



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Sprawozdanie specjalne nr 17

2013

**FINANSOWANIE PRZEZ UE
DZIAŁAŃ ZWIĄZANYCH
ZE ZMIANAMI KLIMATU
W KONTEKŚCIE POMOCY ZEWNĘTRZNEJ**

PL



Sprawozdanie specjalne nr 17 // 2013

**FINANSOWANIE PRZEZ UE
DZIAŁAŃ ZWIĄZANYCH
ZE ZMIANAMI KLIMATU
W KONTEKŚCIE POMOCY ZEWNĘTRZNEJ**

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luksemburg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1
Faks +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Sprawozdanie specjalne nr 17 // 2013

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć
w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Dane katalogowe znajdują się na końcu niniejszej publikacji.
Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2014

ISBN 978-92-9241-601-0
doi:10.2865/2058

© Unia Europejska, 2014
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Printed in Luxembourg

SPIS TREŚCI

Punkt

WYKAZ SKRÓTÓW

I-VI **STRESZCZENIE**

1-14 **WSTĘP**

1-2 **WYZWANIA ZWIĄZANE ZE ZMIANAMI KLIMATU**

3-6 **MIĘDZYKRAJOWY PROGRAM DZIAŁAŃ W ZAKRESIE ZMIAN KLIMATU I POMOCY FINANSOWEJ W TYM OBSZARZE**

7-9 **POLITYKA UE DOTYCZĄCA FINANSOWANIA DZIAŁAŃ ZWIĄZANYCH Z KLIMATEM W KONTEKŚCIE POMOCY ZEWNĘTRZNEJ**

10-14 **FINANSOWANIE DZIAŁAŃ ZWIĄZANYCH ZE ZMIANAMI KLIMATU PRZEZ UE I PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE W KONTEKŚCIE POMOCY ZEWNĘTRZNEJ**

15-16 **ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE**

17-64 **USTALENIA**

17-25 **KOMISJA DOBRZE ZARZĄDZAŁA WYDATKAMI Z BUDŻETU UE I EFR W DZIEDZINIE KLIMATU**

18-20 **KOMISJA PRZYWIĄZUJE WIĘKSZĄ WAGĘ DO FINANSOWANIA DZIAŁAŃ ZWIĄZANYCH ZE ZMIANAMI KLIMATU**

21-25 **KOMISJA DOSTOSOWAŁA POMOC FINANSOWĄ NA DZIAŁANIA ZWIĄZANE Z KLIMATEM DO UWARUNKOWAŃ W KRAJACH PARTNERSKICH**

26-64 **KOORDYNACJA POMIĘDZY KOMISJĄ I PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI W ZAKRESIE POMOCY DLA KRAJÓW ROZWIJAJĄCYCH SIĘ DOTYCZĄCEJ PRZECIWDZIAŁANIA ZMIANOM KLIMATU JEST NIEWYSTARCZAJĄCA**

28-39 **KOORDYNACJA PROGRAMÓW DOTYCZĄCYCH POSZCZEGÓLNYCH KRAJÓW, FINANSOWANYCH PRZEZ UE I PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE, WYMAGA POPRAWY**

40-41 **KOMISJA I PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE NIE UZGODNIŁY, JAK W DŁUŻSZEJ PERSPEKTYWIE ZWIĘKSZYĆ ŚRODKI FINANSOWE NA DZIAŁANIA ZWIĄZANE ZE ZMIANAMI KLIMATU**

42-51 **JAK DOTĄD NIE WDROŻONO SKUTECZNEGO SYSTEMU MONITOROWANIA, SPRAWOZDAWCZOŚCI I WERYFIKACJI**

52-55 **NIE JEST JASNE, W JAKIM STOPNIU WYPEŁNIONO ZOBOWIĄZANIE DOTYCZĄCE FSF**

56-64 **KOMISJA I PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE NIE PODJĘŁY WSPÓLNYCH DZIAŁAŃ, ABY OGRANICZYĆ ROZPROSZENIE ŚRODKÓW NA DZIAŁANIA ZWIĄZANE ZE ZMIANAMI KLIMATU**

65-69 WNIOSKI I ZALECENIA

- ZAŁĄCZNIK I** — **KRAJE NAJSŁABIEJ ROZWINIĘTE, MAŁE ROZWIJAJĄCE SIĘ PAŃSTWA WYSPIARSKIE ORAZ AFRYKA**
- ZAŁĄCZNIK II** — **FINANSOWANIE PRZEZ EUROPEAID DZIAŁAŃ ZWIĄZANYCH ZE ZMIANAMI KLIMATU W LATACH 2003-2012**
- ZAŁĄCZNIK III** — **PRZEPŁYW ŚRODKÓW UE DLA KRAJÓW ROZWIJAJĄCYCH SIĘ W RAMACH FINANSOWANIA DZIAŁAŃ ZWIĄZANYCH ZE ZMIANAMI KLIMATU W LATACH 2007-2013**
- ZAŁĄCZNIK IV** — **METODYKA KONTROLI I GROMADZENIE DOWODÓW**
- ZAŁĄCZNIK V** — **GŁÓWNE POTENCJALNE ŹRÓDŁA DOCHODU ZIDENTYFIKOWANE PRZEZ KOMISJĘ NA POTRZEBY ZWIĘKSZENIA POMOCY FINANSOWEJ NA DZIAŁANIA ZWIĄZANE ZE ZMIANAMI KLIMATU**
- ZAŁĄCZNIK VI** — **DEFINICJE „NOWYCH I DODATKOWYCH” ŚRODKÓW FINANSOWYCH STOSOWANE PRZEZ KOMISJĘ I CZTERY PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE UE WYBRANE DO KONTROLI**

ODPOWIEDZI KOMISJI I ESDZ

WYKAZ SKRÓTÓW

AKP: państwa Afryki, Karaibów i Pacyfiku

COP: Konferencja Stron

CTF: Fundusz Czystych Technologii

DCI: Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju

DIPECHO: Program gotowości do walki z klęskami żywiołowymi DG ECHO

ECHO: Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności

EFC: Komitet Ekonomiczno-Finansowy

EFR: Europejski Fundusz Rozwoju

ENPI: Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa

ENRTP: Tematyczny program na rzecz środowiska i zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi, w tym energią

EPC: Komitet Polityki Gospodarczej

ESDZ: Europejska Służba Działań Zewnętrznych

ETS: system handlu uprawnieniami do emisji

FCPF: Partnerski Fundusz na rzecz Wiązania Węgla w Ekosystemach Leśnych

FLEGT: Program na rzecz egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa

FSF: szybka pomoc finansowa

FTI: przyspieszona inicjatywa

GCCA: światowy sojusz na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu

GCF: ekofundusz klimatyczny

GEEREF: Globalny Fundusz Efektywności Energetycznej oraz Energii Odnawialnej

GEF: Fundusz na rzecz Globalnego Środowiska

GFDRR: Globalny Instrument na rzecz Ograniczania Zakresu Klęsk Żywiołowych i Odbudowy

MFW: Międzynarodowy Fundusz Walutowy

MMR: mechanizm monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych

ODA: oficjalna pomoc rozwojowa

OECD: Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

REDD: redukcja emisji spowodowanych wylesianiem i degradacją lasów

UNDP: Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju

UNEP: Program Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska

UNFCCC: Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu

STRESZCZENIE

I.

Zmiany klimatu stanowią jedno z największych zagrożeń ekologicznych, społecznych i gospodarczych dla naszej planety. W ich wyniku miliony ludzi w krajach rozwijających się mogą znaleźć się w ubóstwie, zagrażają one również rozwojowi gospodarczemu i osiągnięciu milenijnych celów rozwoju. Kraje rozwinięte zobowiązały się zwiększyć wsparcie dla krajów rozwijających się, aby pomóc im dostosować się do zmian klimatu i złagodzić skutki tych zmian. UE i państwa członkowskie są łącznie największym dawcą pomocy finansowej dla krajów rozwijających się w zakresie działań związanych ze zmianami klimatu.

II.

Trybunał skontrolował pomoc finansową dla krajów rozwijających się świadczoną przez UE na działania związane ze zmianami klimatu. Kontrola miała na celu sprawdzenie, czy Komisja dobrze zarządza wydatkami z budżetu UE i Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) w tym obszarze. Trybunał zbadał również, czy Komisja podjęła właściwe działania w celu propagowania koordynacji z państwami członkowskimi w zakresie pomocy finansowej dla krajów rozwijających się związanej ze zmianami klimatu i czy ta koordynacja była odpowiednia.

III.

Jeśli chodzi o zarządzanie środkami finansowymi z budżetu UE i EFR przeznaczonymi na działania związane ze zmianami klimatu, Komisja dobrze wywiązała się ze swoich obowiązków. Stopniowo zwiększała ona wydatki z budżetu UE i EFR na ten cel, wypełniając tym samym przyjęte zobowiązania polityczne. Komisja skoncentrowała się na właściwych priorytetach i opracowała programy z uwzględnieniem szczegółowych uwarunkowań w poszczególnych krajach partnerskich.

STRESZCZENIE

IV.

Koordinacja pomiędzy Komisją i państwami członkowskimi w zakresie pomocy finansowej związanej ze zmianami klimatu dla krajów rozwijających się jest niewystarczająca. W pewnych obszarach Komisja nie odgrywała w dostatecznym stopniu roli przywódczej, a państwa członkowskie nie wykazywały wystarczającego zainteresowania niektórymi z podejmowanych przez nią inicjatyw. W związku z tym niezbędne są dalsze, znaczne wysiłki, aby zapewnić komplementarność programów dotyczących poszczególnych krajów, realizowanych przez Komisję i przez państwa członkowskie. Komisja i państwa członkowskie nie uzgodniły jak dotąd, jak wypełnić zobowiązanie dotyczące zwiększenia do 2020 r. pomocy finansowej na działania związane ze zmianami klimatu. Nie stworzono dotychczas solidnego systemu monitorowania, sprawozdawczości i weryfikacji pozwalającego uzyskać kompleksowe i wiarygodne informacje na temat wydatków Komisji i państw członkowskich w dziedzinie klimatu. Nie jest również jasne, w jakim stopniu wypełniono zobowiązanie dotyczące szybkiej pomocy finansowej. Nie próbowano też ograniczyć rozproszenia środków na działania związane ze zmianami klimatu. Konieczna jest dalsza wzmocniona koordynacja pomiędzy Komisją i państwami członkowskimi w celu zapobiegania i zwalczania korupcji.

V.

Trybunał stwierdził, że Komisja dobrze zarządzała wydatkami z budżetu UE i EFR w dziedzinie klimatu. Aby zmaksymalizować międzynarodowy wpływ UE w tym obszarze, należy jednak znacznie poprawić koordynację pomiędzy Komisją i państwami członkowskimi w zakresie pomocy finansowej dla krajów rozwijających się przeznaczonej na działania związane ze zmianami klimatu.

VI.

Trybunał zaleca, co następuje:

- a) Komisja Europejska powinna:
 - zaproponować plan działania na rzecz zwiększenia pomocy finansowej w dziedzinie klimatu, tak aby do 2020 r. osiągnąć cel przewidziany w porozumieniu kopenhaskim;
 - zlecić niezależną ocenę światowego sojuszu na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu;
- b) Komisja i ESDZ powinny:
 - informować, w jakim stopniu w ramach pomocy rozwojowej zrealizowano cel UE polegający na przeznaczaniu w latach 2014–2020 20% wydatków z budżetu UE i EFR na działania związane z klimatem;
- c) Komisja i państwa członkowskie powinny:
 - uzgodnić – w ramach rozporządzenia w sprawie mechanizmu monitorowania – wspólne standardy dotyczące monitorowania, sprawozdawczości i weryfikacji pomocy finansowej dla krajów rozwijających się przeznaczonej na działania związane ze zmianami klimatu;
 - zacieśnić współpracę, aby wdrożyć wspólnotowy kodeks postępowania w sprawie podziału pracy w zakresie pomocy finansowej w dziedzinie klimatu.

WSTĘP

WYZWANIA ZWIĄZANE ZE ZMIANAMI KLIMATU

1. Powszechnie wiadomo, że działalność człowieka – spalanie paliw kopalnych, wylesianie i chów zwierząt gospodarskich – ma w coraz większym stopniu niekorzystny wpływ na klimat Ziemi. Średnie temperatury na świecie rosną, z coraz większą częstotliwością występują ekstremalne zjawiska pogodowe, takie jak huragany, powodzie i susze. Zmiany klimatu mają bezpośredni wpływ na ludzkie zdrowie, jakość życia i środki utrzymania, pośrednio wpływają też na bezpieczeństwo żywnościowe oraz kondycję gospodarek bazujących na zasobach naturalnych.
2. Jak zauważono w Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC), zmiany klimatu „mogą potencjalnie zakłócić zrównoważony rozwój, zwiększyć ubóstwo i opóźnić lub uniemożliwić osiągnięcie milenijnych celów rozwoju”¹. Zmiany klimatyczne stanowią zagrożenie dla wielu krajów rozwijających się. Kraje te często nie dysponują wystarczającymi środkami, aby sprostać narastającym zagrożeniom dla wody, energii, gleb, lasów, terenów bagiennych, dzikich zwierząt i ryb, od których to zasobów ich mieszkańcy są bezpośrednio uzależnieni w pozyskiwaniu środków do życia.

¹ UNFCCC, *Climate Change: Impacts, vulnerabilities and adaptation in developing countries*, 2007, s. 42.

MIĘDZYNARODOWY PROGRAM DZIAŁAŃ W ZAKRESIE ZMIAN KLIMATU I POMOCY FINANSOWEJ W TYM OBSZARZE

3. UNFCCC jest forum wspólnych działań międzynarodowych na rzecz złagodzenia zmian klimatu i dostosowania się do ich skutków. Podstawową zasadą, jaką kieruje się UNFCCC, jest zasada „wspólnej, chociaż zróżnicowanej odpowiedzialności”: kraje rozwinięte powinny przodować w walce ze zmianami klimatu i wspierać kraje rozwijające się w ich wysiłkach mających na celu dostosowanie się do tych zmian i złagodzenie ich skutków, gdyż to właśnie kraje rozwijające się, które w najmniejszym stopniu przyczyniły się do kumulacji gazów cieplarnianych w atmosferze, najbardziej z tego powodu ucierpią. Innymi słowy, zanieczyszczający powinien ponosić wszystkie koszty.
4. Od 1995 r. strony UNFCCC spotykają się raz w roku, aby ocenić postępy w walce ze zmianami klimatu. Spotkania te określane są mianem Konferencji Stron (COP). Ostatnie spotkania UNFCCC odbyły się w listopadzie 2012 r. w Ad-Dausze (COP 18) oraz w listopadzie 2013 r. w Warszawie (COP 19).

