različnih oblikah in po različnih kanalih. Zaradi zagotovitve, da bodo skupni prispevki ustrezali potrebam, mora kopenhavski sporazum vključevati skupno lestvico, oblikovano na podlagi dogovorjenih načel za določitev finančnih prispevkov različnih držav. Ta mora upoštevati skupno prizadevanje vsake države, vključno z obveznostmi za zmanjšanje emisij. Zaradi krepitve spoštovanja pravil se lahko državam članicam, ki ne izpolnjujejo svojih finančnih obveznosti, na primer zmanjšajo pravice za emisije ali se jim omeji dostop do mednarodne finančne podpore za zaščito podnebja.

Evropski svet¹⁶ določa glavni merili za finančne prispevke, to sta „plačilna sposobnost“ (tj. BDP) in „odgovornost za emisije toplogrednih plinov“ (brez poseganja v porazdelitev bremena znotraj EU). To je podobno predlogu Mehike za določitev prispevkov v „zeleni sklad“. Poleg tega je bilo poudarjeno, da mora biti vsak delitveni ključ „univerzalen“, tj. ne sme biti omejen na razvite države, saj je odgovornost za emisije danes deljena¹⁷. Večji del svetovnih emisij in BDP proizvaja omejeno število razvitih držav in gospodarsko razvitejših držav v razvoju. Najmanj razvite države morajo biti izvzete iz kakršne koli finančne obveznosti.

Ob upoštevanju teh parametrov lahko delež niha med približno 10 % (če so edino uporabljeno merilo emisije) in približno 30 % (če je edino uporabljeno merilo BDP po tržnih cenah). Dejanski prispevek EU bo odvisen od relativne pomembnosti, ki se vsakemu od obeh meril določi s kopenhavskim sporazumom. Pripisovanje večje pomembnosti emisijam v primerjavi z BDP bi zagotovilo dodatno pobudo za zmanjšanje emisij in pomenilo priznanje uspešnemu izvajanju zgodnjih ukrepov. Vendar bi to povzročilo relativno visoke prispevke iz večine držav v razvoju, ki povzročajo emisije.

V zvezi s financiranjem hitrega zagona, če bo ta sprejet kot del splošnega dogovora v Kopenhavnu, bi delež med 10 in 30 % za EU povzročil obremenitev med 0,5 in 2,1 milijard EUR na leto v obdobju 2010–2012. Vendar bi ob upoštevanju pomembnosti zgodnjega izgrajevanja zmogljivosti in prilagoditve mora EU razmisliti, ali bo pripravljena prispevati

¹⁶ Bruselj, 18. in 19. junija 2009.

¹⁷ Glej poglavje 6 delovnega dokumenta služb Komisije.

več, kot je določeno v tem obsegu, in povečati financiranje hitrega zagona v obdobju 2010–2012.

Če bi v Københavnu dosegli uspešen dogovor ter bi vse razvite države in gospodarsko razvitejše države v razvoju plačale vsesplošne prispevke in bi svetovni trg ogljika v popolnosti igral svojo vlogo, bi se med letoma 2013 in 2020 delež EU vsako leto lahko povečal z 0,9–3,9 milijard EUR na leto na 2–15 milijard na leto.

Tabela 1: Ocenjene zahteve za mednarodno letno javno financiranje v obdobju 2010–2020 (dvostopenjski scenarij), v milijardah EUR (po nespremenjenih cenah iz leta 2005)

	2010–2012 (hitri zagon)	2013	2020
Blažitev	1	3–7	10–20
<i>Energija in industrija</i>			3–6
<i>Kmetijstvo in REDD</i>			7–14
Prilagoditev	2–3	3	10–24
Krepitev zmogljivosti	1–2	2	1–3
Tehnološke raziskave, razvoj in predstavitev	1	1	1–3
Skupaj	5–7	9–13	22–50

3. PRISPEVEK EU JAVNEMU FINANCIRANJU ZA ZAŠČITO PODNEBJA

3.1. Kakšen je lahko prispevek EU?

Če EU uspešno doseže svoj cilj določitve ambicioznih obveznosti glede blažitve, bo mednarodno javno financiranje bistveni del sporazuma. Poleg precejšnjih, že zagotovljenih finančnih sredstev za zaščito podnebja v okviru razvojne pomoči EU in v skladu z akcijskim načrtom z Balijskega bo EU morala biti pripravljena zagotoviti dodatno financiranje za boj proti podnebnim spremembam, zlasti od leta 2013. Prispevki morajo biti ambiciozni in pošteni.

