

OPINIE

KOMITET REGIONÓW

125. SESJA PLENARNA W DNIACH 9–11 PAŹDZIERNIKA 2017 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – „Finansowanie działań w związku ze zmianą klimatu: niezbędne narzędzie wdrażania porozumienia z Paryża”

(2018/C 054/03)

Sprawozdawca: Marco DUS (IT/PES), radny gminy Vittorio Veneto, Treviso**Dokument źródłowy:** Opinia z inicjatywy własnej**ZALECENIA POLITYCZNE**

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Przypomina, że istnieją niepodważalne dowody naukowe na następujące obecnie globalne ocieplenie i że ta zmiana będzie miała znaczący i rosnący wpływ na całą gospodarkę i społeczeństwo. Zmiana klimatu oddziałuje szczególnie na obszary administrowane przez władze lokalne i regionalne, które często jako pierwsze łagodzą szkody spowodowane przez coraz bardziej skrajne zjawiska naturalne i inwestują w środki przystosowawcze.
2. Wyraża zaniepokojenie skutkami zmiany klimatu również poza granicami UE, gdzie często zdolności do zaradzenia skrajnym zjawiskom naturalnym i przystosowania obszaru do zachodzących zmian są ograniczone, i przypomina, że może to mieć również bezpośrednie skutki dla zjawisk migracyjnych.
3. Uważa, że władze lokalne i regionalne UE mają odpowiednie możliwości, by poprawić swą zdolność do dokonywania inwestycji (i przyciągnięcia ich z zewnątrz) w zakresie zmiany klimatu, pomimo pewnych trudności związanych z ograniczeniami budżetowymi, umiejętnością długofalowego planowania i zarządzaniem złożonymi projektami. Owo zaangażowanie ma kluczowe znaczenie dla dalszej poprawy ogólnie dobrych wyników osiągniętych przez UE, która odpowiada obecnie za 9,6 % światowych emisji CO₂.
4. Podkreśla, że do sprostania wyzwaniom związanym ze zmianą klimatu konieczne są olbrzymie inwestycje, których nie można pokryć ze środków lokalnych i regionalnych ani nawet z samych środków publicznych. W związku z tym przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę międzynarodowe, europejskie i krajowe mające na celu uruchamianie inwestycji prywatnych.

Działania międzynarodowe

5. Podkreśla ponownie, że problem zmiany klimatu ma charakter globalny, lecz jak najskuteczniejsze jego rozwiązanie wymaga zastosowania wielopoziomowego podejścia do sprawowania rządów z udziałem wielu stron (multi-level i multi-stakeholders governance). W związku z tym zwraca się do Komisji Europejskiej, by zgodnie z Ramową konwencją ONZ w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) zaleciła uznanie i wsparcie roli władz lokalnych i regionalnych w celu skutecznego osiągnięcia celów porozumienia paryskiego.

