

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – W kierunku światowego porozumienia klimatycznego w Paryżu

(2015/C 423/10)

Sprawozdawca:	Annabelle JAEGER (FR/PES), członkini Rady Regionalnej Prowansja–Alpy–Lazurowe Wybrzeże
Dokument źródłowy:	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Protokół paryski – plan przeciwdziałania zmianie klimatu na świecie po 2020 r.” COM(2015) 81 final

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Na kilka miesięcy przed 21. konferencją stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (COP21) oraz mając na uwadze swoje poprzednie sprawozdania ⁽¹⁾:

- zdecydowanie wspiera Unię Europejską (UE), tak aby w pełni odgrywała rolę przywódczą w negocjacjach międzynarodowych;
- wzywa ją do tego, by przed 2020 r. i wejściem w życie nowego porozumienia w sprawie klimatu przyspieszyła prace, w szczególności dotyczące efektywności energetycznej, sygnału cenowego dotyczącego emisji CO₂ w Europie i mobilizacji międzynarodowych zasobów finansowych na rzecz walki ze zmianami klimatu w krajach rozwijających się;
- zachęca do podwyższenia poziomu „zaplanowanego, ustalonego na szczeblu krajowym wkładu” (INDC – Intended Nationally Determined Contribution) jeszcze przed konferencją paryską, a najpóźniej w 2016 r., i uważa, że porozumienie paryskie powinno mieć trwały i dynamiczny charakter oraz zawierać mechanizm umożliwiający dokonywanie oceny i regularne (co pięć lat) podnoszenie wkładu państw;
- zachęca UE do wykazania, w jaki sposób będzie spełniać swoją część zobowiązań finansowych podjętych w Kopenhadze w 2009 r. oraz bronić sprawiedliwego podejścia do finansowania i różnicowania, które to podejście pozwala wspierać transformację energetyczną i odporność terytoriów najuboższych lub najbardziej narażonych na skutki zmiany klimatu na świecie;
- wzywa do stworzenia nowego globalnego ładu klimatycznego w oparciu o zasady wielopoziomowego sprawowania rządów, gdzie działanie podmiotów niepaństwowych byłoby w pełni uznawane i gdzie każdy szczebel administracji mógłby maksymalizować swoje działania na rzecz klimatu.

Decydująca rola Unii Europejskiej na rzecz ambitnego porozumienia paryskiego

1. W świetle piątego sprawozdania oceniającego Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC) oraz jego sprawozdania podsumowującego, KR wyraża poważne zaniepokojenie faktem, że świat nie jest na dobrej drodze do utrzymania wzrostu temperatury poniżej 2 °C. Uznaje zatem pilną potrzebę przyspieszenia wysiłków w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych i przystosowania się do skutków zmian klimatu oraz przyjęcia w Paryżu porozumienia, które pozwoli pozostać poniżej tego progu.

2. W związku z powyższym Komitet wzywa UE do aktywnego wspierania długoterminowego celu światowego, który odpowiada najbezpieczniejszym scenariuszom IPCC. Chodzi o osiągnięcie zerowej emisji dwutlenku węgla w 2050 r. Taki wspólny cel stanowiłby bowiem wyraźny sygnał dla wszystkich państw i wszystkich podmiotów, zwłaszcza dla inwestorów, by przekierować globalną gospodarkę na odejście od paliw kopalnych.

⁽¹⁾ Opinia KR-u 2691/2014: „Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii”, sprawozdawca: Annabelle Jaeger (FR/PES); opinia KR-u 5810/2013 „Zielona księga w sprawie ram polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030”, sprawozdawca: Sirpa Hertell (FI/EPL); rezolucja KR-u 5883/2013 „19. konferencja stron (COP19) konwencji UNFCCC – Zapewnij postęp w działaniach społeczności międzynarodowej w sprawie zmian klimatu”; opinia KR-u 3752/2013 „Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmian klimatu”, sprawozdawca: Neil Swannick (UK/PES).

Komitet przypomina w tym kontekście, że UE wyznaczyła sobie jako cel długoterminowy redukcję emisji gazów cieplarnianych o 80–95 % do 2050 r.