5. Na konferencji COP 15 w 2009 r. w Kopenhadze kraje rozwinięte dobrowolnie zobowiązały się (w ramach porozumienia kopenhaskiego) zapewnić „nowe i dodatkowe” środki finansowe na działania mające na celu złagodzenie skutków zmian klimatu, dostosowanie się do nich, jak również na rozwój oraz transfer technologii i budowanie potencjału w krajach rozwijających się. Porozumienie kopenhaskie obejmowało:

- a) zobowiązanie krótkoterminowe w postaci szybkiej pomocy finansowej (FSF) w wysokości około 30 mld dolarów na lata 2010–2012. Celem FSF było wsparcie krajów rozwijających się we wdrażaniu natychmiastowych działań na rzecz walki ze zmianami klimatu oraz umożliwienie im absorpcji większych kwot wsparcia w dłuższej perspektywie;
- b) zobowiązanie długoterminowe, by do 2020 r. zwiększyć pomoc finansową na działania w dziedzinie klimatu do 100 mld dolarów rocznie. Środki te miałyby pochodzić z różnych źródeł finansowania: publicznych i prywatnych, dwustronnych i wielostronnych, w tym również ze źródeł innowacyjnych.

6. Na konferencji COP 16 w Cancún w 2010 r. – kontynuując działania w duchu porozumienia kopenhaskiego – podjęto decyzję o ustanowieniu światowego ekofunduszu klimatycznego (GFC), za pośrednictwem którego miałyby być przekazywana większość pomocy. Ponadto potwierdzono wcześniejsze zobowiązania, zgodnie z którymi środki finansowe na przystosowanie się do zmian klimatu mają priorytetowe znaczenie dla najbardziej narażonych na skutki tych zmian krajów rozwijających się, a mianowicie dla krajów najsłabiej rozwiniętych, małych rozwijających się państw wyspiarskich oraz Afryki (zob. **załącznik I**).

POLITYKA UE DOTYCZĄCA FINANSOWANIA DZIAŁAŃ ZWIĄZANYCH Z KLIMATEM W KONTEKŚCIE POMOCY ZEWNĘTRZNEJ

7. Unijna polityka w dziedzinie przeciwdziałania zmianom klimatu, realizowana na rzecz krajów rozwijających się, została ustanowiona w 2003 r.² Od tego czasu podlegała ona modyfikacjom mającym na celu uwzględnienie i podkreślenie znaczenia pewnych aspektów, takich jak działania dostosowawcze³ (2004 r.), zmniejszanie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi⁴ (2009 r.) oraz wspieranie rozwijania zdolności i transferu technologii w sektorach zrównoważonego rolnictwa i energii, w tym dostosowania do zmian klimatu i strategii łagodzenia ich skutków⁵ (2011 r.).

² COM(2003) 85 final z dnia 11 marca 2003 r.

³ Konkluzje Rady 15164/04 z dnia 24 listopada 2004 r.: Zmiany klimatyczne w kontekście współpracy na rzecz rozwoju (<http://consilium.europa.eu>).

⁴ COM(2009) 84 final z dnia 23 lutego 2009 r.

⁵ COM(2011) 637 final z dnia 13 października 2011 r.

8. Zmiany klimatu stanowią ważny priorytet polityki zagranicznej UE. Wspólny dokument z 2011 r. opracowany przez ESDZ i Komisję przestrzegają, że zmiany klimatu mają istotne skutki dla bezpieczeństwa. W dokumencie tym podkreślono ważną rolę, jaką odegrać mogą Wysoki Przedstawiciel, Komisja i ESDZ, aby wspólnie z państwami członkowskimi prowadzić dyplomację w dziedzinie zmian klimatu. Zachęcano także do wspólnego programowania pomocy, tak aby maksymalnie zwiększyć synergię i uniknąć powielania działań⁶. W 2003 r. Rada powołała do życia unijną sieć zielonej dyplomacji i wezwała do stworzenia „bardziej proaktywnego i lepiej ukierunkowanego programu działań dyplomatycznych UE w związku ze zmianą klimatu”, przy czym „celem takich działań byłaby maksymalizacja naszych wspólnych wysiłków i dalsze wzmacnianie – w wymiarze międzynarodowym – głosu UE w sprawach zmiany klimatu”⁷.
9. Za koordynację pomocy na rzecz rozwoju odpowiadają wspólnie Komisja i państwa członkowskie. Art. 210 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, że ma to na celu zwiększenie „komplementarności i skuteczności”, a Komisja „może podjąć każdą użyteczną inicjatywę” w tym zakresie⁸. Aby zapewnić taką koordynację, Komisja przystąpiła do deklaracji paryskiej w sprawie skuteczności pomocy (2005 r.), a Rada przyjęła Konsensus europejski w sprawie rozwoju (2006 r.): UE i jej państwa członkowskie zobowiązują się propagować lepszą koordynację i komplementarność działań darczyńców i powinny ogrywać wiodącą rolę we wdrażaniu deklaracji paryskiej. W 2008 r. Komisja i państwa członkowskie zapoczątkowały przyspieszoną inicjatywę UE w zakresie podziału pracy, aby zwiększyć skuteczność pomocy poprzez wdrożenie wspólnotowego kodeksu postępowania w sprawie podziału pracy⁹.

FINANSOWANIE DZIAŁAŃ ZWIĄZANYCH ZE ZMIANAMI KLIMATU PRZEZ UE I PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE W KONTEKŚCIE POMOCY ZEWNĘTRZNEJ

10. UE i państwa członkowskie zobowiązały się przeznaczyć 7,2 mld euro (10 mld dolarów) na FSF (zob. pkt 5), dbając przy tym o zrównoważony podział środków na działania dostosowawcze i łagodzące skutki zmian klimatu, zgodnie z wymogami porozumienia z Cancún. Udział Komisji w tej sumie na lata 2010–2012 wynosił 150 mln euro.
11. W ramach zobowiązania długoterminowego w porozumieniu kopenhaskim przewidziano uruchomienie 100 mld dolarów rocznie do 2020 r., nie określono jednak podziału tej sumy pomiędzy kraje rozwinięte. Komisja szacuje, że udział UE i państw członkowskich kształtuje się na poziomie między 29% a 38% łącznej kwoty, tj. między 22 mld a 29 mld euro¹⁰.

⁶ http://eeas.europa.eu/environment/docs/2011_joint_paper_euclimate_diplomacy_en.pdf

⁷ http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137587.pdf

⁸ Art. 210 ust. 1: Dążąc do zwiększenia komplementarności i skuteczności swoich działań, Unia i państwa członkowskie koordynują swoje polityki w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju i konsultują się wzajemnie co do swych programów pomocy, w tym w organizacjach międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych. Mogą one podejmować wspólne działania. Państwa członkowskie w razie potrzeby przyczyniają się do wykonania programów pomocy Unii. Art. 210 ust. 2: Komisja może podjąć każdą użyteczną inicjatywę w celu wsparcia koordynacji określonej w ustępie 1.

⁹ Posiedzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2007 r., dokument nr 9558/07.

¹⁰ SEC(2011) 487 final z dnia 8 kwietnia 2011 r., s. 18 (http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/financial_operations/pdf/sec_2011_487_final_en.pdf).

- 12.** Komisja finansuje działania związane ze zmianami klimatu w kontekście pomocy zewnętrznej z budżetu UE oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR). W latach 2003–2012 EuropeAid przyznała około 4650 mln euro na działania w dziedzinie klimatu, zaś DG ECHO przeznaczyła 155 mln euro na gotowość na wypadek klęsk żywiołowych związanych ze zmianami klimatu. Szczegółowe informacje przedstawiono na **wykręsie II**.
- 13.** Środki finansowe na działania związane ze zmianami klimatu są udostępniane zarówno w ramach programów tematycznych¹¹, jak i programów geograficznych. Komisja przekazuje te środki głównie za pośrednictwem programów dwustronnych realizowanych we współpracy z krajami partnerskimi i organizacjami regionalnymi. Przegląd kanałów, za pośrednictwem których przekazuje się pomoc, przedstawiono w **załączniku III**.
- 14.** Wsparcie na rzecz działań dostosowawczych ma ułatwić krajom partnerskim uodpornienie się na negatywne skutki zmian klimatu. Programy w tym zakresie koncentrują się na ochronie infrastruktury, przemysłu i rolnictwa przed zmieniającymi się wzorcami pogodowymi i podnoszeniem się poziomu mórz, jak również na inwestycjach w gospodarkę wodną i uprawy odporne na suszę. Wsparcie na działania łagodzące skutki ma z kolei na celu przyspieszenie przejścia do gospodarki niskoemisyjnej w skali światowej. Programy skupiają się na rozwijaniu czystych technologii energetycznych, efektywności energetycznej i ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych dzięki zrównoważonemu gospodarowaniu lasami i zasobami węgla oraz ich ochronie.

¹¹ Przede wszystkim w ramach tematycznego programu na rzecz środowiska i zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi, w tym energią (ENRTP) oraz programu tematycznego „Bezpieczeństwo żywności” (FSTP).

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

- 15.** Przedmiotem kontroli jest pomoc finansowa na działania związane ze zmianami klimatu, świadczona przez UE na rzecz krajów rozwijających się. Sprawozdanie koncentruje się na dwóch następujących pytaniach:
- a) Czy Komisja dobrze zarządza wydatkami z budżetu UE i EFR w dziedzinie klimatu?
 - b) Czy Komisja podjęła właściwe działania w celu propagowania koordynacji z państwami członkowskimi UE w zakresie pomocy finansowej dla krajów rozwijających się związanej ze zmianami klimatu i czy ta koordynacja była odpowiednia?
- 16.** Kontrola objęła swoim zakresem inicjatywy Komisji dotyczące finansowania działań związanych ze zmianami klimatu, podjęte w latach 2007–2013 i mające wpływ do 2020 r. W ramach kontroli dokonano przeglądów dokumentacji dotyczącej programów realizowanych w 16 krajach i dwóch regionach oraz przeprowadzono wywiady i wizyty kontrolne na miejscu w czterech krajach: Bangladeszu, Indonezji, Tanzanii i Ugandzie. Szczegółowy opis kryteriów kontroli oraz metod gromadzenia dowodów przedstawiono w **załączniku IV**.

USTALENIA

KOMISJA DOBRZE ZARZĄDZAŁA WYDATKAMI Z BUDŻETU UE I EFR W DZIEDZINIE KLIMATU

17. W niniejszej sekcji przeanalizowano, czy Komisja przeznaczyła zasoby finansowe na sprostanie wyzwaniom związanym ze zmianami klimatu:
- zgodnie ze zobowiązaniami politycznymi w tym zakresie i
 - z uwzględnieniem szczegółowych uwarunkowań w poszczególnych regionach i krajach partnerskich.

KOMISJA PRZYWIĄZUJE WIĘKSZĄ WAGĘ DO FINANSOWANIA DZIAŁAŃ ZWIĄZANYCH ZE ZMIANAMI KLIMATU

18. W okresie dziesięciu lat, który zakończył się w 2012 r. (zob. **wykres 1**), Komisja stopniowo zwiększała wydatki z budżetu UE i EFR na działania związane ze zmianami klimatu, obejmujące m.in. wkład uzupełniający w wysokości 155 mln euro w ramach FSF. W okresie programowania na lata 2007–2013 na realizację programów związanych ze zmianami klimatu do końca 2012 r. przeznaczono około 3,7 mld euro, tj. około 8% łącznych środków z budżetu UE i EFR przeznaczonych na pomoc rozwojową (zob. **załącznik II, tabela 1**).
19. Rada Europejska¹² wyraziła swoje poparcie dla idei, by w latach 2014–2020 na działania związane ze zmianami klimatu przeznaczyć co najmniej 20% łącznych wydatków UE, potwierdzając tym samym, że przeciwdziałanie zmianom klimatu stanowi strategiczny priorytet UE. Wartość docelową na poziomie 20% uwzględniono we wniosku w sprawie rozporządzenia ustanawiającego Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju na lata 2014–2020¹³, jak również w instrukcjach dotyczących programowania 11. EFR¹⁴. Jeśli założyć, że wartość docelowa 20% miałaby zastosowanie do całej pomocy zewnętrznej, szacowana kwota na działania związane ze zmianami klimatu wyniosłaby 11,6 mld euro, co oznaczałoby ponadtrzykrotny wzrost w porównaniu z kwotą przeznaczoną na ten cel w latach 2007–2013.
20. Realizacja tego zobowiązania politycznego będzie wymagać znacznych wysiłków ze strony Komisji, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) oraz krajów partnerskich. Jak jednak wynika z rozmów w delegaturach UE w czterech krajach skontrolowanych na miejscu, konieczność uwzględnienia celów działań związanych z klimatem w przyszłych programach nie była brana pod uwagę w sposób systematyczny: delegatura w Bangladeszu nie planowała przeznaczyć większych środków na ten cel w ramach strategii i programów współpracy, w odróżnieniu od Ugandy i Tanzanii, gdzie potwierdzono takie plany¹⁵.

¹² Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 7–8 lutego 2013 r. w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 (EUCO 37/13), pkt 10: „[...] Cele działań związanych z klimatem będą stanowiły co najmniej 20% unijnych wydatków w latach 2014–2020 [...]”.