6. Pomimo stosunkowo dużych ambicji i zaangażowania ze strony niektórych krajów rozwijających się nie można już dłużej akceptować powolnego wdrażania porozumienia paryskiego przez niektóre kraje ani poprzec zamiaru wycofania się USA z podjętych zobowiązań. Komitet Regionów podkreśla stanowczo, że utrzymanie celów porozumienia nie jest jedną z opcji, lecz koniecznością. Dlatego też zachęca Komisję Europejską i państwa członkowskie do przedsięwzięcia wszystkich kroków koniecznych do tego, by UE mogła być prawdziwym międzynarodowym liderem przeciwdziałania zmianie klimatu, w pełni wykorzystując możliwości w zakresie innowacji i rozwoju związane ze stopniowym przestawieniem się na nowy paradygmat gospodarczy i finansowy.
7. Uważa, że następna konferencja COP 23 w Bonn nie powinna ograniczać się do spotkania ekspertów, lecz może prowadzić do osiągnięcia znacznych postępów na drodze do całkowitego wdrożenia porozumienia paryskiego, zwłaszcza jeżeli chodzi o aspekty dotyczące finansowania działań w związku ze zmianą klimatu (chodzi tu np. o potrzebę zachęcania do długoterminowego finansowania działań związanych ze zmianą klimatu, o przegląd mechanizmu finansowego itp.).
8. Proponuje, by w kontekście przygotowań do przyszłej konferencji COP 24 w Katowicach zainicjować w ramach UNFCCC międzynarodową debatę na temat ewentualnych wskaźników związanych z emisją gazów cieplarnianych w celu zaproponowania bardziej skutecznych działań dotyczących przeciwdziałania zmianie klimatu.
9. Uważa, że w kontekście międzynarodowym, w którym pewne państwa członkowskie wykazały się już niewielką ambicją, rola władz lokalnych i regionalnych ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia włączenia obywateli w kwestie zmiany klimatu i ich na nie uwrażliwienia, pod kątem przyciągania inwestycji, a także pod kątem realizacji konkretnych projektów. Niemniej wywiązanie się z tego zobowiązania wymaga uświadomienia, dyspozycyjności i zdolności do bezpośredniego zarządzania finansowego ze strony władz lokalnych i regionalnych. W związku z tym Komitet podkreśla doskonałe wyniki uzyskiwane w ramach Porozumienia Burmistrzów, a także jego niedawne wdrożenie poza granicami UE. Zwraca się zatem do Komisji Europejskiej, by umocniła tę inicjatywę i możliwie najbardziej rozpropagowała Światowe Porozumienie Burmistrzów, zapewniając wsparcie finansowe i techniczne, zwłaszcza w krajach, które mają zdecydowanie niewystarczające ambicje.
10. Odnotowuje, że rozwiązanie polega częściowo na skuteczniejszym funkcjonowaniu światowych rynków finansowych. Dlatego też uważa, że pierwszoplanowe znaczenie ma lepsze uświadomienie inwestorom ryzyka i szans związanych ze zmianą klimatu, tak by mogli wybrać bardziej zrównoważone inwestycje, i przyjmuje z zadowoleniem końcowe zalecenia grupy roboczej Rady Stabilności Finansowej ds. przejrzystości informacji o ryzyku finansowym związanym ze zmianą klimatu. Zwraca się jednak do Komisji Europejskiej, by oceniła skutki rozpowszechnienia informacji o ryzyku klimatycznym w celu wprowadzenia metody obniżenia kosztów władz lokalnych i regionalnych na wypadek, gdyby na przykład koszty ubezpieczenia szybko wzrosły.
11. Odnosi się pozytywnie do inicjatywy powołania przez OECD Centrum Zielonego Finansowania i Inwestowania w celu wsparcia przestawienia się na zieloną, odporną na zmianę klimatu gospodarkę niskoemisyjną i wyraża nadzieję, że inicjatywy międzynarodowe i europejskie będą podlegać koordynacji.

Działania europejskie

12. Odnotowuje, że UE podjęła różne godne uznania inicjatywy dotyczące finansowania działań w związku ze zmianą klimatu, takie jak powołana przez Komisję Europejską grupa ekspertów wysokiego szczebla ds. zrównoważonego finansowania, Europejski Fundusz na rzecz Efektywności Energetycznej, obligacje „odpowiedzialne środowiskowo” Europejskiego Banku Inwestycyjnego, mechanizm europejskiego wsparcia energetyki na poziomie lokalnym (ELENA) mający na celu zapewnienie wsparcia technicznego, instrumenty finansowe LIFE itd. Przyjmuje ze szczególnym zadowoleniem odniesienia do zrównoważenia środowiskowego zawarte w planie działania Komisji Europejskiej dotyczącym unii rynków kapitałowych. KR ocenia bardzo pozytywnie wszystkie te inicjatywy, niemniej zaleca, by unikać ich nakładania się. Zaleca także, by w największym możliwym stopniu mieć na uwadze koordynację wszystkich polityk i inicjatyw na szczeblu europejskim.
13. Doradza zwłaszcza, by z myślą o lepszej koordynacji bieżących inicjatyw i zapewnieniu lepszej spójności polityk europejskich Komisja Europejska rozważyła ewentualną synergię grupy ekspertów wysokiego szczebla ds. zrównoważonych finansów z nowo utworzoną grupą ekspertów wysokiego szczebla ds. wsparcia finansowania gospodarki o obiegu zamkniętym.
14. Proponuje, by w świetle dyskusji o nowych wieloletnich ramach finansowych (WRF) UE, które zostaną wprowadzone po 2020 r., kwestie klimatu i zrównoważonego rozwoju stały się dominującym elementem przekrojowym wszystkich programów finansowania i by docelowo ustanowić minimalne poziomy przydziału środków na działania na rzecz klimatu, zarówno w obrębie wieloletnich ram finansowych jako całości, jak i w ramach głównych programów

finansowania (poczynając od funduszy strukturalnych i nowego programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji). Opowiada się za tym, by powyższe priorytety były spójne z celami dotyczącymi spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej UE.