3. KR uważa, że pierwsze zobowiązania UE w ramach jej wkładu (INDC) zmierzają w dobrym kierunku; wzywa jednak, by UE podjęła dalsze działania i decyzję o korekcie w górę zobowiązań określonych przez Radę Europejską w październiku 2014 r. Komitet uważa ⁽²⁾, że zmniejszenie o co najmniej 50 % emisji gazów cieplarnianych w Europie byłoby realistyczne i korzystne dla Europy. Jest również możliwe i pożądane osiągnięcie co najmniej 40 % udziału energii ze źródeł odnawialnych i poprawienie o 40 % efektywności energetycznej. Ponadto Komitet uważa, że UE powinna wspierać zapisanie w porozumieniu paryskim pięcioletnich okresów rozliczeniowych i cykli kontrolnych, począwszy od 2025 r., aby uniknąć ograniczania się niższymi ambicjami w długim okresie i regularnie uwzględniać rozwój nauki i technologii.

4. Komitet wzywa kraje rozwinięte należące i nienależące do UE do ogłoszenia przed COP21 „pakietu finansowego” celem wsparcia wysiłków na rzecz przystosowania się do zmian klimatu i ograniczania emisji gazów cieplarnianych w krajach rozwijających się. Komitet oczekuje od UE planu działania w celu zwiększenia przez nią środków finansowych, które powinny być przewidywalne, przejrzyste, nowe i dodatkowe. W tym dokumencie UE wykaże, w jaki sposób zamierza spełnić swoje zobowiązanie do uruchomienia swojej części zobowiązania w wysokości 100 miliardów dolarów rocznie do 2020 r. UE powinna również wspierać w porozumieniu paryskim zasadę nowych zobowiązań finansowych na okres po 2020 r., przyjmowanych raz na pięć lat, z odrębnymi celami na rzecz przystosowania się do zmiany klimatu, co stanowiłoby skromny dodatek do finansowania działań dotyczących klimatu.

5. Ponadto KR z zadowoleniem przyjmuje stanowisko Komisji Europejskiej, że porozumienie i towarzyszące mu decyzje muszą określać ramy dla solidnego zestawu przepisów dotyczących przejrzystości oraz wspólnego, jednolitego systemu do systematycznego mierzenia i sprawdzania wyników każdej strony w zakresie celów dotyczących emisji gazów cieplarnianych oraz raportowania w tej sprawie. Takie ramy będą niezbędną podstawą prawdziwej światowej współpracy w zakresie zmian klimatycznych i są konieczne, aby propagować zaufanie i pewność, że zobowiązania zostaną wypełnione. Będą one miały również kluczowe znaczenie dla zrozumienia osiągniętych poziomów łagodzenia i posłużą jako zachęta do dalszych wysiłków. Jako takie leżą więc w interesie wszystkich zainteresowanych stron.

6. Komitet z zadowoleniem przyjmuje stanowisko Komisji Europejskiej (KE) zmierzające do włączenia przystosowania się do zmian klimatu jako filaru porozumienia (razem z redukcją emisji gazów cieplarnianych i finansowaniem). Istotne jest, aby rozpoznać wyraźny związek między wzrostem temperatury i zwiększeniem potrzeb w zakresie przystosowania się.

Komitet z zadowoleniem przyjmuje także to, że ekofundusz klimatyczny postanowił docelowo przeznaczyć swoje fundusze w równych częściach na łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się. Zaleca, aby KE wykorzystwała inicjatywę „Mayors Adapt”, uruchomioną w 2014 r. w ramach strategii UE w sprawie przystosowania się do zmiany klimatu, jako przykład dobrych praktyk do naśladowania przez potencjalnych partnerów międzynarodowych w celu poprawy odporności terytorialnej.

Kraje rozwijające się, w szczególności kraje najsłabiej rozwinięte i małe państwa wyspiarskie są najbardziej narażone na skutki zmian klimatu, zatem nowe porozumienie klimatyczne powinno pomóc w uwzględnianiu ich potrzeb adaptacyjnych.

