



VYBRANÁ
TÉMATA
PŘÍPRAVA KONFERENCE V KODANI
(11/2009)



JUDr. Daniela Dupláková

Parlament České republiky
Kancelář Poslanecké sněmovny
Parlamentní institut

Klimatické změny jsou dlouhodobým celosvětovým problémem. V současné době je institucionální rámec boje proti těmto změnám upraven prostřednictvím Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu¹ z Ria de Janiera z roku 1992. Tato úmluva vstoupila v platnost v roce 1994, přičemž Česká republika k ní přistoupila již v říjnu 1993. Hlavním cílem úmluvy je dosáhnout stabilizace koncentrací skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, jež by umožnila předejít nebezpečným důsledkům vzájemného působení lidstva a klimatického systému, a postupného snižování emisí těchto plynů. Úmluva je obecná, neurčitá a neobsahuje konkrétní závazky, a proto byla konkretizována prostřednictvím tzv. Kjótského protokolu² z roku 1997, jehož platnost vyprší na konci roku 2012. Tento protokol nabyl účinnosti dne 16. února 2005, a to po předchozí ratifikaci Ruskou federací, jíž byl naplněn požadavek na ratifikaci/přijetí/schválení nebo přistoupení alespoň 55 signatářských států úmluvy reprezentujících alespoň 55 % globálních emisí CO₂ podle stavu v roce 1990 (čl. 25 odst. 1 Kjótského protokolu). Jedná se zejména o průmyslově vyspělé země. Na základě tohoto protokolu se státy zavázaly ke snížení emisí CO₂ podle cílů uvedených v příloze B. Česká republika by měla snížit své emise o 8 % ve srovnání se stanoveným referenčním rokem, a to do prosince 2012, kdy vyprší platnost emisních cílů Kjótského protokolu. Blížící se konec platnosti stanovených cílů je hlavním důvodem, proč vznikla potřeba přijetí dalšího rámce, který určí postup v boji proti klimatickým změnám po roce 2012 - tzv. post-Kjótský režim. K tomuto účelu je svolána konference v Kodani, jež se koná 7. – 18. prosince 2009 (tzv. COP15). Proces vyjednávání, který má vést k uzavření dohody o novém režimu, byl zahájen již na Bali v roce 2007 a pokračoval v Poznani v roce 2008. V rámci konference na Bali byl přijat akční plán³, jenž obsahuje časový rámec vyjednávání a pět základních problematických oblastí, které by měly být vyřešeny v rámci konference v Kodani. Jedná se o přijetí myšlenky dlouhodobé společné spolupráce mezi rozvojovými a rozvinutými zeměmi, mitigaci – snižování emisí (zmírnění dopadů), adaptaci, financování a technologickou spolupráci.

Dalším neméně důležitým důvodem pro přijetí nové dohody je zveřejnění čtvrté zprávy Mezivládního panelu OSN pro změnu klimatu (Intergovernmental Panel on Climate Change, tzv. IPCC)⁴, jež poukázala na to, že globální oteplování dosáhne nebezpečných úrovní v případě, že nedojde k významnému a rychlému snížení rychle rostoucích emisí. Tato zpráva se skládá ze tří částí, přičemž každá se zabývá výsledky jedné ze tří pracovních skupin (fyzikální základy, dopady změny klimatu, adaptace a zranitelnost a zmírňování změny klimatu), a souhrnné

¹[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ramcova_umluva_osn_zmena_klimatu/\\$FILE/OMV-cesky_umluva-20081120.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ramcova_umluva_osn_zmena_klimatu/$FILE/OMV-cesky_umluva-20081120.pdf)

²[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ramcova_umluva_osn_zmena_klimatu/\\$FILE/OMV-cesky_protokol-20081120.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ramcova_umluva_osn_zmena_klimatu/$FILE/OMV-cesky_protokol-20081120.pdf)

³ <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/fre/06a01f.pdf#page=3>

⁴ http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.htm

zprávy, jež shrnuje závěry dílčích zpráv. Zpráva vyjadřuje názor, podle kterého je nezbytné co nejdříve přijmout adaptační a mitigační opatření, přičemž jejich odložení může mít za následek zvýšení rizika zhoršení změny klimatu.