15. Proponuje, by ocenie skutków *ex ante* wniosków ustawodawczych UE towarzyszyła zawsze ocena wpływu na klimat, a także wkładu w realizację celów wytyczonych w porozumieniu paryskim. Działania te powinny przyczynić się do opracowania jednolitej, zrównoważonej i długofalowej strategii klimatycznej, która pozwoliłaby zwiększyć inwestycje mające na celu przystosowanie się do zmiany klimatu, jak wskazał niedawno również Europejski Trybunał Obrachunkowy⁽¹⁾.

16. Zwraca się do Komisji, by zleciła Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowego możliwie najszybsze (lecz po odpowiednich konsultacjach z zainteresowanymi stronami i przy stosownym udziale sektora prywatnego) opracowanie dokładnej klasyfikacji zrównoważonych aktywów obejmującej jasne i wiążące definicje „finansowania działań w związku ze zmianą klimatu”, „zielonego finansowania”, „zrównoważonego finansowania” i „finansowania o obiegu zamkniętym” w oparciu o istniejące inicjatywy (takie jak na przykład obligacje „odpowiedzialne środowiskowo” EBI). Wspólnej europejskiej klasyfikacji powinny towarzyszyć ponadto wytyczne dla inwestorów oraz specjalne etykietowanie oparte na stosownych wskaźnikach efektywności, tak by móc zapewnić związę i prostą ocenę jakości aktywów.

17. Wzywa Komisję i państwa członkowskie do stworzenia, we współpracy z władzami lokalnymi i regionalnymi, przewidywalnego i stabilnego systemu regulacji dla inwestycji związanych ze zmianą klimatu. Ma to kluczowe znaczenie dla wspierania zaangażowania sektora prywatnego w finansowanie działań związanych ze zmianą klimatu.

18. Apeluje do Parlamentu Europejskiego i Rady, by dokonując przeglądu bankowych regulacji ostrożnościowych, wzięły poważnie pod uwagę możliwość włączenia współczynnika wsparcia ekologicznego do modelu współczynnika wsparcia infrastrukturalnego zaproponowanego przez Komisję Europejską w bieżącym przeglądzie rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych w celu uwolnienia środków na inwestycje prywatne za pomocą zmniejszenia zobowiązań kapitałowych dla podmiotów udzielających kredytu na zrównoważone inwestycje i działania na rzecz klimatu.

19. Odnotowuje, że częściowym rozwiązaniem problemu zmiany klimatu może być efektywny i skuteczny rynek uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, regulowany przez europejski system handlu emisjami (ETS), pod warunkiem, że będzie mu towarzyszyć ambitna polityka dotycząca efektywności energetycznej i energii odnawialnej. Dlatego też ubolewa, że propozycja zmiany systemu ETS przedstawiona przez Komisję Europejską w 2015 r. oczekuje wciąż na ostateczne zatwierdzenie, podczas gdy ceny uprawnień do emisji pozostają zbyt niskie. Komitet podkreśla, że pewien minimalny odsetek przychodów ze sprzedaży uprawnień na aukcjach w ramach EU ETS powinien być zarządzany bezpośrednio przez władze lokalne i regionalne, tak by można było inwestować w poprawę odporności na poziomie lokalnym. Wzywa także Komisję do rozważenia nadzwyczajnych środków, takich jak wyznaczenie minimalnego poziomu cen dwutlenku węgla czy też ponowne zastanowienie się nad europejskim podatkiem od emisji dwutlenku węgla.

20. Zwraca się do Komisji Europejskiej o rozwianie wątpliwości dotyczących inwestycji w biopaliwa ze względu na fakt, że w przypadku tych ostatnich przyznano jedynie tymczasowe odstępstwa od zasad dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do opodatkowania energii i podatku od emisji dwutlenku węgla. Równie ważne jest zmniejszenie obciążeń administracyjnych związanych z energią odnawialną, by uniknąć sytuacji, w której byłyby one wyższe niż w przypadku paliw kopalnych.