7. Komitet zaleca również, aby Unia Europejska zwiększyła od zaraz wysiłki na rzecz zwalczania zmian klimatu (nie czekając na wejście w życie porozumienia paryskiego w 2020 r.):

— podnosząc znacznie ceny węgla w Europie, by dostosować je do wiarygodnego poziomu pozwalającego na zmianę kierunku inwestycji publicznych i prywatnych poza przyjęciem rezerwy zapewniającej stabilność na rynku EU ETS ⁽³⁾, reforma strukturalna tego narzędzia po 2020 r. pozwoli trwale ograniczyć nadwyżki kwot CO₂ i zwiększyć wpływy ze sprzedaży kwot dla państw.

Unia Europejska powinna wspierać przeznaczenie całkowitych dochodów z EU ETS na transformację energetyczną i globalną walkę ze zmianami klimatu, w tym co najmniej 50 % na rzecz ekofunduszu klimatycznego;

⁽²⁾ Opinia KR-u 2691/2014 „Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii”, sprawozdawca: Annabelle Jaeger (FR/PES).

⁽³⁾ Wspólnotowy system wymiany kwot emisji (European Union Emission Trading Scheme – EU ETS).

- stosując na dużą skalę energię ze źródeł odnawialnych oraz efektywność energetyczną;
- szybko zmniejszając publiczne wsparcie i subwencje dla paliw kopalnych, główną przyczynę zmian klimatu (bez względu na to, czy przeznaczają się je na poszukiwania nowych złóż, produkcję czy zużycie);
- wspierając konkretne terytorialne działania i mobilizację zainteresowanych stron;
- wspierając zielone zamówienia publiczne dotyczące bardziej energooszczędnych produktów i usług.

Regiony i miasta dźwignią powodzenia celów klimatycznych

8. Miasta i regiony odgrywają kluczową rolę w osiągnięciu i wzmacnianiu krajowych celów klimatycznych. Jako że wywierają wpływ na mobilność i transport, urbanistykę i środowisko zbudowane, energię i zieloną infrastrukturę, nie sposób ich pominąć jako uczestników globalnych starań na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i zwiększenia odporności na wpływ zmiany klimatu.

9. KR z zadowoleniem odnotowuje, że nowy system dotyczący zmian klimatu zakłada większy nacisk na skuteczną realizację zobowiązań podjętych w ramach protokołu paryskiego. KE oraz wiele innych zainteresowanych podmiotów wypuklają rolę miast i regionów w negocjacjach klimatycznych ONZ ⁽⁴⁾. Zalecają one, aby nowe porozumienie uznawało działania miast i regionów, bez których państwa nie mogą spełnić swoich zobowiązań. Wiarygodność zobowiązań podjętych przez strony będzie zależeć od silnego i skutecznego zaangażowania miast i regionów, a także przemysłu i inwestorów.

10. Podkreślenie znaczenia Porozumienia Burmistrzów i jego przedłużenie do 2030 r. i do 2050 r. jest niezbędne do wzmocnienia dynamizmu 6 500 miast i regionów, europejskich sygnatariuszy, które zobowiązały się przekroczyć cele UE w zakresie obniżenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r.

Komitet popiera rozszerzenie inicjatywy Porozumienia Burmistrzów na cały świat i wzywa KE do zapewnienia niezbędnych środków na taki rozwój, uwzględniając realia lokalne. Rozszerzenie to należy prowadzić w koordynacji z innymi międzynarodowymi i krajowymi inicjatywami wspieranymi przez sieci samorządowe, takimi jak „Compact of Mayors”, a także z poszanowaniem tychże inicjatyw. Jednocześnie chodzi także o to, by nie marginalizować miast, które, nie będąc członkami Porozumienia, zdecydowałyby się podjąć działania w dziedzinie klimatu.

11. Komitet wzywa Komisję Europejską do mobilizacji na rzecz uwzględnienia w nowym porozumieniu wymiernych i mierzalnych wysiłków miast i regionów w kwestii wkładów krajowych (na rzecz niższej emisji gazów cieplarnianych, oszczędności energii i odnawialnych źródeł energii). KE może w szczególności opierać się na pracach inicjatywy „Compact of States and Regions”, Porozumienia Burmistrzów oraz inicjatywy „Compact of Mayors”. Wszystkie one zawierają jasne, precyzyjne i przejrzyste zobowiązania miast i regionów w Europie i na całym świecie.