1. Spolupráce mezi rozvojovými a rozvinutými zeměmi

Spolupráce mezi rozvojovými a rozvinutými zeměmi má být založena na myšlence dlouhodobé společné akce, jejímž cílem je redukce emisí, aby bylo dosaženo účelu Rámcové úmluvy o změně klimatu a aby byly dodrženy její základní principy. Jedná se zejména o princip sdílené ale rozdílné odpovědnosti jednotlivých zemí s přihlédnutím ke specifickým sociálním a ekonomickým podmínkám.

2. Mitigace

Hlavním úkolem Kodaňské konference je dosažení dohody všech zúčastněných států o konkrétních cílech a opatřeních pro snížení emisí skleníkových plynů. Dohoda by měla platit jak pro rozvinuté, tak i pro rozvojové země. Měla by stanovit absolutní závazky pro snížení emisí tak, aby se omezil růst celosvětové průměrné teploty na méně než 2 °C v porovnání se stavem v roce 1990. Záměrem nové dohody je souhlas ekonomicky vyspělých zemí s výraznější redukcí emisí skleníkových plynů v porovnání se současným stavem a nově souhlas rozvojových zemí s emisními limity. Evropská unie v oblasti boje proti klimatickým změnám již přijala závazek, v rámci tzv. klimaticko – energetického balíčku⁵, snížit emise skleníkových plynů nejméně o 20 % do roku 2020 ve srovnání s úrovní roku 1990. V případě, že dojde k uzavření mezinárodní dohody, jež zaváže ke snížení také jiné rozvinuté země a stanoví vhodná opatření pro rozvojové země, zavázala se Evropská unie snížit tyto emise nejméně o 30 % ve srovnání s úrovní v roce 1990. Mezivládní panel pro změny klimatu⁶ doporučuje, aby ekonomicky vyspělé země snížily emise skleníkových plynů do roku 2020 o 25 – 40 % a do roku 2050 nejméně o 50 % (v porovnání s rokem 1990), aby bylo dosaženo stanoveného cíle. Rozvojové země mají přispět snížením nárůstu produkce skleníkových plynů o 15 – 30 % a přechodem na nízkouhlíkové technologie.

⁵ Návrh klimaticko-energetického legislativního balíčku byl výborem pro evropské záležitosti PS PČR projednáván dne 3. dubna 2008 a bylo k němu přijato usnesení č. 230. Jedná se o dokument dostupný na: http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V5&T2=2008&T3=17&RechType=RECH_naturel&Submit=Search. Plénum Senátu projednalo dokumenty klimaticko-energetického balíčku na schůzích 5. června a 18. července 2008 a přijalo k nim usnesení č. 404, 469 a 470.

⁶ <http://www.ipcc.ch/>

Novým záměrem, jenž má být obsažen v Kodaňské dohodě, je zavedení emisních limitů do sektorů, které nebyly Kjótským protokolem regulovány. Jedná se o mezinárodní leteckou a námořní dopravu, jelikož přibližně 6 % z celkového množství celosvětových emisí pochází z těchto sektorů.

3. Adaptace

Tato problematika je důležitá zejména pro rozvojové země, jež jsou zpravidla nejvíce postiženy klimatickými změnami. Evropská unie již v srpnu 2008 představila návrh na vytvoření tzv. *Framework for Action on Adaptation*⁷, který představuje základní rámec pro všechny adaptační činnosti. Tento návrh je založen na povinnosti rozvojových a rozvinutých států včleňovat adaptační opatření do svých plánů a politik. Návrh spočívá na principu solidarity, podle něž by rozvinuté státy měly podporovat ty, jež jsou nejzranitelnější a nejméně rozvinuté. Protože se nelze spoléhat pouze na to, že se všichni budou umět přizpůsobit nastalým změnám, je třeba přijmout preventivní opatření, ve kterých budou jasně obsaženy hospodářské, environmentální a sociální přínosy. Náklady na činnost, jež řeší změnu klimatu, budou ve střednědobém, resp. dlouhodobém horizontu nižší než náklady, které by byly způsobeny nečinností. Podpora by měla zahrnovat zejména oblast vzdělávání, výměnu informací a technologií a finanční pomoc nejvíce zasaženým oblastem.