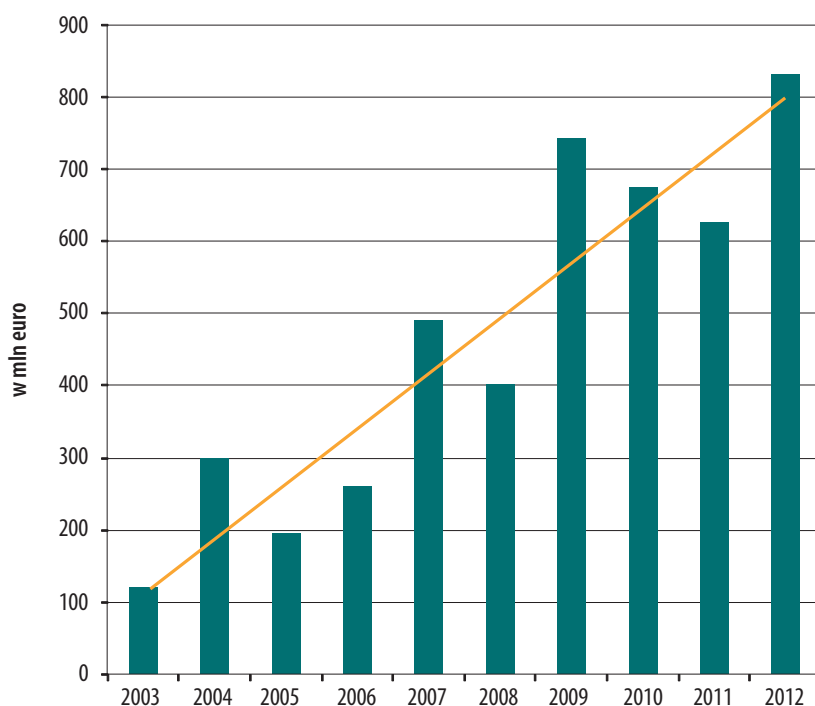
¹³ COM(2011) 840 final z dnia 7 grudnia 2011 r.

¹⁴ „Instrukcje dotyczące programowania 11. EFR i Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju na lata 2014–2020” wydane przez ESDZ i Komisję Europejską w dniu 15 maja 2012 r. (zob. s. 3, przypis 2).

¹⁵ Indonezja jest jedną z 19 gospodarek wschodzących, która zostanie objęta nowo utworzonym Instrumentem Partnerstwa i w związku z tym od 2014 r. przestanie kwalifikować się do pomocy dwustronnej w ramach Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI).

WYKRES 1

ZOBOWIĄZANIA EUROPEAID DOTYCZĄCE FINANSOWANIA DZIAŁAŃ ZWIĄZANYCH ZE ZMIANAMI KLIMATU W LATACH 2003–2012



Źródło: Komisja Europejska.

KOMISJA DOSTOSOWAŁA POMOC FINANSOWĄ NA DZIAŁANIA ZWIĄZANE Z KLIMATEM DO UWARUNKOWAŃ W KRAJACH PARTNERSKICH

- 21.** W latach 2007–2013 wytyczne Komisji w zakresie programowania nakładały wymóg przeprowadzania analiz dotyczących zagrożeń i szans związanych ze zmianami klimatu dla każdego z krajów partnerskich¹⁶. W 2009 r. Komisja wydała wytyczne dla delegatur UE, w których określono, w jaki sposób zmiany klimatu powinny zostać wzięte pod uwagę w poszczególnych sektorach¹⁷.
- 22.** Jak wspomniano w pkt 6, w porozumieniu kopenhaskim oraz na konferencji COP 16 w Cancún podkreślono konieczność skoncentrowania się w pierwszej kolejności na działaniach polegających na dostosowaniu się do zmian klimatu, zwłaszcza w krajach najuboższych, małych rozwijających się państwach wyspiarskich oraz państwach afrykańskich¹⁸. Rada zatwierdziła te priorytety, nie ustaliła jednak wymiernych celów w tym zakresie¹⁹. Mimo to priorytety te znalazły odzwierciedlenie w zobowiązaniach finansowych Komisji w dziedzinie klimatu.

¹⁶ Profile środowiskowe krajów i regionów.

¹⁷ Przyjęte zostały wytyczne dotyczące uwzględnienia ochrony środowiska oraz zmian związanych ze zmianami klimatu w pomocy rozwojowej. Wydano też wytyczne dotyczące ośmiu sektorów interwencji: zdrowia, infrastruktury, rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, dostaw energii, edukacji, zaopatrzenia w wodę i infrastruktury sanitarnej, handlu i inwestycji oraz gospodarki odpadami stałymi.

¹⁸ http://unfccc.int/cooperation_support/financial_mechanism/fast_start_finance/items/5646.php

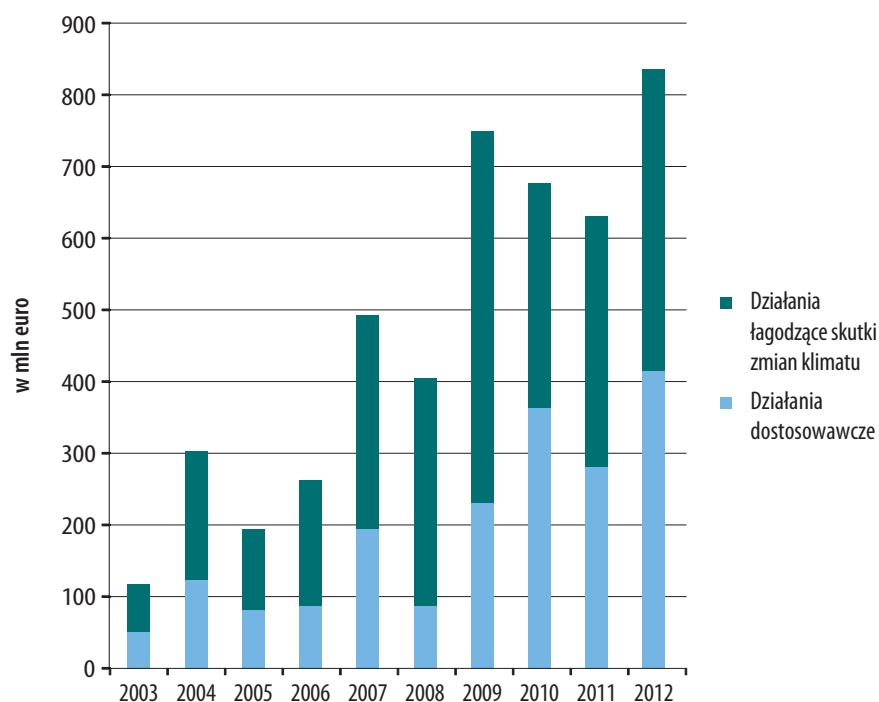
¹⁹ Konkluzje Rady nr 15265/1/09 REV1 z dnia 1 grudnia 2009 r., 9437/1/10 REV1 z dnia 12 maja 2010 r., 14957/10 z dnia 14 października 2010 r. oraz 15353/11 z dnia 10 października 2011 r. (<http://consilium.europa.eu>).

23. W latach 2003–2012 pomoc finansowa na działania dostosowawcze stanowiła nieco poniżej połowy zobowiązań Komisji na działania związane ze zmianami klimatu (zob. **wykres 2**); od 2010 r. udział tej pomocy był wyższy. W całym tym okresie połowa zobowiązań na działania dostosowawcze w ramach programów krajowych²⁰ przeznaczona była na wsparcie działań dostosowawczych w krajach najsłabiej rozwiniętych, małych rozwijających się państwach wyspiarskich i krajach afrykańskich (zob. **tabela 4 w załączniku II**).

²⁰ Dane Komisji nie pozwalają ustalić, jaki udział w programach regionalnych miały kraje najsłabiej rozwinięte, małe rozwijające się państwa wyspiarskie i kraje afrykańskie.

WYKRES 2

SZACOWANY ROZKŁAD ŚRODKÓW FINANSOWYCH EUROPEAID NA DZIAŁANIA DOSTOSOWAWCZE I ŁAGODZĄCE W DZIEDZINIE KLIMATU



Źródło: Komisja Europejska. Trybunał oszacował rozkład środków, stosując bezpośrednio odpowiednie wartości procentowe do łącznej kwoty (zob. **tabela 3 w załączniku II**).

24. W przypadku skontrolowanej próby obejmującej 16 państw i dwa regiony Trybunał stwierdził, że w okresie programowania 2007–2013 Komisja w odpowiedni sposób uwzględniła priorytety związane ze zmianami klimatu określone dla większości z nich²¹:

- a) Komisja zwróciła szczególną uwagę na zmiany klimatu w 13 krajach i w regionie azjatyckim i uwzględniła je w ramach szczegółowego sektora priorytetowego w strategii współpracy²² lub w ramach innego sektora priorytetowego dotyczącego środowiska, zarządzania zasobami naturalnymi, rozwoju obszarów wiejskich czy nawet handlu i inwestycji²³;
- b) w pięciu krajach²⁴ w następstwie śródkresowego przeglądu programów na lata 2007–2013 podjęto decyzje o wzmocnieniu wsparcia na działania związane ze zmianami klimatu poprzez dodanie nowych obszarów interwencji lub zwiększenie środków przyznanych na ten cel.

25. Spośród 16 państw w próbie Trybunał przeanalizował osiem krajów i dwa regiony²⁵, aby sprawdzić, czy interwencje Komisji w dziedzinie klimatu pokrywały się z priorytetami określonymi przez same kraje partnerskie. Trybunał stwierdził, że programy były właściwie ukierunkowane.

KOORDYNACJA POMIĘDZY KOMISJĄ I PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI W ZAKRESIE POMOCY DLA KRAJÓW ROZWIJAJĄCYCH SIĘ DOTYCZĄCEJ PRZECIWDZIAŁANIA ZMIANOM KLIMATU JEST NIEWYSTARCZAJĄCA

26. Zgodnie z art. 210 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Komisja ma za zadanie usprawniać koordynację między Unią Europejską i państwami członkowskimi. Zmiany klimatu stanowią ważny priorytet polityki zagranicznej UE. Komisja przystąpiła do deklaracji paryskiej w sprawie skuteczności pomocy (zob. pkt 8 i 9).

27. W niniejszej sekcji dokonano oceny postępów poczynionych w wielu obszarach pod względem zapewniania faktycznej komplementarności i wydajności działań podejmowanych przez UE i państwa członkowskie. W szczególności skoncentrowano się na następujących pytaniach:

- a) czy Komisja skoordynowała swoje programy krajowe z programami państw członkowskich;
- b) czy Komisja propagowała koordynację z państwami członkowskimi, aby wypełnić długoterminowe zobowiązania międzynarodowe w zakresie finansowania działań związanych ze zmianami klimatu, zgodnie z porozumieniem kopenhaskim z 2009 r.;

²¹ Zob. **załącznik IV**.

²² W przypadku Chin, Ukrainy i programów regionalnych na rzecz Azji.

²³ W przypadku Bangladeszu, Boliwii, Brazylii, Etiopii, Gujany, Indonezji, Mali, Maroka i Ugandy.

²⁴ Indonezja, Boliwia, Chiny, Ukraina i Maroko.

²⁵ Bangladesz, Etiopia, Indonezja, Mauritius, Nikaragua, Tanzania, Ukraina i Uganda oraz region wschodnioafrykański i azjatycki.

- c) co udało się osiągnąć pod względem monitorowania, weryfikacji i sprawozdawczości w zakresie zadeklarowanej i wypłaconej pomocy finansowej związanej ze zmianami klimatu;
- d) w jakim stopniu postępy poczynione w tych obszarach umożliwiają weryfikację i analizę wkładów wpłacanych przez UE i państwa członkowskie na rzecz FSF;
- e) czy UE przyczyniła się do uproszczenia mechanizmów udzielania pomocy w dziedzinie klimatu („ograniczenie rozdrobnienia”).

KOORDYNACJA PROGRAMÓW DOTYCZĄCYCH POSZCZEGÓLNYCH KRAJÓW, FINANSOWANYCH PRZEZ UE I PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE, WYMAGA POPRAWY

- 28.** W minionych latach w swoich konkluzjach Rada²⁶ regularnie podkreślała konieczność koordynacji między UE i państwami członkowskimi w zakresie pomocy zewnętrznej. Jak wynika z deklaracji paryskiej i Konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju, pomoc powinna koncentrować się na obszarach, w których darczyńca ma przewagę komparatywną.
- 29.** Komisja i ESDZ są przekonane, że podziału pracy i ustalenia obszarów przewagi komparatywnej można dokonać jedynie na poziomie kraju partnerskiego i w określonym kontekście. Za zbadanie możliwości podziału pracy odpowiedzialne są delegatury UE. Nie przeprowadzono żadnej szczegółowej analizy: miarą przewagi komparatywnej jest zwykle zdolność darczyńcy do uwzględnienia problematyki zmian klimatu w danym sektorze, przy czym nie bierze się pod uwagę zasobów ludzkich na poziomie regionalnym lub centralnym. Komisja i państwa członkowskie nie prowadzą wymiany informacji na temat wysokości środków przydzielanych poszczególnym krajom w ramach inicjatyw na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu, co umożliwiłoby w szczególności identyfikację krajów, w których występuje nakładanie się działań darczyńców lub poziom pomocy jest zbyt wysoki („kraje ulubione”) lub w których działań takich jest za mało, a przydzielana pomoc nie jest wystarczająca („kraje pozbawione pomocy”). W unijnym kodeksie postępowania zachęca się do komplementarności i podziału pracy w ramach polityki na rzecz rozwoju²⁷.
- 30.** Z trzeciego sprawozdania monitorującego oraz przeglądu postępów w realizacji inicjatywy FTI (zob. pkt 9) wyłania się mieszany obraz sytuacji²⁸. Rozpoczęto co prawda program pilotażowy z udziałem delegatur UE oraz ambasad państw członkowskich, którym objęto wybrane kraje (w tym Bangladesz), jednak osiągnięte rezultaty przyniosły rozczarowanie z powodów leżących zarówno po stronie darczyńców, jak i krajów partnerskich²⁹. Ustalenia Trybunału są zbieżne z wnioskami Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD sformułowanymi w ramach wzajemnej oceny Unii Europejskiej (2012), z których wynika, że na skutek przeszkód technicznych i politycznych instytucje UE nie osiągnęły tak dużego postępu w zakresie wspólnego programowania, jak oczekiwali³⁰.