EU nastopa kot enotna pogajalka. Močni argumenti govorijo v prid **enotnega, svetovnega prispevka** EU. To bi zagotovilo skladnost in prepoznavnost prispevka EU, omogočilo opredelitev poštene in pregledne razdelitve prispevka med države članice, dopustilo ekonomijo obsega pri upravljanju izplačil ter okrepilo glas EU pri zagotavljanju pravičnega izvajanja sporazuma. S tem bi lahko dobro uporabili izkušnje EU in delovanje sedanje razvojne pomoči EU, ki zajema skoraj cel svet. V skupnem obsegu financiranja EU ne bi bilo razlike med vsoto dvostranskih nacionalnih prispevkov, vključno s kakršnim koli prispevkom iz proračuna ES in/ali skupnim prispevkom EU.

Ob zagotavljanju ambicioznega in poštenega svetovnega prispevka bo EU morala zagotoviti, da je enotni, svetovni prispevek učinkovito in pošteno organiziran. Pri usmerjanju finančnih sredstev so tri možnosti, ki se medsebojno ne izključujejo:

- (1) Neposredno financiranje iz proračuna EU bi bilo zanesljivo in pregledno. Pokazalo bi, da je eden od glavnih instrumentov EU prednostno uporabljen za reševanje enega od ključnih političnih izzivov v današnjem času. Lahko bi izkoristilo ustaljena pravila in postopke, ki omogočajo strog finančni nadzor in standardni delitveni ključ za financiranje, ter omogočilo, da bi bil v celoti vključen Evropski parlament. Glede na srednjeročni obseg financiranja bi imel ta pristop očitne posledice za skupno višino proračuna in bi tudi močno vplival na naslednji finančni okvir. Tako bi proračun EU ustrezno prikazal, da so podnebne spremembe osrednji izziv za EU v naslednjih desetletjih.
- (2) Drugi pristop bi bila vzpostavitev novega skupnega podnebne sklada zunaj proračuna EU, ki bi se financiral z dvostranskimi prispevki vsake države članice. Tudi v tem primeru bi bili lahko omogočeni jasna prepoznavnost EU in prožnost za oblikovanje ad hoc notranjega delitvenega ključa za financiranje splošnega prispevka EU. Vendar bi bil za tak sklad potreben poseben medvladni dogovor/pravna podlaga zunaj finančnega okvira in omejitve glede lastnih sredstev. Vseboval bi pomanjkljivosti skladov zunaj proračuna (slaba preglednost, neupoštevanje načela enotnosti proračuna, težje usklajevanje z drugimi dejavnostmi, ki se financirajo iz proračuna). Predvsem pa bi Evropskemu parlamentu onemogočil izvajanje parlamentarnega nadzora.
- (3) Tretja možnost bi bila, da bi države članice svoje finančne prispevke zagotavljale neposredno. Prikazani pa bi morali biti kot del enotnega prispevka EU v svetovnem okviru.

Skupno prizadevanje na področju financiranja bi bilo za EU in njene države članice ne glede na izbiro med zgornjimi možnostmi ali kombinacijo teh možnosti enako.

Ustrezno je treba upoštevati dosedanja prizadevanja EU in hkrati zagotoviti, da se ohrani načelo *dodatnosti*, saj se bodo podnebni vidiki prenesli v naslednjo generacijo večletnih okvirnih programov, zlasti v okviru geografskih instrumentov za države v razvoju.