21. Zachęca Komisję Europejską do zwiększenia części budżetu przeznaczanej na działania na rzecz klimatu oraz zrównoważenie środowiskowe w swych programach pomocy rozwojowej dla państw trzecich na podstawie postanowień rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR) zatwierdzonych ostatnio przez Parlament Europejski, w którym wytyczono docelową wartość inwestycji na rzecz klimatu w wysokości 28 % łącznego budżetu. Zwraca się ponadto o to, by projekty przewidywały większy udział władz lokalnych i regionalnych UE w celu wymiany pozytywnych doświadczeń z ich odpowiednikami z państw trzecich, a także rozwinięcia ich kompetencji. Zasady „sprawiedliwości klimatycznej” powinny znajdować się w centrum międzynarodowych zobowiązań w celu zapewnienia, że inwestycje respektują prawa człowieka i wspierają społeczności najbardziej narażone na skutki zmian klimatycznych, przy czym należy również stworzyć klimat sprzyjający współpracy między podmiotami publicznymi i prywatnymi zgodnie z celem 17 celów zrównoważonego rozwoju ONZ⁽²⁾.

⁽¹⁾ „Przegląd horyzontalny: Działania UE w dziedzinie energii i zmiany klimatu 2017”, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR17_01/LR_ENERGY_AND_CLIMATE_PL.pdf.

⁽²⁾ Cel 17: Ożywienie światowego partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju <http://www.un.org/sustainabledevelopment/globalpartnerships/>.

22. Podkreśla, że prawodawstwo dotyczące pomocy państwa oraz często zaostrzone europejskie przepisy w dziedzinie księgowości dla instytucji publicznych mogą czasami prowadzić do większej złożoności inwestycji środowiskowych i klimatycznych. Zachęca zatem Komisję Europejską do upewnienia się, czy można sprawić, by inwestycje te były korzystniejsze z księgowego punktu widzenia.

23. Uważa, że przydatne jest stworzenie instrumentu ad hoc w celu umożliwienia władzom lokalnym i regionalnym zorientowania się w mnogości istniejących inicjatyw, a także uzyskania dostępu do finansowania działań w związku ze zmianą klimatu i uzyskania odpowiedniej pomocy technicznej. Dlatego też oferuje Komisji Europejskiej wsparcie w przygotowaniu adresowanego do władz lokalnych i regionalnych podręcznika operacyjnego zawierającego prosty i kompletny opis możliwości finansowania na szczeblu europejskim i międzynarodowym. Proponuje ponadto, by streszczenie tego opisu udostępniono wszystkim zainteresowanym stronom za pośrednictwem portalu internetowego, tak by móc zaoferować jedno źródło informacji podsumowujące wszystkie dostępne fundusze służące finansowaniu działań na rzecz klimatu.

Działania na szczeblu lokalnym i krajowym

24. Zwraca się do państw członkowskich o większy udział władz lokalnych i regionalnych w opracowywaniu krajowych planów na rzecz energii i klimatu w celu zapewnienia koordynacji między planami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi zgodnie z art. 4 porozumienia paryskiego regulującego ustalony na szczeblu krajowym wkład w obniżenie emisji gazów cieplarnianych.

25. Przypomina swą propozycję w sprawie większego udziału władz lokalnych i regionalnych przedstawioną w opinii w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej pt. „Osiągnięcie korzyści z polityki ochrony środowiska UE poprzez regularny przegląd wdrażania tej polityki” (COM(2016) 316)⁽³⁾, w której zwrócił się do Komisji Europejskiej o ścisłą współpracę z nim samym, z właściwymi władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, Porozumieniem Burmistrzów UE, Światowym Porozumieniem Burmistrzów w sprawie Klimatu i Energii oraz Samorządami na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju (ICLEI) w celu opracowania koncepcji i metodologii służących wprowadzeniu wkładów ustalanych na poziomie lokalnym i regionalnym. Władze lokalne i regionalne odgrywające pionierską rolę brałyby początkowo dobrowolny udział w oparciu o weryfikację słuszności koncepcji.

26. Proponuje, by krajowe plany w zakresie energii i klimatu obejmowały programy średnioterminowych inwestycji klimatycznych dotyczące najważniejszych planowanych działań podzielonych według szczebla (krajowego lub niższego niż krajowy) bądź rodzaju wsparcia potrzebnego do zaradzenia każdej luce finansowej, między innymi poprzez rozważenie zastosowania w tym celu innowacyjnych instrumentów finansowych.