²⁶ Zob. na przykład konkluzje Rady z dnia 14 października 2010 r. [Przygotowania 16. sesji konferencji stron (COP 16) Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) i 6. sesji posiedzenia stron protokołu z Kioto (Cancún, 29 listopada – 10 grudnia 2010 r.)].

²⁷ Zob. unijny kodeks postępowania w sprawie komplementarności i podziału pracy w ramach polityki na rzecz rozwoju <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/07/st09/st09558.pl07.pdf>
Zob. również konkluzje Rady z 3166. posiedzenia Rady do Spraw Zagranicznych z dnia 14 maja 2012 r.

²⁸ SEC(2011) 502 final z dnia 19 kwietnia 2011 r., załącznik 5.

²⁹ Były to m.in.: brak możliwości działania lub brak zainteresowania ze strony kraju partnerskiego; brak odpowiednich zasad zarządzania; skomplikowane uwarunkowania krajowe; istnienie innych mechanizmów koordynacji; brak synchronizacji pomiędzy programami różnych darczyńców lub cyklami programowania; brak przejrzystości ze strony niektórych darczyńców; silne interesy dwustronne oraz, w niektórych przypadkach, wyraźna dominacja UE jako głównego darczyńcy.

³⁰ <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/50155818.pdf> (s. 22).

31. Skuteczny podział pracy oraz komplementarność działań podejmowanych przez darczyńców zależą od szeregu czynników. Są to m.in.:

- o gotowość darczyńców do współpracy w zakresie skuteczności pomocy i walki z korupcją;
- o gotowość organów krajowych do współpracy;
- o istnienie krajowej strategii na rzecz klimatu.

Bardziej szczegółową analizę tych czynników przedstawiono w pkt 33–39.

32. Cztery kraje skontrolowane przez Trybunał różniły się pod względem stopnia koordynacji darczyńców. W Bangladeszu, Tanzanii i Ugandzie koordynacja była co prawda lepsza niż w Indonezji, ale zdaniem Trybunału we wszystkich czterech krajach delegatury UE wciąż mają możliwość podjęcia działań, aby zwiększyć koordynację darczyńców unijnych. W **ramce 1** opisano przykład niewłaściwej koordynacji stwierdzony w trakcie kontroli na miejscu przeprowadzonej przez Trybunał w Bangladeszu.

RAMKA 1

BANGLADESZ: PRZYKŁAD NIESKOORDYNOWANYCH PROGRAMÓW

W miejscowości Bainpara niemal jednocześnie zrealizowano dwa programy zaopatrzenia w wodę. Jeden z nich, finansowany przez UNICEF, Zjednoczone Królestwo i Oxfam, ukończono w 2011 r. Drugi, finansowany przez UE i Zjednoczone Królestwo za pośrednictwem kompleksowego programu ochrony przed klęskami żywiołowymi i niemieckiej agencji rozwoju³¹, został zakończony w 2012 r. Ze względu na niewłaściwą koordynację nie rozważono możliwości skanalizowania wsparcia od różnych darczyńców w ramach jednego programu w celu lepszego wykorzystania dostępnych środków.

³¹ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

33. Darczyńcy w czterech skontrolowanych krajach w różnym stopniu wykazują gotowość do koordynacji działań:

- a) w Bangladeszu, Tanzanii i Ugandzie działania są dyskutowane na forum tematycznych grup roboczych, ale ich realizacja nie zawsze jest właściwie skoordynowana (zob. pkt 32)³². Szefowie misji państw członkowskich UE w Bangladeszu wyrazili wątpliwości co do wspólnego programowania, o którym mowa w konkluzjach Rady³³;
- b) w Indonezji występuje konkurencja między darczyńcami, nie ma też jasności co do roli i obowiązków rządu w zakresie działań związanych ze zmianami klimatu. Dodatkowe wyzwania wynikają z szeregu innych czynników: wielkości kraju, znacznych zasobów surowców naturalnych oraz możliwości finansowania, które przyciągają wielu darczyńców³⁴ mających różne cele. Kilka krajów-darczyńców ma pozycję dominującą (tzw. naturalni liderzy), ponieważ przekazują one w ramach pomocy bardzo znaczne kwoty³⁵.

34. Podobnie jak w przypadku innych form pomocy zagranicznej, pomoc finansowa na działania związane ze zmianami klimatu jest narażona na korupcję³⁶. Problem ten dotyczy wszystkich czterech państw objętych kontrolą: Bangladeszu, Indonezji, Tanzanii i Ugandy³⁷. Aby zminimalizować ryzyko korupcji, niezbędna jest współpraca między darczyńcami.

35. W Ugandzie w 2009 r. międzynarodowi darczyńcy opracowali wspólny mechanizm reagowania na korupcję. Po tym jak w 2012 r. kontroler państwowy Ugandy wykrył, że wiele milionów dolarów przekazanych przez darczyńców zniknęło, szereg darczyńców, w tym Komisja i państwa członkowskie, wstrzymało pomoc dla Ugandy. W Tanzanii, w ramach partnerstwa na rzecz globalnego wsparcia budżetowego, podjęto dialog na wysokim szczeblu dotyczący korupcji.

36. W Bangladeszu, gdzie jeden z największych darczyńców określił poziom korupcji jako „zatrważający”, utworzono dwa fundusze powiernicze: Bangladesh Climate Change Trust Fund, który został stworzony przez rząd, oraz Bangladesh Climate Change Resilience Fund powołany do życia przez międzynarodowych darczyńców, w tym UE, w celu ograniczenia ryzyka powierniczego. W Indonezji większość darczyńców, w tym UE, zdecydowała się nie przystępować do Indonesia Climate Change Trust Fund ze względu na słabe mechanizmy zarządzania tym funduszem powierniczym.

³² Przykładowo w Ugandzie Bank Światowy zamierza sfinansować nowy program dostępu do wody i infrastruktury sanitarnej, mimo że istnieje już inny, dobrze funkcjonujący program współfinansowany przez innych darczyńców, w tym przez UE.

³³ Konkluzje Rady nr 16773/11 z dnia 14 listopada 2011 r.

³⁴ Jak wynika z informacji udzielonych przez delegaturę UE, w Indonezji działa ok. 50 darczyńców.

³⁵ Na przykład oficjalna pomoc rozwojowa UE dla Indonezji w latach 2009–2010 wyniosła średnio 109 mln dol., podczas gdy Japonia udzieliła pomocy w wysokości 1505 mln dol., Francja – 326 mln dol., USA – 269 mln dol., a Niemcy – 172 mln dol. (Źródło: <http://www.oecd.org/dac/stats/IDN.gif>).

³⁶ Transparency International, Global Corruption Report: Climate Change (2011).

³⁷ W opracowanym przez Transparency International badaniu obejmującym 176 krajów i terytoriów wszystkie cztery kraje uplasowały się na niskich pozycjach pod względem wskaźnika postrzegania korupcji: Tanzania zajęła 102. miejsce, Indonezja – 118. miejsce, Uganda – 130. miejsce, a Bangladesz – 144. miejsce (Źródło: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>).

- 37.** W Bangladeszu i Indonezji nie ustanowiono zinstytucjonalizowanego dialogu w formie zbliżonej do rozwiązań funkcjonujących w Ugandzie i Tanzanii. Z taką propozycją nie wyszła również Komisja. Darczyńcy w tych krajach powinni w większym stopniu skoordynować działania na rzecz walki z korupcją³⁸.
- 38.** Na skuteczność pomocy duży wpływ ma gotowość ze strony rządów krajowych do odgrywania ważnej roli w zakresie koordynacji działań darczyńców oraz podziału pracy. Sytuacja pod tym względem w czterech skontrolowanych krajach jest zróżnicowana:
- a) rząd Bangladeszu aktywnie uczestniczy w pracach grup partnerów działających na rzecz rozwoju oraz pomocniczych zespołów roboczych. Bangladesz był pierwszym krajem na świecie, który opublikował wspólną strategię współpracy w odpowiedzi na deklarację paryską oraz program działań z Akry. Miały one na celu zapewnienie większej komplementarności programów darczyńców³⁹;
 - b) rządy Ugandy i Tanzanii uczestniczą w pracach wspólnych tematycznych grup roboczych z udziałem partnerów działających na rzecz rozwoju, choć niektóre ministerstwa preferują kontakty dwustronne, aby wykorzystać potencjalne różnice zdań między partnerami;
 - c) w Indonezji za koordynację działań związanych ze zmianami klimatu odpowiada szereg organów⁴⁰, co powoduje dezorientację wśród darczyńców.
- 39.** Istnienie jednej, jasno sformułowanej krajowej strategii na rzecz klimatu może zwiększyć zaangażowanie na poziomie krajowym i ułatwić koordynację działań darczyńców. Za przykład dobrej praktyki posłużyć może Bangladesz, podczas gdy w Indonezji realizowanych jest kilka strategii i polityk. Sama strategia jednak nie wystarczy, by zapewnić lepsze rezultaty⁴¹. Trybunał stwierdził, że we wszystkich skontrolowanych krajach brak wyznaczenia priorytetów w strukturach rządowych spowodował osłabienie strategii i planów działania na rzecz walki ze zmianami klimatu.

³⁸ Trybunał kilkakrotnie podkreślał, że Komisja powinna zwrócić większą uwagę na ryzyko korupcji w obszarze pomocy zewnętrznej. Zob. na przykład sprawozdanie specjalne nr 11/2010 na temat zarządzania przez Komisję ogólnym wsparciem budżetowym w krajach AKP, Ameryki Łacińskiej i Azji oraz sprawozdanie specjalne nr 4/2013 na temat współpracy UE i Egiptu w zakresie sprawowania rządów (<http://eca.europa.eu>).

³⁹ W 2011 r. strategia ta została jednak zawieszona z powodu zarzutów korupcji przy realizacji szeroko zakrojonego programu finansowanego przez Bank Światowy.

⁴⁰ Np. Bappenas (Ministerstwo Planowania Rozwoju Narodowego), Krajowa Rada ds. Zmian Klimatu czy Grupa Zadaniowa REDD.

⁴¹ Przykładowo – choć Indonezja od 2007 r. opracowała kilka krajowych planów działania dotyczących przeciwdziałania zmianom klimatu, to nie ułatwiają one koordynacji działań darczyńców.

KOMISJA I PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE NIE UZGODNIŁY, JAK W DŁUŻSZEJ PERSPEKTYWIE ZWIĘKSZYĆ ŚRODKI FINANSOWE NA DZIAŁANIA ZWIĄZANE ZE ZMIANAMI KLIMATU

40. Po przyjęciu porozumienia kopenhaskiego Komisja podjęła wzmożone wysiłki, by zwiększyć łączną pulę środków przeznaczanych przez UE i państwa członkowskie na działania związane ze zmianami klimatu, i zidentyfikowała potencjalne innowacyjne źródła finansowania, tak aby wypełnić zobowiązanie przyjęte na 2020 r. (zob. pkt 5 i 11)⁴². Źródła te obejmowały:

- o dochody z aukcji w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS);
- o opłaty za emisję dwutlenku węgla nałożone na międzynarodowy transport lotniczy i morski;
- o nowy mechanizm w zakresie rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla;
- o opodatkowanie sektora finansowego;
- o dostęp do finansowania w dziedzinie klimatu za pośrednictwem wielostronnych i innych banków rozwoju.

41. Komisja wraz z państwami członkowskimi podjęła – z różnym skutkiem – szereg inicjatyw, aby wykorzystać te potencjalne źródła finansowania (zob. **załącznik V**), w dalszym ciągu istnieją jednak poważne wyzwania.

- a) Największym źródłem finansowania przeznaczanego na działania związane z klimatem, w celu wypełnienia zobowiązań przyjętych w ramach porozumienia kopenhaskiego, ma być finansowanie prywatne. Na świecie nie ma jednak zgody co do tego, jakie rodzaje finansowania uznawać za prywatne⁴³. Pomimo kolejnych konkluzji Rady⁴⁴ oraz licznych inicjatyw Komisji⁴⁵ Komisja i państwa członkowskie nie przyjęły wspólnego stanowiska w tej sprawie.
- b) Mimo zobowiązania ze strony Rady do prowadzenia prac związanych z „określeniem planu zwiększenia w latach 2013–2020 środków finansowych na rzecz działań związanych ze zmianą klimatu”⁴⁶ Komisja nie zaproponowała jak dotychczas planu działania. Nie podjęto też decyzji co do ilości środków przeznaczonych dla krajów rozwijających się ani co do wysokości wkładów poszczególnych państw członkowskich.

⁴² SEC(2010) 409 final z dnia 1 kwietnia 2010 r. oraz SEC(2011) 487 final z dnia 8 kwietnia 2011 r.

⁴³ OECD, *Comparing Definitions and Methods to Estimate Mobilised Climate Finance*, maj 2013 r.

⁴⁴ Zob. konkluzje z 3167. posiedzenia Rady ds. Gospodarczych i Finansowych z dnia 15 maja 2012 r. lub konkluzje z 3198. posiedzenia Rady ds. Gospodarczych i Finansowych z dnia 13 listopada 2012 r.

⁴⁵ W sierpniu 2011 r. Komisja rozesłała do państw członkowskich kwestionariusz dotyczący definicji i roli prywatnych źródeł finansowania działań związanych ze zmianami klimatu, odpowiedzi udzieliła jednak mniej niż połowa państw (plus EBI). Na poziomie grup roboczych i grup ekspertów Rady wciąż toczą się dyskusje na ten temat. Pomimo pewnych postępów osiągniętych dzięki wymianie doświadczeń pomiędzy państwami członkowskimi na temat uruchamiania finansowania prywatnego nie udało się jak dotąd osiągnąć porozumienia.

⁴⁶ Komunikat prasowy z 3088. posiedzenia Rady ds. Gospodarczych i Finansowych z dnia 17 maja 2011 r. oraz konkluzje Rady w sprawie finansowania działań związanych ze zmianą klimatu z 3115. posiedzenia Rady ds. Gospodarczych i Finansowych z dnia 4 października 2011 r.