V oblasti adaptace vydala Evropská komise Bílou knihu o přizpůsobení se změně klimatu: směřování k evropskému akčnímu rámci⁸, jež obsahuje návrh opatření potřebných pro snížení zranitelnosti EU vůči dopadům změny klimatu. Bílá kniha reflektuje rozdílnou citlivost jednotlivých regionů na klimatické změny. Některé regiony a oblasti jsou více zranitelné a postižitelné nepříznivými důsledky klimatických změn. Jedná se zejména o jižní Evropu, Středomoří, Arktidu, hornaté oblasti (zejména Alpy), ostrovy, pobřeží a záplavové oblasti. Co se týče jednotlivých odvětví, změna klimatu bude mít největší dopad na zemědělství, rybolov, akvakulturu, pobřeží a mořské ekosystémy a lesy. Dotčena může být také oblast energetiky, infrastruktury, turistiky, lidského zdraví, zdraví zvířat a rostlin a vodních zdrojů. Většina opatření v oblasti adaptace na změnu klimatu bude z důvodu regionálních rozdílů a odlišné intenzity klimatických změn přijata na vnitrostátní, regionální anebo místní úrovni. Je však důležité, aby tato opatření byla koordinována na úrovni členských států Unie, a to zejména v oblastech, kde dopady změny klimatu přesahují hranice jednotlivých členských států (povodí řek, moře nebo biologicko-geografické regiony). Bílá kniha obsahuje návrh strategického rámce EU pro adaptaci.

⁷ <http://unfccc.int/resource/docs/2008/awgla3/eng/misc02.pdf>, strana 8.

⁸ Bílá kniha - Přizpůsobení se změně klimatu: směřování k evropskému akčnímu rámci KOM (2009) 147, ze dne 1. dubna 2009.

Cílem tohoto rámce je umožnit členským státům připravit se na dopady změny klimatu. Celá strategie je rozdělena do dvou fází, přičemž první by měla probíhat od roku 2009 do roku 2012 a měla by položit základ pro souhrnnou strategii EU, jež bude zahájena ve druhé fázi, a to od roku 2013. Bílá kniha se podrobně zabývá první fází, která se zaměří na čtyři základní činnosti: vybudování znalostní základny týkající se dopadů změny klimatu pro EU, integraci adaptačních opatření do hlavních oblastí politiky EU, využití kombinace politických nástrojů a zintenzivnění mezinárodní spolupráce v oblasti přizpůsobení.

4. Financování

Kodaňská dohoda má řešit také otázku financování navrhovaných opatření. Jedná se zejména o financování nákladů spojených se snižováním emisí v rozvojových zemích, s transferem nízkouhlíkových technologií do těchto zemí a s adaptací těchto zemí na dopady změny klimatu. Finance mají pocházet z veřejných a také soukromých zdrojů, kterým je dáována přednost ze strany Evropské unie. Celkové celosvětové náklady na opatření pro přizpůsobení se změně klimatu a zmírňování jejích dopadů v rozvojových zemích by měly do roku 2020 dosáhnout výše 100 mld. EUR ročně, přičemž tato částka by se měla po roce 2020 navyšovat zhruba o 22 až 50 mld. EUR ročně. Tyto prostředky by měly pocházet z více vzájemně kombinovaných zdrojů financování. Těmito zdroji jsou zejména:

A. Domácí finanční prostředky (soukromé i veřejné)

Tyto prostředky by měly tvořit 20 – 40 % z celkového množství finančních prostředků. Jedná se například o možnost stimulace soukromých investic v oblasti energetiky prostřednictvím stanovení správného politického rámce nebo o zavádění norem energetické účinnosti v rozvojových zemích. Další možností jsou investice do infrastruktury obnovitelných zdrojů energie v severní Africe, které již umožňuje směrnice o obnovitelných zdrojích energie⁹.

B. Prostředky získané prostřednictvím trhu s uhlíkem

Trh s uhlíkem je již v současné době významným nástrojem pro získávání investičních prostředků. K tomu, aby byl zajištěn jeho další rozvoj, je nezbytná reforma mechanismu čistého rozvoje s cílem zaměřit se na nejméně rozvinuté země. Po roce 2012 by měl být tento mechanismus ve vybraných odvětvích nahrazen odvětvovým mechanismem plateb za CO₂.

⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů.

Tento mezinárodní trh s uhlíkem by měl poskytovat až 38 mld. EUR ročně do roku 2020, což představuje přibližně 40 % předpokládaných výdajů.