3.2. Mobiliziranje proračuna EU do leta 2012

Čeprav glavnih finančnih posledic morebitnega dogovora v Københavnu ne bi smelo biti pred letom 2013, mora uspešen dogovor spremljati hitro povečanje podpore državam v razvoju pri pripravi prehoda, in sicer z izgradnjo zmogljivosti in tehnično pomočjo. To bi bilo treba, če bodo na voljo sredstva, deloma financirati iz proračuna EU.

Komisija je že predlagala, naj se v primeru uspešnega dogovora v Københavnu dodatnih 50 milijonov EUR iz proračuna Skupnosti nameni za dejavnosti hitrega zagona v letu 2010. Za poznejša leta bi bili potrebni primerljivi zneski. Iskanje ustreznih sredstev za to dodatno financiranje ne bo enostavno, saj je manevrski prostor zelo omejen in so obstoječi programi že zdaj zelo obremenjeni. Potrebne bodo izvirne rešitve, optimalno kombinacijo virov financiranja pa bi bilo treba oceniti glede na izid dogovora v Københavnu in razpoložljivost proračunskih sredstev.

3.3. Pravičen prispevek EU k dogovoru v Københavnu za obdobje po letu 2012

Druga faza financiranja bo nastopila, ko bo leta 2013 začel veljati dogovor. Proračunske posledice ambicioznega podnebne dogovora v Københavnu za EU in države članice bodo verjetno od leta 2013 naprej zelo velike, znašale bodo lahko namreč nekaj milijard evrov na

leto. To bi povzročilo poseben problem za leto 2013, za katerega je že bil določen finančni okvir za proračun EU. Od leta 2014 naprej bo to reševal nov finančni okvir, o katerem se je treba še dogovoriti.

Danes je odgovornost za emisije skupna odgovornost. Plačilna sposobnost bi morala biti pomemben element pri določanju prispevkov k svetovnim prizadevanjem, hkrati pa bi morala biti osrednji element pravičnega in trajnostnega dogovora v Københavnu tudi odgovornost za emisije.

Dve očitni merili, ki se uporabljata za določanje relativnega bremena in se že široko uporabljata v pogajanjih UNFCCC, sta emisije in plačilna sposobnost (BDP). Če ima merilo BDP večjo težo, bo tudi splošni prispevek EU večji. Če npr. znaša leta 2013 skupni mednarodni prispevek javnega financiranja 10 milijard EUR, bi znašal skupni prispevek EU približno 1 milijardo EUR, če bi bile kot edino merilo uporabljene emisije, in bi dosegel okoli 3 milijarde EUR, če bi bila kot edino merilo uporabljena plačilna sposobnost.

Morda bodo uporabljeni mehanizmi za prilagoditev obremenitve posameznih držav članic.

Treba je spomniti, da bodo imele države članice EU zaradi svežnja ukrepov za podnebne spremembe in energijo na razpolago znatne prihodke dražb. V zakonodaji¹⁸ je določeno, da je treba vsaj 50 % teh sredstev ponovno uporabiti za domače in mednarodne namene v zvezi s podnebnimi spremembami. Prihodnjo ceno ogljika in zato velikost prihodkov dražb je sicer težko natančno določiti, vendar pa je ocenjeno, da bo morebitni prispevek EU leta 2013 v znesku 3 milijarde EUR (zgornja meja lestvice) ustrezal 7 do 20 % skupnih prihodkov dražb. To bi se lahko brez težav financiralo s prihodki državne blagajne od politik v zvezi s podnebnimi spremembami.