JAK DOTĄD NIE WDROŻONO SKUTECZNEGO SYSTEMU MONITOROWANIA, SPRAWOZDAWCZOŚCI I WERYFIKACJI

- 42.** Skuteczny mechanizm monitorowania, sprawozdawczości i weryfikacji może przyczynić się do skuteczniejszego wykorzystania funduszy publicznych i prywatnych. Dobrej jakości sprawozdawczość ma istotne znaczenie w procesie budowania zaufania pomiędzy darczyńcami i krajami otrzymującymi pomoc, gdyż zapewnia większą rozliczalność, wiarygodność i przejrzystość.
- 43.** Wejście w życie w czerwcu 2013 r. mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych (MMR)⁴⁷ nastąpiło niedługo po przyjęciu procesu sprawozdawczego co dwa lata w ramach UNFCCC, co miało miejsce w lutym 2013 r.⁴⁸ Mechanizm MMR jest bardziej rygorystyczny niż proces UNFCCC, ponieważ nakłada na państwa członkowskie obowiązek sprawozdawczości w zakresie wykorzystywania dochodów uzyskiwanych w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji oraz wszelkich środków publicznych (tj. nieprywatnych) przekazywanych krajom rozwijającym się na działania związane ze zmianami klimatu.
- 44.** O ile wspólne formaty sprawozdawcze zostały uzgodnione, nie porozumiano się co do wspólnych standardów i definicji. W związku z tym nowy mechanizm w dalszym ciągu nie zapewnia w wystarczającym stopniu porównywalności danych. W szczególności nie rozstrzygnięto jak dotąd takich kwestii jak rozbieżne definicje pojęcia „nowe i dodatkowe” w poszczególnych krajach, stosowanie wskaźników z Rio czy rozróżnienie między środkami zadeklarowanymi a płatnościami. Wszystkie te kwestie mogą wpłynąć na to, w jakim zakresie faktycznie zwiększone zostanie międzynarodowe finansowanie działań związanych ze zmianami klimatu.
- „NOWE I DODATKOWE”**
- 45.** W porozumieniu kopenhaskim z 2009 r. podkreślono konieczność zapewnienia „nowych i dodatkowych środków finansowych”, co jednak nie zostało sprecyzowane. Parlament Europejski wezwał, by środki UE na dostosowanie i łagodzenie były środkami dodatkowymi w stosunku do docelowego poziomu oficjalnej pomocy rozwojowej, wynoszącego 0,7%⁴⁹. Jak dotąd nie ma wspólnie uzgodnionej definicji pojęcia „nowe i dodatkowe”, a darczyńcy (w tym poszczególne państwa członkowskie) stosują indywidualne podejścia⁵⁰.

⁴⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji na poziomie krajowym i unijnym, mających znaczenie dla zmiany klimatu, oraz uchylające decyzję nr 280/2004/WE (Dz.U. L 165 z 18.6.2013, s. 13).

⁴⁸ <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a03.pdf>

⁴⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego dotycząca konferencji w sprawie zmian klimatu w Durbanie, P7_TA(2011)0504 (16.11.2011).

⁵⁰ Sprawozdanie z 2011 r. dotyczące rozliczalności UE ze środków finansowych na rzecz rozwoju: przegląd postępów UE i jej państw członkowskich (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2011:0500:FIN:EN:PDF>). Zob. również na przykład sprawozdanie OECD „Development Perspectives for a Post-2012 Climate Financing Architecture”, s. 8.

- 46.** W czerwcu 2010 r. Komisja zaproponowała wspólne podejście w kwestii definicji finansowania „dodatkowego”. Niektóre państwa członkowskie sprzeciwiły się jednak tej propozycji. Ankieta w państwach członkowskich przeprowadzona przez Komisję w 2011 r. wykazała, jak różnorodne są stosowane definicje. Trybunał ze swojej strony może potwierdzić, że podejścia do tego, co uznaje się za „nowe i dodatkowe”, w czterech państwach członkowskich objętych kontrolą⁵¹ są bardzo rozbieżne (zob. **załącznik VI**).
- 47.** W niektórych przypadkach znaczne środki na rzecz FSF zgłaszane przez państwa członkowskie obejmują wcześniejsze zobowiązania⁵². Niektóre państwa członkowskie (np. Belgia, Hiszpania i Szwecja) uznają środki przekazane na Fundusz na rzecz Globalnego Środowiska (GEF) za część swoich zobowiązań w ramach FSF, inne (jak np. Francja, Finlandia i Zjednoczone Królestwo) uwzględniają je tylko częściowo, natomiast Dania i Niemcy nie uwzględniają ich wcale⁵³.

WSKAŹNIKI Z RIO

- 48.** Zmiany klimatu stanowią zazwyczaj jeden z elementów w programach pomocy mających wyznaczone również inne cele rozwojowe⁵⁴. Z tego względu identyfikacja programów działań związanych ze zmianami klimatu wymaga zastosowania w pewnym stopniu osądu. Najbardziej rozpowszechnioną metodą monitorowania przepływu wydatków na działania związane ze zmianami klimatu jest metoda przyjęta przez Komitet Pomocy Rozwojowej OECD – tzw. wskaźniki z Rio⁵⁵.
- 49.** Choć finansowanie FSF z UE niemal w całości pochodzi od państw członkowskich, które mają obowiązek stosować wskaźniki z Rio w swoich sprawozdaniach dla Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD⁵⁶, Komisja i państwa członkowskie nie uzgodniły wspólnych parametrów pozwalających na skwantyfikowanie komponentu pomocy finansowej w dziedzinie klimatu w programach objętych wskaźnikami z Rio. W rezultacie Komisja, która stosuje swój własny system klasyfikacji wskaźników z Rio, ma jedynie ograniczoną wiedzę na temat praktyk w państwach członkowskich i w związku z tym nie jest w stanie określić, czy zgłaszane przez nie dane są ze sobą porównywalne i czy możliwe jest uzgodnienie kwot całkowitych.

⁵¹ Niemcy, Francja, Włochy i Zjednoczone Królestwo. Trybunał wybrał te cztery państwa z uwagi na fakt, że przekazały one większe kwoty na rzecz FSF.

⁵² Przykładowo lista programów w ramach FSF obejmuje środki przekazane przez państwa członkowskie na rzecz Funduszu Czystych Technologii, programu pilotażowego dotyczące zdolności adaptacji do zmian klimatu czy Funduszu na rzecz Globalnego Środowiska (GEF). Na podstawie sprawozdań przedstawionych przez pełnomocników tych funduszy nie można stwierdzić, że środki te zostały zwiększone.

⁵³ J. Brown, M. Stadelmann, L. Hörnlein, *Fast-start finance to address climate change: what we know at the mid-point*, Overseas Development Institute, 2011.

⁵⁴ Takie, jak rolnictwo, energia czy edukacja.

⁵⁵ Od 2007 r. stosowanie wskaźników z Rio było obowiązkowe dla członków Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD, co sprawiło, że obecnie są one najbardziej rozpowszechnione.

⁵⁶ Do Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD nie należy 14 państw członkowskich UE: Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Chorwacja, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Malta, Polska, Rumunia, Słowenia i Słowacja.

ZOBOWIĄZANIA, PRZYRZECZENIA I PŁATNOŚCI

- 50.** W porozumieniu kopenhaskim nie określono dokładnie, co faktycznie oznacza przyjęte przez darczyńców zobowiązanie do zwiększenia pomocy finansowej na działania w dziedzinie klimatu. W konsekwencji darczyńcy (w tym państwa członkowskie) informowali o wysokości środków na FSF w oparciu o przyrzeczenia (przydziały), a nie faktycznie dokonane płatności (wypłaty środków). Problem ten nie ogranicza się do UE⁵⁷. Wiele wyspecjalizowanych funduszy wielostronnych, za pośrednictwem których Komisja i państwa członkowskie przekazują środki na działania w dziedzinie klimatu, nie prowadzi systematycznej sprawozdawczości dotyczącej wypłaty środków. W maju 2013 r. OECD zwróciła uwagę na niepewność co do znaczenia słowa „uruchomić” w kontekście międzynarodowej pomocy finansowej na działania w dziedzinie klimatu oraz na potencjalne skutki tego faktu z punktu widzenia zaufania i przejrzystości⁵⁸.
- 51.** W przypadku FSF na podstawie analizy własnej Trybunał szacuje, że w połowie 2013 r. Komisja zaciągnęła zobowiązania na 155 mln euro i wypłaciła 38 mln euro.

NIE JEST JASNE, W JAKIM STOPNIU WYPEŁNIONO ZOBOWIĄZANIE DOTYCZĄCE FSF

- 52.** W ciągu trzech lat realizacji FSF UE i jej państwa członkowskie co roku przedstawiały UNFCCC sprawozdanie na temat wielkości środków przekazanych na tę inicjatywę. Za kompilację danych dotyczących wkładów Komisji i państw członkowskich odpowiedzialna była Komisja. Każde sprawozdanie przyjmowane było przez Radę i przedkładane UNFCCC wspólnie przez prezydencję UE i Komisję.
- 53.** Jak wynika ze sprawozdania końcowego⁵⁹, przedłożonego UNFCCC w dniu 29 maja 2013 r., w latach 2010–2012 UE i państwa członkowskie uruchomiły 7,34 mld euro. Kwota ta przewyższa wysokość zobowiązania podjętego w 2009 r. (7,2 mld euro – zob. **wykres 3**). Rada stwierdziła zatem, że ogólne zobowiązanie zostało wypełnione.

⁵⁷ W latach 2003–2011 łączna wartość zadeklarowanych, zatwierdzonych do wydatkowania i wypłaconych środków na działania związane z klimatem na całym świecie wyniosła odpowiednio 30,88 mld dol., 9,34 mld dol. i 1,92 mld dol.. Źródło: „The Atlas of Climate Change”, Dow & Downing, 2011. Wartości liczbowe pochodzą z portalu: www.ClimateFundsUpdate.org.

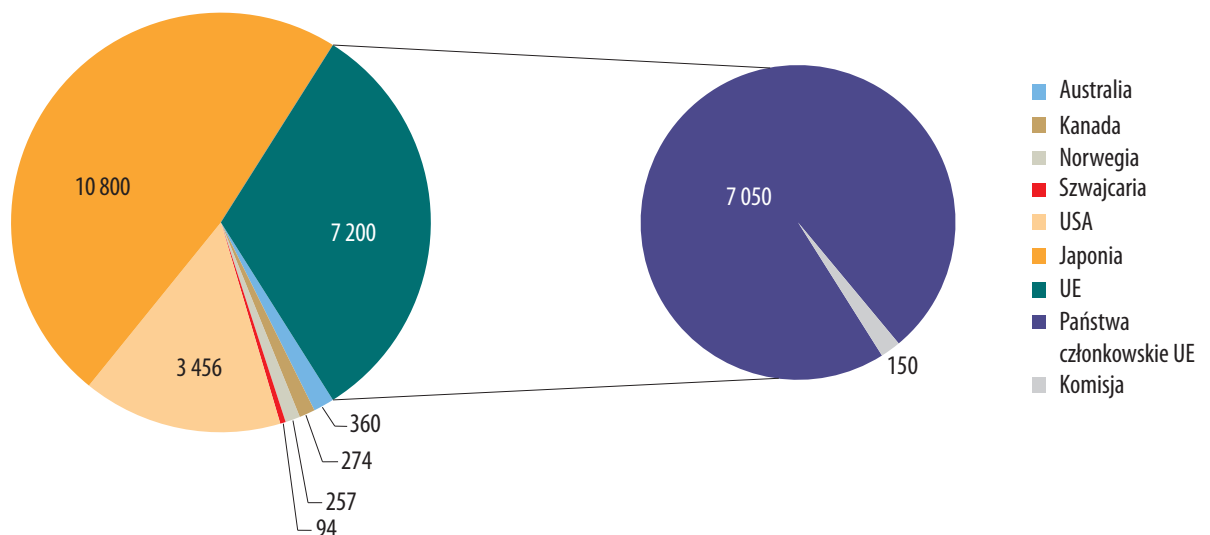
⁵⁸ „Brak jasności co do »uruchomionych« środków finansowych na działania w dziedzinie klimatu oraz co do kształtu odpowiednich wytycznych w zakresie pomiaru, sprawozdawczości i weryfikacji ma istotne implikacje polityczne w kontekście UNFCCC, gdyż wyjaśnienie tych kwestii jest niezbędne w celu zapewnienia zaufania i przejrzystości oraz ulepszenia wzajemnej rozliczalności”. Dokument nr 2013(2) z maja 2013 r. opracowany przez grupę ekspertów OECD ds. zmian klimatu.

⁵⁹ Sprawozdania opierają się na danych zagregowanych. W załączniku do każdego sprawozdania przedstawiono szczegółowy wykaz poszczególnych działań (tzw. listę interwencji) finansowanych przez Komisję i państwa członkowskie. Lista interwencji nie obejmuje jednak sumy poszczególnych działań (http://ec.europa.eu/clima/policies/finance/international/faststart/documentation_en.htm).

- 54.** Trybunał nie mógł uzgodnić zgłoszonej kwoty w wysokości 7,34 mld euro z danymi na liście interwencji⁵⁹. Z szacunków Trybunału wynika, że suma interwencji wyniosła około 5,48 mld euro, co oznacza różnicę w wysokości 1,86 mld euro (25% zgłoszonej kwoty). Komisja nie sprawdziła poprawności danych przedłożonych przez państwa członkowskie i nie jest w stanie wyjaśnić tych różnic.
- 55.** Zważywszy na te rozbieżności oraz brak wspólnych definicji i metod identyfikacji wydatków na działania związane ze zmianami klimatu, nie jest jasne, w jakim stopniu UE i państwa członkowskie wypełniły swoje zobowiązanie dotyczące FSF.

WYKRES 3

ZOBOWIĄZANIA NA RZECZ FSF W ROZBICIU NA DARCZYŃCÓW

(w mln euro¹)

¹ Zobowiązania krajów rozwiniętych wyniosły łącznie 31,2 mld dol. Kwotę tę obliczono w euro z zastosowaniem kursu wymiany wykorzystanego przez UE i państwa członkowskie w celu przewalutowania zobowiązania w kwocie 10 mld dol. na kwotę 7,2 mld euro.