C. Mezinárodní veřejné finanční prostředky

Objem těchto prostředků závisí na ambicióznosti opatření v rozvojových zemích. Tyto finanční prostředky by měly přispět zbylou částkou, jež bude chybět do výše zmiňovaných 100 mld. EUR ročně. Od roku 2013 by měly být příspěvky z veřejných rozpočtů stanoveny podle dvou kritérií, a to HDP (schopnosti platit) a odpovědnosti za emise skleníkových plynů. V případě, že jediným kritériem bude HDP, by podíl EU na veřejném financování měl být přibližně 30 %, a v případě, že by tímto kritériem měly být emise, to bude cca 10 %. Obecně se dá říct, že čím větší bude váha HDP, tím vyšší bude příspěvek Evropské unie. Zatím jediný odhad výše příspěvku EU předložila Komise ve sdělení - Posílení mezinárodního financování pro změnu klimatu: evropský návrh pro kodaňskou dohodu. Částka by se měla pohybovat mezi 0,5 až 2,1 mld. EUR ročně v období let 2010 – 2012, přičemž v roce 2013 by mělo dojít k navýšení na 0,9 – 3,9 mld. EUR ročně a v roce 2020 na 2 až 15 mld. EUR, a to za předpokladu přijetí ambiciózní dohody.

D. Mezinárodní letecká a námořní doprava

Mezinárodní letecká a námořní doprava v současné době nepodléhá Kjótskému protokolu, ale v případě že by Kodaňská dohoda tyto sektory zahrnula, jednalo by se o důležitý zdroj inovativního financování. Použití tržních nástrojů k řešení problému emisí z těchto oblastí může poskytnout významný zdroj financování opatření na zmírňování a přizpůsobení. Mohlo by se jednat například o obchodní systémy stanovující stropy emisí nebo stanovení poplatků z těchto emisí.

Celý proces financování klimatických změn se dá rozdělit na dvě období, a to:

1. financování v období 2010 až 2012, jež by se mělo soustředit zejména na podporu rozvoje nezbytných postupů a budování kapacit, odhad pravděpodobného dopadu změny klimatu, začlenění adaptace do strategií národního rozvoje a na zajištění hlavních investic. Výše částky, která by měla pocházet z rozvinutých zemí, se pro toto období pohybuje v rozmezí 5 až 7 mld. EUR ročně, přičemž podíl EU by měl být v rozmezí 0,5 až 2,1 mld. EUR;
2. financování po roce 2012. Pro toto období by Evropská komise měla předložit návrh na příspěvek EU, jenž by měl stanovit, jestli financování proběhne v rámci rozpočtu Společenství nebo bude zřízen speciální fond pro ochranu klimatu, přičemž je možná i

kombinace obou možností. V případě financování prostřednictvím rozpočtu vzniká problém pro rok 2013, na který se vztahuje již v současné době existující finanční rámec. Výhodou by byla možnost kontroly nakládání s těmito prostředky prostřednictvím přezkumu ze strany Evropského parlamentu. Zdrojem mohou být také přímé příspěvky od jednotlivých členských států. V případě, že se neuplatní financování prostřednictvím rozpočtu, by mělo rozdělení příspěvků podléhat stejným zásadám jako v mezinárodním měřítku, s důrazem na zohlednění zvláštních okolností členských států.

5. Transfer technologií

Technologie jsou zásadní jak v rámci mitigace, tak v rámci adaptace na změny klimatu. Tato problematika je klíčová zejména pro rozvojové země. Cílem transferu technologií je stimulovat vývoj a rozšíření nízkouhlíkových technologií v celosvětovém měřítku skrze investice plynoucí ze soukromého sektoru. Podpora určená rozvojovým zemím by měla být zaměřena na budování a zvyšování institucionálních a personálních kapacit. Nástrojem budování těchto kapacit mají být národní a regionální centra, jež budou shromažďovat všechny dostupné informace například o jednotlivých technologiích, jejich vývoji, patentech a licencích, výměnných studijních pobytech a participaci odborníků a vědců z rozvojových zemí na projektech uskutečňovaných v rozvinutých zemích.

Evropská unie nepovažuje oblast transferu technologií za samostatnou část dohody, ale snaží se o zařazení jejích prvků do oblasti mitigace (jako součást strategií nízkouhlíkového rozvoje) a adaptace. Ve své pozici navrhuje, aby rozvojové země stanovily a implementovaly potřebná politická opatření (například daňové zvýhodnění, standardy apod.) a současně zhodnotily tržní prostředí z hlediska efektivity transferu technologií a své potřeby v oblasti technologií.

Uzavření nové celosvětové dohody o klimatu je jednou ze základních současných priorit v oblasti životního prostředí. Na úspěchu konference v Kodani závisí existence závazků států ohledně snižování emisí po roce 2012.