Komitet uważa, że konieczne jest stworzenie odpowiednich warunków – regulacji i mechanizmów finansowych – w celu umożliwienia optymalnego działania miast i regionów.

12. Komitet ponownie podkreśla potrzebę stworzenia innowacyjnej i dobrowolnej polityki inwestycyjnej skierowanej do terytoriów i dotyczącej zrównoważonych projektów – w szczególności w dziedzinie energii i przystosowania się – w tym potrzebę włączenia miast i regionów w proces przyznawania finansowania i uwzględniania projektów na najmniejszą skalę w ramach planu Junckera. Zaleca zbadanie koncepcji wyłączenia inwestycji klimatycznych z obliczania długu „Maastricht”.

13. Komitet zaleca, by dać miastom i regionom łatwiejszy dostęp do głównych funduszy globalnych na rzecz klimatu: ekofunduszu klimatycznego, Funduszu na rzecz Globalnego Środowiska i funduszu adaptacyjnego.

W szczególności bezpośredni dostęp władz lokalnych i regionalnych najbardziej narażonych krajów rozwijających się do globalnych funduszy na rzecz klimatu, w tym ekofunduszu klimatycznego, umożliwi im przyspieszone działanie w ramach wspólnego podejścia do klimatu i milenijnych celów rozwoju.

⁽⁴⁾ Organizacja Narodów Zjednoczonych.

14. KR proponuje wprowadzenie globalnego zarządzania klimatem, które formalizowałoby pracę miast i regionów i opierałoby się na zasadach wielopoziomowego sprawowania rządów:

- przypomina o woli władz lokalnych i regionalnych, by w tekście porozumienia zawrzeć punkt o ich zasadniczej roli w zmaganiach ze zmianą klimatu i sformalizować ich rolę w procesie Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC), w celu maksymalnego wykorzystania ich potencjału działania w dziedzinie klimatu;
- wnosi w szczególności o to, by podczas COP Sekretariat UNFCCC i państwo przyjmujące systematycznie organizowały dzień poświęcony władzom lokalnym i organizowały przestrzeń poświęconą samorządom lokalnym, jak ma to miejsce w tym roku podczas COP21;
- zwraca się także o ustanowienie zorganizowanego dialogu podczas rundy negocjacji, a nie tylko podczas konferencji międzynarodowych na koniec roku; KE mogłaby dać przykład, prowadząc kilka razy do roku systematyczny dialog z KR-em, przed konferencjami organizowanymi przez UNFCCC (COP i przygotowawcze konferencje w Bonn) i podczas tych konferencji.

15. KR z zadowoleniem przyjmuje organizację światowego szczytu „Klimat i terytoria” w Lyonie w dniach 1 i 2 lipca oraz światowego szczytu samorządów lokalnych na rzecz klimatu w Paryżu w dniach 4 i 7 grudnia i zamierza w nich uczestniczyć. Wydarzenia te stanowią dla wszystkich podmiotów niepaństwowych okazję do współpracy przed i podczas COP21, a także do przypomnienia istotnej roli tych podmiotów dzięki ogłoszeniu mocnych zobowiązań do przyspieszenia światowych działań na rzecz klimatu, w szczególności prowadzonych na poziomie państw.

16. Komitet zaleca również, aby Unia Europejska wsparła realizację decyzji COP ustanawiającej program prac dotyczących działania miast i regionów na rzecz klimatu, w którym to programie określono sposoby współpracy między władzami lokalnymi i regionalnymi a państwami. Za przykład może służyć Konwencja o różnorodności biologicznej, w ramach której w 2010 r. przyjęto plan działania dla miast i regionów⁽⁵⁾. Taki plan stanowiłby elastyczne zastosowanie zasady wielopoziomowego sprawowania rządów na arenie międzynarodowej.

Zaangażowanie wszystkich podmiotów konieczne do powodzenia COP21 i prowadzenia globalnej walki ze zmianami klimatu

17. IPCC oraz Program Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska wyraźnie stwierdzają, że w celu utrzymania globalnego ocieplenia poniżej 2 °C do końca wieku, konieczne jest, aby wszystkie podmioty przyspieszyły swoje działania na rzecz redukcji emisji już teraz, poczynając od tych, które pochodzą z krajów najbardziej odpowiedzialnych za zmiany klimatu.