4. EVROPSKI NAČRT ZA DECENTRALIZIRANO UPRAVLJANJE FINANANČNE PODPORE ZA ZAŠČITO PODNEBJA, KI SE IZVAJA OD SPODAJ NAVZGOR

Da bi dosegli ambiciozne cilje svetovne politike v zvezi s podnebnimi spremembami, bo treba med leti 2010 in 2020 znatno in hitro povečati zagotavljanje in izplačilo finančne podpore za zaščito podnebja, vključno z javnim financiranjem. V tem poglavju je predstavljen evropski načrt za decentralizirano upravljanje od spodaj navzgor, ki je nastal na podlagi intenzivnih razprav z več pogajalskimi partnerji po svetu in tudi ob upoštevanju obsežnih izkušenj EU s sodelovanjem¹⁹.

Da bi bila splošna struktura upravljanja uspešna, učinkovita in pravična, mora temeljiti na lastninski pravici, subsidiarnosti, skladnosti, preglednosti, odgovornosti, nagrajevanju uspešnosti, dodatnosti in dopolnjevanju.

Evropski načrt predvideva za blažitev kot ključna orodja za vsako državo načrte za nizkoogljično rast, ki vključujejo vse ustrezne nacionalne ukrepe za blažitev, predhodni tehnični pregled podprtih ukrepov, posodobljen osrednji register vseh ukrepov in finančne podpore, letne popise emisij, poročanje prek izboljšanih nacionalnih poročil in redne medsebojne preglede. Postopek bo podprt z neodvisnim mehanizmom za usklajevanje.

¹⁸ Direktiva 2009/29/ES.

¹⁹ Glej poglavje 8 v delovnem dokumentu služb Komisije.

Poleg tega morajo vse države do leta 2011 predstaviti dolgoročne načrte za nizkoogljično rast. Iz te obveznosti so izvzete manj razvite države, vendar pa jih je treba spodbujati, da se v bolj prilagodljivem časovnem okviru in z ustrežno podporo približujejo doseganju tega cilja. Do leta 2011 bo EU tudi predstavila svojo dolgoročno strategijo do leta 2050.

Za prilagoditev je predviden poenostavljen pristop od spodaj navzgor, ki zahteva postopno vključevanje prilagoditev v nacionalne razvojne strategije/načrte za odpravo revščine, redno usklajevanje podpore znotraj države, redno poročanje prek nacionalnih poročil in izmenjavo najboljših praks.

Ključna prednost tega decentraliziranega pristopa od spodaj navzgor je, da bi temeljil na obstoječih institucijah (po potrebi reformiranih in okrepljenih) in lastnih strukturah držav v razvoju (v skladu s Pariško deklaracijo o učinkovitosti pomoči), s čimer bi se izognil ustvarjanju vzporednih struktur. Že danes bi bilo veliko dvostranskih ali večstranskih pobud težko izvedljivih, če bi jih prisilno vključili v veliko centralizirano strukturo. Decentraliziran sistem, ki temelji na predlogih za vsako državo, dovoljuje vlagateljem bolj prosto presojo učinkovite uporabe njihovih prispevkov in bo tako verjetno spodbudil večje prispevke, kot jih je mogoče pričakovati v primeru samo enega velikega centralno vodenega večstranskega sklada. Vendar to ne izključuje dopolnilnega novega sklada, kot je predlagani mehiški zeleni sklad, če bi prinesel dodano vrednost.

Posodobljeni podatki v registru in redno poročanje, npr. z letnimi popisi emisij in nacionalnimi poročili, omogočajo UNFCCC, da opredeli pomanjkljivosti in neravnovesja pri financiranju ukrepov za blažitev in prilagajanje. Te pomanjkljivosti bi se lahko odpravile s pomočjo mednarodnega foruma na visoki ravni o mednarodnem financiranju boja proti podnebnim spremembam, v katerem so zastopani javni in zasebni znanstveni krogi s tega področja. Ta forum, v katerem so uravnoteženo zastopani nosilci odločitev iz razvitih držav in držav v razvoju ter mednarodnih finančnih institucij, bi moral nadzorovati in politično voditi sklade UNFCCC, posrednike za večstransko financiranje in agencije za dvostransko sodelovanje, da bi zagotovil pravično razdelitev finančnih sredstev po državah in prednostnih nalogah za blažitev in prilagoditev.