Źródło: http://climateanalytics.org/sites/default/files/attachments/news/20101005_FastStartFinance_update.pdf

KOMISJA I PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE NIE PODJĘŁY WSPÓLNYCH DZIAŁAŃ, ABY OGRANICZYĆ ROZPROSZENIE ŚRODKÓW NA DZIAŁANIA ZWIĄZANE ZE ZMIANAMI KLIMATU

- 56.** Ostatnio zaobserwować można prawdziwy wysyp funduszy finansujących działania związane ze zmianami klimatu na całym świecie. Z uwagi na dużą liczbę mechanizmów finansowania system jest bardzo rozdrobniony, co z kolei stanowi poważne wyzwanie pod względem koordynacji, zaangażowania i rozliczalności.
- 57.** Z szacunków dokonanych w ramach Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) wynika, że finansowaniem działań związanych ze zmianami klimatu zajmuje się ponad 50 międzynarodowych funduszy publicznych, 45 rynków uprawnień do emisji dwutlenku węgla oraz 6000 funduszy *private equity*⁶⁰, przy czym każdy ma osobną strukturę zarządzania. Bank Światowy przestrzega, że tego typu fragmentacja może ograniczyć ogólną skuteczność finansowania działań w tym zakresie⁶¹. Deklaracja paryska⁶² stanowi, że darczyńcy powinni starać się stosować wspólne, uproszczone procedury, tak aby uniknąć powielania działań i obniżyć koszty transakcji. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) przypomina z kolei, że należałoby lepiej zdefiniować rolę funduszy wielostronnych, zapewnić lepszą koordynację działań lub dokonać konsolidacji niektórych funduszy⁶³.
- 58.** Do wypłaty środków na działania związane ze zmianami klimatu Komisja i państwa członkowskie wykorzystują zarówno kanały dwustronne, jak i wielostronne. Liczba kanałów wielostronnych wykorzystywanych w 2010 r. wyniosła 22⁶⁴.
- 59.** Na etapie opracowywania swoich programów Komisja nie uznała za priorytet, by ograniczyć rozproszenie środków na działania związane ze zmianami klimatu. Nie przedyskutowała też tej kwestii z państwami członkowskimi.
- 60.** Komisja zaproponowała, by w ramach „odpowiedzi UE na aspekt rozwojowy zmian klimatu”⁶⁵ utworzyć światowy sojusz na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatycznym (GCCA). Rada poparła tę propozycję w listopadzie 2007 r., zauważyła jednak, że należy „optymalnie wykorzystać” istniejące już mechanizmy na szczeblu europejskim i globalnym, oraz podkreśliła, że GCCA „ściśle uzupełnia i wspomaga” inne działające już mechanizmy i procesy⁶⁶. Środki na rzecz GCCA (w większości skromne) przekazało tylko pięć państw członkowskich⁶⁷. Mimo wielokrotnych zachęt do uczestnictwa w sojuszu Komisji nie udało się pozyskać szerszego wsparcia dla tej inicjatywy.

⁶⁰ UNDP, *Blending Climate Finance through National Climate Funds*, 2011, s. 6. Analizę wielostronnych mechanizmów finansowania przedstawiono w publikacji OECD *Development Perspectives for a Post-2010 Climate Financing Architecture* (<http://www.oecd.org/dataoecd/47/52/47115936.pdf>).

⁶¹ Bank Światowy, *World Development Report 2010: Development and Climate Change*, 2009.

⁶² OECD, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*, 2005, s. 6.

⁶³ OECD, *Development Perspectives for a Post-2010 Climate Financing Architecture*, 2011, s. 23.

⁶⁴ Sprawozdanie UE na temat szybkiej pomocy finansowej przygotowane na konferencję w Cancún, dokument Rady nr 15889/10.

⁶⁵ Dokument roboczy służb Komisji: Ramowe zasady wdrożenia światowego sojuszu na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu, 2008, s. 4.

⁶⁶ Zob. konkluzje Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych z dnia 20 listopada 2007 r. (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/07/st15/st15103.pl07.pdf>).

⁶⁷ Środki na GCCA obejmują wkłady z budżetu UE (166 mln euro) i z EFR (40 mln euro) oraz wkłady państw członkowskich: Irlandii (31 mln euro), Szwecji (5,1 mln euro), Estonii (0,8 mln euro), Cypru (0,6 mln euro) i Republiki Czeskiej (0,2 mln euro).

- 61.** Państwa członkowskie nie włączyły GCCA do swoich działań. Sojusz nie został też uwzględniony przez Komisję przy programowaniu prac. Komisja miała trudności z przekonaniem państw członkowskich o wartości dodanej tej inicjatywy. Do znacznego rozdźwięku pomiędzy pierwotnymi ambitnymi zamierzeniami GCCA a tym, co rzeczywiście udało się osiągnąć, przyczyniło się niekonsekwentne zachowanie państw członkowskich, które poparły propozycję Komisji dotyczącą utworzenia GCCA, a następnie nie wykazały chęci aktywnego wsparcia tej inicjatywy.
- 62.** Powołanie GCCA w latach 2007–2008 miało miejsce zarówno przed przyjęciem przez Komisję w 2009 r. konkluzji w zakresie zmian klimatycznych i rozwoju, stanowiących, że na potrzeby działań dostosowawczych nie należy tworzyć kolejnych wyspecjalizowanych funduszy, jak również przed przyjęciem porozumienia w ramach COP 16 w Cancún (2010), na mocy którego ustanowiono ekofundusz klimatyczny (GFC). Mimo że uwarunkowania zewnętrzne się zmieniły, Komisja nie podjęła próby ponownej oceny konieczności utrzymania GCCA. Państwa członkowskie również nie wykazały chęci łączenia lub likwidowania krajowych funduszy klimatycznych bądź podejmowania działań na rzecz zwiększenia synergii między nimi w celu zmniejszenia kosztów transakcji i obciążenia administracyjnego dla krajów rozwijających się.
- 63.** Ekofundusz klimatyczny (GFC) ma pomóc zrealizować cele wyznaczone w porozumieniu kopenhaskim poprzez zwiększenie do 2020 r. międzynarodowej pomocy finansowej na działania w dziedzinie klimatu do 100 mld dolarów rocznie. Przygotowaniami do uruchomienia ekofunduszu zajął się komitet przejściowy. Niektóre państwa członkowskie przekazały wkłady wspólnie (np. Dania i Niderlandy), Komisja i inne państwa członkowskie – indywidualnie (np. Niemcy i Zjednoczone Królestwo). UE i państwa członkowskie nie działały w tej kwestii wspólnie.
- 64.** Decyzje o przyznaniu finansowania i warunkach otrzymania pomocy podejmowane są przez Radę Zarządzającą GFC. W maju 2012 r. kraje rozwinięte porozumiały się co do składu Rady. Siedem spośród 12 miejsc przypadło państwom członkowskim. Choć Rada Europejska poparła przyznanie jednego miejsca Komisji, która miałaby pełnić rolę reprezentanta UE⁶⁸, państwa członkowskie nie zgodziły się na takie rozwiązanie w praktyce⁶⁹. Mimo że Komisja pełni rolę głównego negocjatora z ramienia UE w trakcie konferencji COP oraz propaguje koordynację działań zgodnie z zapisami Traktatu i Konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju, nie uczestniczy ona w pracach największego funduszu powołanego w celu przeciwdziałania zmianom klimatu.

⁶⁸ 3167. posiedzenie Rady ds. Gospodarczych i Finansowych z dnia 15 maja 2012 r.

⁶⁹ Federacja Rosyjska oraz Stany Zjednoczone sprzeciwiły się idei przyznania jednego miejsca UE, twierdząc, że niektóre państwa członkowskie byłyby reprezentowane podwójnie.

WNIOSKI I ZALECENIA

- 65.** Trybunał stwierdził, że Komisja dobrze zarządzała wydatkami z budżetu UE i EFR w dziedzinie klimatu. Aby zmaksymalizować międzynarodowy wpływ UE, należy jednak znacznie poprawić koordynację pomiędzy Komisją i państwami członkowskimi w zakresie pomocy finansowej związanej ze zmianami klimatu dla krajów rozwijających się.
- 66.** Jeśli chodzi o zarządzanie środkami finansowymi z budżetu UE i EFR przeznaczonymi na działania związane ze zmianami klimatu, Komisja dobrze wywiązała się ze swoich obowiązków. Zgodnie z przyjętymi zobowiązaniami politycznymi Komisja od 2007 r. stopniowo zwiększała wydatki na działania związane ze zmianami klimatu i zamierza znacznie zwiększyć ilość środków na ten cel w latach 2014–2020 (zob. pkt 18–20). Komisja skoncentrowała się na właściwych priorytetach globalnych i opracowała programy z uwzględnieniem szczegółowych uwarunkowań w poszczególnych krajach partnerskich (zob. pkt 21–25).
- 67.** Koordynacja pomiędzy Komisją i państwami członkowskimi w zakresie pomocy finansowej związanej ze zmianami klimatu dla krajów rozwijających się jest niewystarczająca. W pewnych obszarach Komisja nie odgrywała w dostatecznym stopniu roli przywódczej, a państwa członkowskie nie wykazywały wystarczającego zainteresowania niektórymi z podejmowanych przez nią inicjatyw. Pomimo pewnej poprawy w zakresie koordynacji działań pomiędzy Komisją i państwami członkowskimi w okresie objętym kontrolą niezbędne są dalsze, znaczne wysiłki, aby zapewnić komplementarność programów dotyczących poszczególnych krajów realizowanych przez UE i przez państwa członkowskie oraz zapobiegać i przeciwdziałać korupcji (zob. pkt 28–39). W wielu kluczowych kwestiach nie wypracowano wspólnych stanowisk i praktyk. Nie osiągnięto porozumienia, jak wypełnić zobowiązania dotyczące zwiększenia do 2020 r. pomocy finansowej w dziedzinie klimatu; brak jest wspólnej definicji „nowych i dodatkowych” środków finansowych na działania w dziedzinie klimatu oraz „finansowania prywatnego”; nie stosuje się też jednolicie wskaźników z Rio w celu identyfikacji programów związanych ze zmianami klimatu (zob. pkt 40 i 41).
- 68.** Nie stworzono jak dotąd solidnego systemu sprawozdawczości pozwalającego uzyskać kompleksowe i wiarygodne informacje na temat wydatków Komisji i państw członkowskich w dziedzinie klimatu, co umożliwiłoby monitorowanie zgodności z podjętymi zobowiązaniami w tym zakresie (zob. pkt 42–51), nie jest również jasne, w jakim stopniu wypełniono zobowiązanie dotyczące szybkiej pomocy finansowej (zob. pkt 52–55). Nie próbowano też ograniczyć rozproszenia środków na działania związane ze zmianami klimatu, choć taka sytuacja wiąże się z poważnym ryzykiem niewydajności, niewystarczającej rozliczalności oraz rozdrobnienia pomocy (zob. pkt 56–64).

69. Trybunał zaleca, co następuje:

ZALECENIE 1

Komisja powinna przedstawić Radzie propozycję planu działań na rzecz zwiększenia pomocy finansowej w dziedzinie klimatu, tak aby do 2020 r. osiągnąć cel przewidziany w porozumieniu kopenhaskim, uwzględniając przy tym definicję finansowania prywatnego.

ZALECENIE 2

Aby zwiększyć przejrzystość i rozliczalność w zakresie pomocy UE na działania związane ze zmianami klimatu, Komisja i państwa członkowskie powinny uzgodnić – w ramach rozporządzenia w sprawie mechanizmu monitorowania – wspólne standardy dotyczące monitorowania, sprawozdawczości i weryfikacji, zwłaszcza w odniesieniu do definicji „nowych i dodatkowych” środków finansowych, stosowania wskaźników z Rio oraz sprawozdawczości dotyczącej wypłaty środków na działania w dziedzinie klimatu.

ZALECENIE 3

Komisja i ESDZ powinny informować, w jakim stopniu w ramach pomocy rozwojowej zrealizowano cel UE polegający na przeznaczeniu w latach 2014–2020 20% wydatków z budżetu UE i EFR na działania związane z klimatem, z podaniem kwot zaciągniętych zobowiązań i dokonanych płatności.

ZALECENIE 4

Komisja powinna zlecić niezależną ocenę światowego sojuszu na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu (GCCA), obejmującą analizę powodów, dla których większość państw członkowskich zdecydowała się nie wspierać finansowo tej inicjatywy.

ZALECENIE 5

Komisja i państwa członkowskie powinny zacieśnić współpracę, aby wdrożyć wspólnotowy kodeks postępowania w sprawie podziału pracy w zakresie pomocy finansowej w dziedzinie klimatu, w szczególności w zakresie wymiany informacji na temat przydziału środków dla poszczególnych krajów, wspólnego programowania oraz zapobiegania i przeciwdziałania korupcji w obszarze pomocy finansowej na działania w dziedzinie klimatu.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczył Karel PINXTEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 10 grudnia 2013 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

KRAJE NAJSŁABIEJ ROZWIŃIĘTE, MAŁE ROZWIJAJĄCE SIĘ PAŃSTWA WYSPIARSKIE ORAZ AFRYKA



¹ Tylko członkowie ONZ.

Źródło: <http://www.un.org/special-rep/ohrls/ohrls/allcountries-regions.pdf>
i http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_sovereign_states_and_dependent_territories_in_Africa.

FINANSOWANIE PRZEZ EUROPEAID DZIAŁAŃ ZWIĄZANYCH ZE ZMIANAMI KLIMATU W LATACH 2003–2012

Komisja finansuje działania związane ze zmianami klimatu w kontekście pomocy zewnętrznej z następujących głównych źródeł:

- a) Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR), który stanowi główny instrument współpracy na rzecz rozwoju z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz krajami i terytoriami zamorskimi;
- b) Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI) obejmującego Amerykę Łacińską, Azję i Azję Środkową, Bliski Wschód oraz RPA, a także programy tematyczne;
- c) Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI)¹ mającego zastosowanie do państw objętych europejską polityką sąsiedztwa² oraz Rosji;
- d) pomocy humanitarnej związanej z klęskami żywiołowymi, takimi jak powódź w Pakistanie czy tsunami na Oceanie Indyjskim.