Nowa polityka klimatyczna powinna opierać się na szerokim poparciu wszystkich zainteresowanych stron i być realizowana oddolnie. Miasta i regiony odgrywają w tym względzie zasadniczą rolę w kwestii informowania, edukowania i zrzeczania podmiotów inicjatywy.

18. Biorąc pod uwagę obecne dyskusje na temat programu działania zaproponowanego przez współprzewodniczących COP z Francji i Peru w sprawie wzmocnienia działań na rzecz klimatu przez wszystkie podmioty, KR potwierdza swoje życzenie, aby miasta i regiony uczestniczyły w tym programie. Komitet:

- wzywa regiony i miasta Europy, aby kontynuowały i rozszerzały swoje zobowiązania dotyczące wymiernych celów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, czystego transportu, rozwoju odnawialnych źródeł energii lub oszczędności energii, aby pogłębiać dynamikę towarzyszącą porozumieniu paryskiemu; wzywa je do przyłączenia się do Porozumienia Burmistrzów, inicjatyw „Compact of Mayors” i „Compact of States and Regions” i udziału w najważniejszych spotkaniach w Lyonie i Paryżu, aby dać świadectwo ich determinacji i ją pokazać;
- zwraca się regionów i miast, aby nadal dzieliły się dobrymi praktykami wewnątrz europejskimi, lecz również w relacjach Północ–Południe, w szczególności poprzez platformę NAZCA⁽⁶⁾, „Compact of Mayors”, „Compact of States and Regions”;

⁽⁵⁾ Decyzja CBD COP10: X/22. Plan działania dla samorządów terytorialnych, miast i innych władz lokalnych w zakresie bioróżnorodności, <https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=12288>

⁽⁶⁾ Platforma podmiotów niepaństwowych działających na rzecz klimatu (Non-State Actor Zone for Climate Action – NAZCA).

- ma świadomość, że wiarygodność zobowiązań zależy od kryteriów wyboru projektów i inicjatyw, ich przejrzystości i od rygorystyczności stosowanych metod i rzetelności oceny; Porozumienie Burmistrzów stanowi w tym zakresie punkt odniesienia i mogłoby inspirować inne bieżące i przyszłe inicjatywy do zapewnienia solidnego systemu MRV ⁽⁷⁾ (monitorowanie, raportowanie i weryfikacja), dlatego też KR wzywa UE do zapewnienia spójności i harmonizacji tych inicjatyw na poziomie europejskim i poza nim;
- zaprasza również miasta i regiony Europy, by wykorzystały efekt dźwigni swojej zdecentralizowanej współpracy międzynarodowej do wspierania transformacji energetycznej i poprawy odporności w krajach trzecich, zwłaszcza w krajach ubogich i najbardziej narażonych na skutki zmian klimatu; te szczególne relacje między regionami i miastami na całym świecie mogą być wykorzystywane w dyplomacji klimatycznej na wszystkich szczeblach.

19. Zgodnie z duchem zbiorowej mobilizacji KR zamierza wydawać komunikaty zbieżne z komunikatami Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, pokazujące, że regiony i miasta są zmobilizowane do COP21 wraz z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i przedsiębiorstwami.

20. Globalne ocieplenie jest jednym z największych wyzwań stojących przed ludzkością w zakresie zrównoważonego rozwoju, zdrowia i gospodarki światowej. Konferencja paryska nie jest celem samym w sobie, ale początkiem dynamicznego i zmieniającego się procesu, który pozwoli społeczności międzynarodowej zmienić koleje losu i wrócić na drogę do utrzymania wzrostu temperatury poniżej 2 °C. Nowe globalne porozumienie w sprawie klimatu w Paryżu jest konieczne do zapewnienia wspólnej reakcji adekwatnej do wyzwań, podobnie jak konieczne jest umożliwienie działania podmiotom i wzmocnienie ich dynamiki.

Bruksela, dnia 14 października 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Markku MARKKULA

⁽⁷⁾ Monitorowanie, raportowanie i weryfikacja emisji gazów cieplarnianych (*Monitoring, Reporting and Review – MRV*).