27. Przypomina znaczenie planów działania na rzecz zrównoważonej energii dla wniesienia wkładu ustalonego na poziomie krajowym i unijnym w obniżeniu emisji gazów cieplarnianych i proponuje skuteczne włączenie władz lokalnych i regionalnych poprzez uproszczenie wdrażania tychże planów, procesu ich zgłaszania i systemu monitorowania. Należy rozważyć w tym względzie dostosowanie między strategiami krajowymi a planami działania władz lokalnych na rzecz zrównoważonej energii i klimatu. Zgodnie z metodologią Porozumienia Burmistrzów, środki przeznaczone na plany działania na rzecz zrównoważonej energii i klimatu powinny być szerzej promowane przez Komisję i popierane przez rządy krajowe.

28. Odnotowuje, że władzom lokalnym i regionalnym trzeba pomóc w jasnym zrozumieniu ryzyka klimatycznego na ich własnym obszarze, by mogły podjąć decyzje w najlepszy możliwy sposób. Poprawa procedur oceny społeczno-gospodarczej, sprawozdawczości i wymiany informacji przyczyniłaby się do przedstawienia wpływu działań na rzecz klimatu na społeczeństwo, wyjaśniając proces podejmowania decyzji i alokacji zasobów na szczeblu lokalnym. Identyfikacja ryzyka środowiskowego, którą umożliwia europejska platforma przystosowania się do zmian klimatu⁽⁴⁾, jest pozytywną i przydatną, choć wciąż zbyt mało znaną inicjatywą obejmującą fragmentaryczne informacje na temat danych lokalnych i regionalnych. Istnieje ogólna potrzeba podniesienia poziomu wiedzy na temat unijnych narzędzi i działań na rzecz przystosowania się do zmiany klimatu na poziomie lokalnym. Dlatego też Komitet zwraca się do Komisji Europejskiej o zwiększenie wsparcia dla platformy w celu zakończenia gromadzenia danych i rozpowszechnienia wyników, poświęcając przy tym więcej uwagi szczeblowi lokalnemu i regionalnemu, które jako pierwsze reagują w sytuacjach kryzysowych.

⁽³⁾ Projekt opinii ENVE-VI/021 w sprawie przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska, który zostanie poddany pod głosowanie na sesji plenarnej w październiku 2017 r.

⁽⁴⁾ <http://climate-adapt.eea.europa.eu/>.

29. Podkreśla ponadto, że dla ułatwienia finansowania duże znaczenie ma tworzenie instrumentów takich jak obligacje ekologiczne i zbiorowe systemy gwarancyjne. Mogą one być tworzone przez władze lokalne i regionalne we współpracy z instytucjami krajowymi i europejskimi lub z ich wsparciem. Istnieje już wiele dobrych przykładów takich działań.

30. Zachęca państwa członkowskie, by nagradzały finansowanie działań w związku ze zmianą klimatu przez władze lokalne za pośrednictwem konkretnych programów (jak przewiduje na przykład pakt na rzecz klimatu z Luksemburga ⁽⁵⁾) gwarantujący dodatkowe środki władzom lokalnym, które zobowiążą się do podjęcia określonych działań w zakresie efektywności energetycznej), bądź poprzez zmniejszanie wewnętrznych ograniczeń finansów publicznych lub udzielanie innych form wsparcia.

31. Wzywa wszystkich decydentów, a zwłaszcza rządy krajowe, by zaproponowały i podjęły odważne działania nastawione przede wszystkim nie na krótkoterminowy sukces wyborczy, lecz na konsekwencje działań (lub ich braku) dla przyszłych pokoleń, zarówno pod względem zdrowia i jakości środowiska, jak i gospodarki. W związku z tym proponuje, by pomoc dla działalności gospodarczej wywierającej duży wpływ na środowisko (i tym samym cechującej się wysokimi emisjami) była stopniowo ograniczana aż do całkowitego zniesienia w rozsądnym terminie, a w każdym razie do 2035 r., z uwzględnieniem ryzyka ucieczki emisji gazów cieplarnianych.

32. Apeluje o ustanowienie wspólnych i zintegrowanych ogólnych pakietów dotyczących poprawy efektywności energetycznej oraz ograniczenia śladu węglowego zarówno w starych, jak i nowych budynkach, zastosowanie minimalnego wymogu w odniesieniu do efektywności i charakterystyki energetycznej nowych budynków, a także przeznaczenie środków finansowych niezbędnych do zwiększenia efektywności energetycznej istniejących budynków.

Bruksela, dnia 10 października 2017 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów

⁽⁵⁾ <http://www.pacteclimat.lu/fr>.