W latach 2003–2012 zobowiązania na działania związane ze zmianami klimatu w ramach pomocy zewnętrznej zarządzanej przez EuropeAid wyniosły szacunkowo 4650 mln euro. Szczegółowy podział tej kwoty przedstawiono w **tabelach** poniżej.

TABELA 1 – FINANSOWANIE PRZEZ EUROPEAID DZIAŁAŃ ZWIĄZANYCH ZE ZMIANAMI KLIMATU W LATACH 2003–2012 W PODZIALE NA INSTRUMENTY FINANSOWANIA

(w mln euro)

Rok	DCI	ENPI	EFR	Ogółem
2003	82	5	33	120
2004	247	27	26	300
2005	118	5	74	196
2006	147	20	94	261
2007	125	162	205	492
2008	283	63	56	402
2009	269	39	436	745
2010	267	163	245	675
2011	337	123	166	626
2012	341	258	234	833
Ogółem	2 216	864	1 570	4 650

Uwaga: Suma poszczególnych kwot może nie równać się kwocie ogółem z uwagi na zaokrąglenia.

¹ Od 2014 r. instrument ten będzie nazywał się Europejskim Instrumentem Sąsiedztwa (ENI).

² Algieria, Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Egipt, Gruzja, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Mołdawia, okupowane terytoria palestyńskie, Syria, Tunezja i Ukraina.

TABELA 2 – FINANSOWANIE PRZEZ EUROPEAID DZIAŁAŃ ZWIĄZANYCH ZE ZMIANAMI KLIMATU W PODZIALE NA OBSZARY GEOGRAFICZNE

(w mln euro)

Rok	Afryka	Azja	Ameryka Łacińska	Karaiby	Europa Wschodnia i Rosja	Basen Morza Śródziemnego i Bliski Wschód	Oceania i region Pacyfiku	Obejmujące wiele regionów	Ogółem
2003	22	22	31	17	5	–	4	19	120
2004	24	82	152	3	4	22	7	6	300
2005	88	41	27	1	5	–	15	20	196
2006	103	25	67	10	15	7	6	28	261
2007	118	18	14	62	101	86	19	74	492
2008	98	85	13	0	114	41	3	47	402
2009	117	55	45	32	1	48	27	419	745
2010	204	104	32	9	45	126	32	123	675
2011	186	101	28	28	72	47	4	160	626
2012	236	100	96	26	98	160	27	90	833
Ogółem	1 197	633	504	189	460	537	145	986	4 650

TABELA 3 – SZACOWANY ROZKŁAD ŚRODKÓW NA DZIAŁANIA DOSTOSOWAWCZE I ŁAGODZĄCE SKUTKI ZMIAN KLIMATU W PULI ŚRODKÓW EUROPEAID PRZEZNACZONYCH DLA KRAJÓW ROZWIJAJĄCYCH SIĘ NA DZIAŁANIA ZWIĄZANE ZE ZMIANAMI KLIMATU

(w mln euro)

Rok	Działania dostosowawcze		Działania łagodzące skutki zmian klimatu		Ogółem ¹
	kwota	%	kwota	%	kwota
2003	68	41	100	59	120
2004	205	41	289	59	300
2005	117	42	160	58	196
2006	117	33	233	67	261
2007	279	39	433	61	492
2008	103	21	388	79	402
2009	269	31	588	69	745
2010	424	54	366	46	675
2011	401	45	490	55	626
2012	621	50	618	50	833
Ogółem	2 603	42	3 664	58	4 650

¹ Niektóre interwencje kwalifikują się zarówno do działań łagodzących skutki zmian klimatu, jak i do działań dostosowawczych. Z tego względu łączna kwota nie jest sumą tych dwóch kolumn.

Uwaga: Suma poszczególnych kwot może nie równać się kwocie ogółem z uwagi na zaokrąglenia.

Źródło: Baza danych EuropeAid.

TABELA 4 – UDZIAŁ KRAJÓW NAJSŁABIEJ ROZWIĘTYCH, MAŁYCH ROZWIJAJĄCYCH SIĘ PAŃSTW WYSPIARSKICH ORAZ PAŃSTW AFRYKAŃSKICH, JEŻELI CHODZI O PRZYDZIAŁ ŚRODKÓW W PROGRAMACH KRAJOWYCH W RAMACH FINANSOWANIA PRZEZ EUROPEAID DZIAŁAŃ ZWIĄZANYCH ZE ZMIANAMI KLIMATU

(w mln euro)

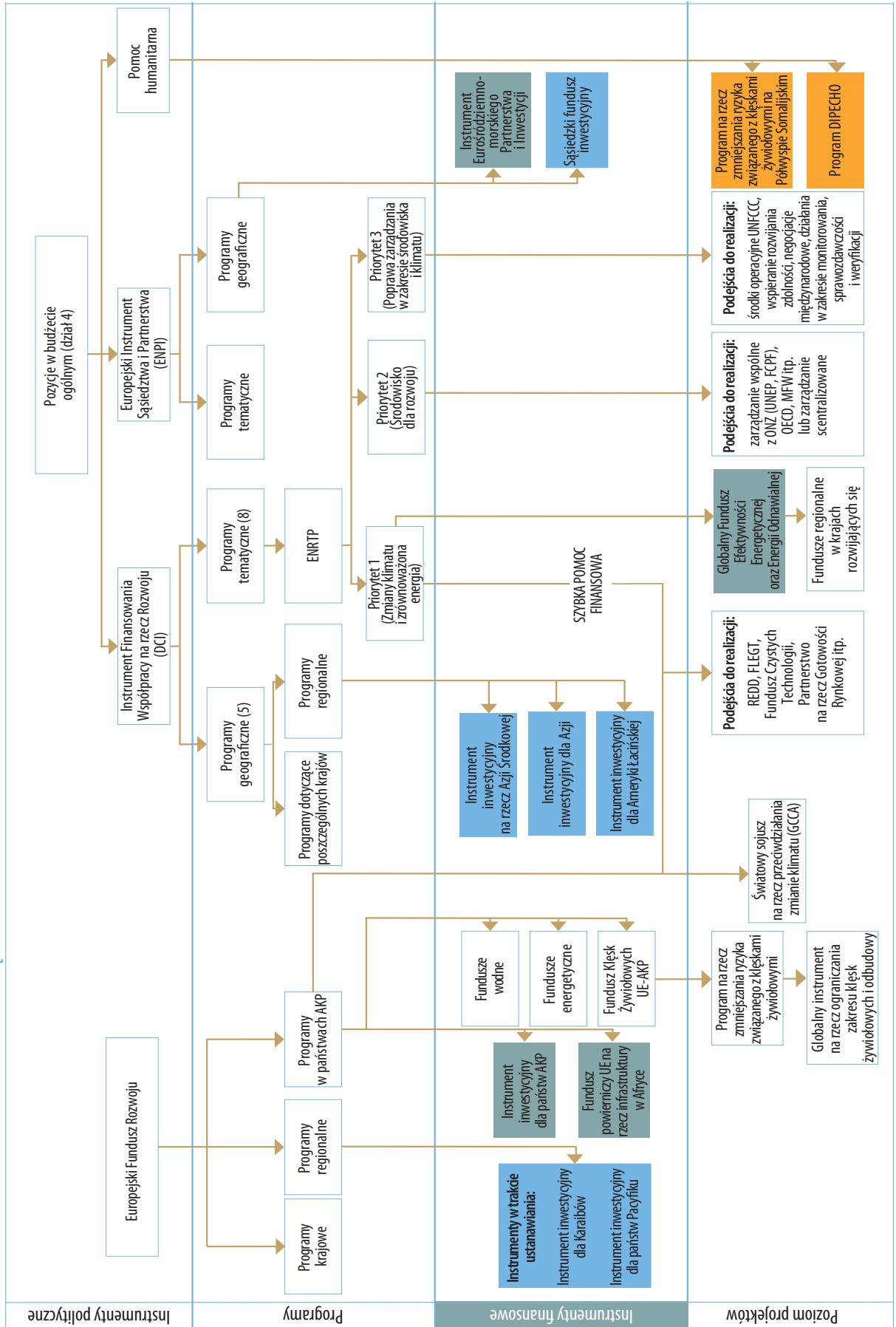
Rok	Działania dostosowawcze ogółem					Finansowanie na działania związane ze zmianami klimatu ogółem				
	Kraje najslabiej rozwinięte, małe rozwijające się państwa wyspiarskie, kraje afrykańskie		Pozostałe kraje		Ogółem	Kraje najslabiej rozwinięte, małe rozwijające się państwa wyspiarskie, kraje afrykańskie		Pozostałe kraje		Ogółem ¹
	kwota	%	kwota	%	kwota	kwota	%	kwota	%	kwota
2003	15	38	24	62	39	24	32	51	68	75
2004	13	7	175	93	188	27	10	235	90	262
2005	50	78	14	22	64	64	71	26	29	90
2006	40	56	32	44	72	66	52	62	48	128
2007	69	67	34	33	104	160	65	87	35	247
2008	41	60	28	40	69	97	33	195	67	291
2009	93	93	6	7	99	179	87	26	13	206
2010	142	58	105	42	248	148	40	225	60	373
2011	87	67	42	33	129	127	57	94	43	221
2012	149	69	68	31	217	162	56	125	44	287
Ogółem	701	57	529	43	1 230	1 054	48	1 125	52	2 179

¹ Niektóre interwencje kwalifikują się zarówno do działań łagodzących skutki zmian klimatu, jak i do działań dostosowawczych. Z tego względu łączna kwota nie jest sumą tych dwóch kolumn.

Uwaga: Suma poszczególnych kwot może nie równać się kwocie ogółem z uwagi na zaokrąglenia.

Źródło: Baza danych EuropeAid.

PRZEPLÝW ŚRODKÓW UE DLA KRAJÓW ROZWIJAJĄCYCH SIĘ W RAMACH FINANSOWANIA DZIAŁAŃ ZWIĄZANYCH ZE ZMIANAMI KLIMATU W LATACH 2007-2013



METODYKA KONTROLI I GROMADZENIE DOWODÓW

Na schemacie poniżej przedstawiono przyjęte podejście kontrolne.

ANALIZA WSTĘPNA

1. Przed rozpoczęciem kontroli przeprowadzono analizę wstępną w celu określenia najważniejszych rodzajów ryzyka odnoszących się do finansowania przez UE działań związanych ze zmianami klimatu. Prace te były oparte na badaniu dokumentacji oraz wywiadach z pracownikami Komisji, ESDZ, organizacji pozarządowych oraz Sekretariatu Rady zaangażowanymi w główne obszary pomocy finansowej dla krajów rozwijających się na działania związane ze zmianami klimatu.

WYWIADY

2. Kontrolerzy przeprowadzili wywiady z kierownikami działów administracyjnych lub finansowych oraz koordynatorami krajowymi w 17 wydziałach i starszymi pracownikami z sześciu organizacji pozarządowych. Wydziały Komisji wybrano ze względu na ich szczególne zadania w obszarach objętych zakresem kontroli, natomiast organizacje pozarządowe zostały wybrane w celu uzyskania zewnętrznej opinii innych stron zaangażowanych w działania związane ze zmianami klimatu.

- o **Komisja:**

- o **Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju i Współpracy – (DEVCO¹)**

- o Dyrekcja C – Zrównoważony Wzrost i Rozwój

- o **Dyrekcja Generalna ds. Działań w Dziedzinie Klimatu (CLIMA)**

- o Dyrekcja A – Sprawy międzynarodowe i strategia klimatyczna

- o Dyrekcja B – Europejski i międzynarodowy rynek uprawnień do emisji dwutlenku węgla

- o Dyrekcja C – Adaptacja i technologia niskoemisyjna

- o **Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (ECHO)**

- o Dyrekcja A Dział 4 – Szczegółowe polityki tematyczne

- o Dyrekcja B Dział 5 – Azja, Ameryka Łacińska, Karaiby, region Pacyfiku

- o Dyrekcja C Dział 2 – Budżet, audyt zewnętrzny, informatyka

- o **Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych (ECFIN)**

- o Dyrekcja D Dział 4 – Globalizacja – Handel – Rozwój

¹ Zwana także „EuropeAid”.

- o **Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ):**

Dyrekcja zarządzająca I – Kwestie horyzontalne – Azja i region Pacyfiku
Dyrekcja zarządzająca I.B.1 – Chiny, Hongkong, Makau, Tajwan, Mongolia
Dyrekcja zarządzająca V.A.4 – Państwa Mercosur
Dyrekcja zarządzająca VI.B1 – Kwestie globalne i zwalczanie terroryzmu
Dyrekcja Zarządzająca Zasoby A – Wsparcie finansowe i biznesowe

- o **Europejski Bank Inwestycyjny (EBI):**

Dyrekcja ds. projektów – Środowisko, klimat i Biuro ds. Społecznych
Dyrekcja ds. operacji poza Unią Europejską i krajami kandydującymi
Dyrekcja – Kontrola finansowa

- o **Sekretariat Rady:**

Dyrekcja E Dział 1B – Zmiany klimatu, koordynacja, sprawy horyzontalne

- o **Organizacje pozarządowe:**

Oxfam International (Bruksela) i oddziały Oxfam w Bangladeszu i Ugandzie
CAN Europe i CAN Tanzania (Tanzania Civil Society Forum on Climate Change and Climate Action Network)
WWF (oddział w Brukseli)
Concern Worldwide (Bangladesz)
Shushilan (Bangladesz)
World Agroforestry Centre (Indonezja)

KWESTIONARIUSZ

3. Do czterech państw członkowskich wysłano kwestionariusz w celu uzyskania informacji oraz ich opinii.

WYBÓR KRAJÓW I REGIONÓW

4. Na potrzeby kontroli dokumentacji wybrano 16 krajów i dwa regiony. Kryteria wyboru były następujące:
 - Koordynacja: kraje, w przypadku których istnieje wystarczająca liczba darczyńców, aby możliwa była ocena podziału pracy między nimi;
 - Poziom finansowania działań związanych ze zmianami klimatu: kraje, które od 2002 r. otrzymały od Komisji znaczne kwoty na finansowanie działań związanych ze zmianami klimatu;
 - Charakter rozwoju oraz stopień narażenia na zmiany klimatu: kraje w różnych sytuacjach, takie jak kraje najsłabiej rozwinięte, małe rozwijające się państwa wyspiarskie, kraje BRICS² oraz kraj otrzymujący znaczącą pomoc w tym zakresie pomimo relatywnie wysokiego wskaźnika rozwoju społecznego (HDI);
 - Dystrybucja pod względem geograficznym: kraje z różnych stref geograficznych: Afryka, Azja i kraje Pacyfiku, Ameryka Łacińska oraz europejskie kraje sąsiedzkie.
5. Wybrane kraje to: Bangladesz, Boliwia, Brazylia, Republika Środkowoafrykańska, Chiny, Etiopia, Gujana, Indonezja, Mali, Maroko, Mauritius, Nikaragua, Tanzania, Uganda, Ukraina i Vanuatu.
6. Analizą objęto region wschodnioafrykański i Azję, gdyż poziom otrzymanej od Komisji pomocy na finansowanie działań związanych ze zmianami klimatu był w nich najwyższy.

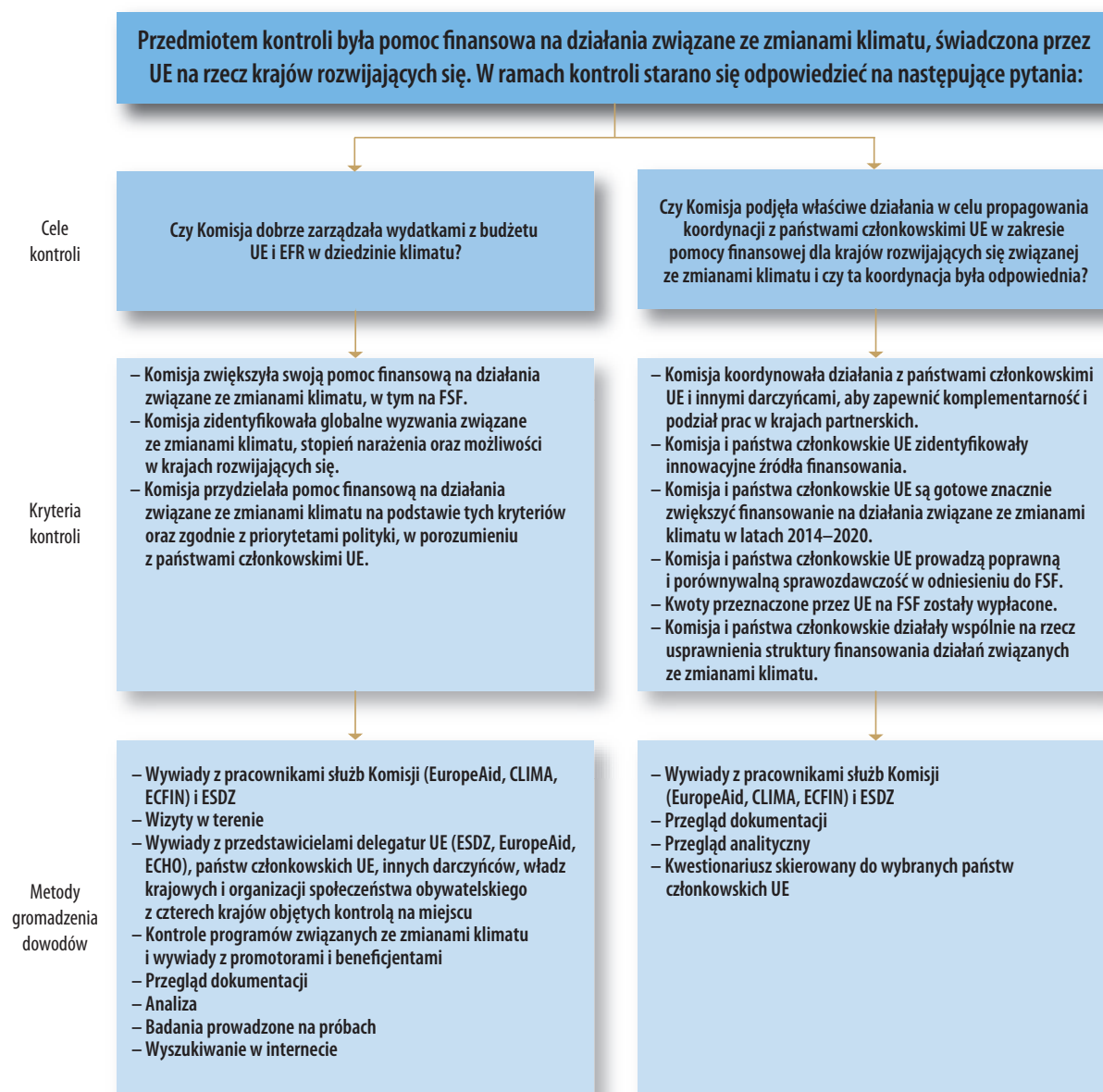
DOBÓR PRÓBY

7. W celu zbadania stosowania wskaźników z Rio zgodnie ze zobowiązaniem Komisji w zakresie FSF analizie poddano losowo dobraną próbę 10 (z 19) programów.
8. Wybór Komisji w zakresie kanałów przekazywania środków zbadano na podstawie losowo dobranej próby 20 programów związanych z klimatem (obejmującej kanały dwustronne i wielostronne).

² Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, RPA.

WIZYTY W CZTERECH PAŃSTWACH PARTNERSKICH

9. Na podstawie wysokości kwot finansowania oraz różnych rodzajów potrzeb i skutków związanych ze zmianami klimatu do przeprowadzenia kontroli na miejscu wybrano cztery z 16 krajów: Bangladesz, Indonezję, Tanzanię i Ugandę.
10. W trakcie wizyt, które miały miejsce w dniach 13–25 stycznia 2013 r., zespół kontrolny przeprowadził wywiady z pracownikami delegatur UE, przedstawicielami właściwych władz krajowych, głównymi partnerami działającymi na rzecz rozwoju (z UE i spoza UE) oraz z przedstawicielami organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego. W przypadku wybranych programów odbyły się wizyty terenowe.



GŁÓWNE POTENCJALNE ŹRÓDŁA DOCHODU ZIDENTYFIKOWANE PRZEZ KOMISJĘ NA POTRZEBY ZWIĘKSZENIA POMOCY FINANSOWEJ NA DZIAŁANIA ZWIĄZANE ZE ZMIANAMI KLIMATU

Źródło dochodów	Opis	Postępy	Szacowany roczny dochód
Dochody z aukcji w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji	<ul style="list-style-type: none"> – Unijny system handlu uprawnieniami do emisji jest jednym z najbardziej zaawansowanych systemów rynkowych opracowanych do tej pory¹ oraz największym łatwo kwantyfikowalnym źródłem, co wynika z wyceny emisji dwutlenku węgla. – Unijny system handlu uprawnieniami do emisji został uruchomiony w 2005 r., a 1 stycznia 2013 r. wszedł w fazę III, przy czym standardową metodą rozdzielania przydziałów uprawnień do emisji CO₂ stały się aukcje. – W założeniu do 2020 r. corocznie sprzedawany będzie prawie miliard uprawnień do emisji, co będzie źródłem dochodów dla państw członkowskich. – Dochody ze sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji lotniczych od 1 stycznia 2012 r. stanowią część unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (zob. poniżej). 	<p>Trzecia faza unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji rozpoczęła się 1 stycznia 2013 r. Ustalono, że państwa członkowskie muszą przeznaczyć co najmniej 50% dochodu ze sprzedaży uprawnień na cele związane ze zmianami klimatu, w tym w krajach rozwijających się.</p> <p>Według szacunków Komisji źródło to może wygenerować 20 mld euro rocznie. Jednakże z uwagi na świeży charakter tej inicjatywy, odnotowany ostatnio spadek cen emisji oraz odrzucenie przez Parlament Europejski wniosku Komisji o ustabilizowanie poziomu cen nie jest możliwe dokonanie uzasadnionych i wiarygodnych szacunków. Ponadto, ponieważ wykorzystanie tych dochodów zależy od państw członkowskich, odsetek środków, które zostaną przydzielone na długoterminowe działania związane ze zmianami klimatu w krajach rozwijających się, nie jest znany.</p>	20–30 mld euro
Opłaty za emisję dwutlenku węgla nałożone na międzynarodowy transport lotniczy i morski	<ul style="list-style-type: none"> – Nałożenie opłaty (podatku) za emisję dwutlenku węgla na międzynarodowy transport lotniczy i morski w celu większego i skutecznego ograniczenia emisji. – Zakłada się, że wycena negatywnego wpływu emisji pozwoli na skorygowanie niedoskonałości rynku oraz stworzenie odpowiednich i opłacalnych zachęt w celu dalszego ograniczenia tych emisji. 	<p>Kary za przekroczenie emisji w transporcie lotniczym zostały włączone do prawodawstwa UE w 2008 r.², z mocą od 2013 r. Wywołało to ostry sprzeciw krajów spoza UE, takich jak Stany Zjednoczone i Chiny, które podważyły legalność tego działania. W listopadzie 2012 r. w następstwie deklaracji Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego co do zamiaru wypracowania wspólnego rozwiązania w tej kwestii UE podjęła decyzję o zawieszeniu na rok stosowania unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji w odniesieniu do międzynarodowego transportu lotniczego, w oczekiwaniu na wypracowanie kompleksowego porozumienia pod auspicjami Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego.</p> <p>Jeżeli w zakresie globalnego porozumienia nie zostanie osiągnięty zadowalający postęp, UE ponownie wprowadzi kary. Każde państwo członkowskie samodzielnie będzie ustalało, w jaki sposób wykorzysta dochody z systemu obejmującego transport lotniczy.</p> <p>Jeżeli chodzi o wycenę emisji w transporcie morskim, proces ten przebiega wolniej. W czerwcu 2013 r. Komisja zaproponowała, by od 2018 r. emisje pochodzące z transportu morskiego zostały włączone w zakres unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji, w miarę możliwości pod egidą Międzynarodowej Organizacji Morskiej. Do tej pory nie podjęto decyzji na temat wykorzystania dochodów z systemu obejmującego transport morski. Nie ma zatem pewności, jakie kwoty mogą zostać przydzielone krajom rozwijającym się na działania związane ze zmianami klimatu.</p>	do 24 mld dol. ³
Nowy mechanizm w zakresie rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla	<ul style="list-style-type: none"> – Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w celu zrównoważenia emisji pochodzących z innych źródeł – Rynek uprawnień do emisji dwutlenku węgla został już ustanowiony i generuje istotne przepływy finansowe do krajów rozwijających się za pośrednictwem mechanizmu czystego rozwoju (CDM). – Celem jest zapewnienie nowych i bardziej ambitnych mechanizmów w zakresie rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla w oparciu o wyraźną wycenę emisji, co zapewni nowe źródło dochodu publicznego, w szczególności w bardziej zaawansowanych pod względem gospodarczym krajach rozwijających się oraz w sektorach konkurencyjnych na arenie międzynarodowej. 	<p>W listopadzie 2012 r. Komisja opublikowała analizę wariantów nowego mechanizmu w zakresie rynku uprawnień do emisji uzgodnionego w ramach UNFCCC jako podstawę do negocjacji na konferencji w Ad-Dausze (COP 18, w listopadzie 2012 r.), a także jako materiał do dyskusji na temat zwiększenia finansowania REDD+ opartego na rezultatach.</p>	nd.

¹ Zob. opracowania OECD (<http://www.oecd.org/environment/cc/39725657.pdf>) i organizacji pozarządowych (http://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/pdf/Publikationen/Tuerk_Sterk_Haites_Mehling_Flachsland_Kimura_Betz_Jotzo_2009_Linking_Emissions_Trading_Schemes.pdf).

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/101/WE z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie (Dz.U. L 8 z 13.1.2009, s. 3).

³ Na podstawie sprawozdania grupy doradczej wysokiego szczebla ds. finansowania działań związanych ze zmianą klimatu ustanowionej przez Sekretarza Generalnego ONZ, 5 listopada 2010 r.

ZAŁĄCZNIK V

Źródło dochodów	Opis	Postępy	Szacowany roczny dochód
Opodatkowanie sektora finansowego	<ul style="list-style-type: none"> Rozważane są różne opcje opodatkowania sektora finansowego (np. podatki od transakcji finansowych ze szczególnym uwzględnieniem operacji walutowych lub bez nich), a niektóre z nich są już stosowane w pewnych państwach członkowskich. 	<p>W dniu 28 września 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie zharmonizowanego podatku od transakcji finansowych w UE. Rada nie przyjęła tego wniosku, a 22 stycznia 2013 r. 11 państw członkowskich zwróciło się do Komisji w sprawie sporządzenia nowego wniosku, tak aby opodatkować transakcje w zakresie akcji, obligacji i instrumentów pochodnych w ramach procedury „wzmocnionej współpracy”. Nowy wniosek Komisji przedstawiono 14 lutego 2013 r. Podatek ma przynieść dochody w wysokości 30–35 mld euro rocznie, jednak nie wskazano, czy dochody pochodzące z tego podatku zostaną przeznaczone na zaspokojenie potrzeb krajów rozwijających się⁴.</p>	30–35 mld euro
Dalsze zwiększenie finansowania ze źródeł prywatnych	<ul style="list-style-type: none"> Zwiększenie finansowania ze źródeł prywatnych w krajach rozwiniętych, tak aby uzupełnić krajowe finansowanie ze źródeł prywatnych w krajach rozwijających się. Efekt dźwigni mógłby spowodować zwiększenie atrakcyjności ogólnego środowiska biznesowego dla inwestycji krajowych i międzynarodowych. Także dopłaty do oprocentowania mogłyby pomóc poprawić stosunek ryzyka do zysku z inwestycji. Partnerstwa publiczno-prywatne w celu rozłożenia kosztów i ryzyka finansowania. Zapewnienie gwarancji w celu wspierania emisji instrumentów dłużnych na potrzeby projektów w zakresie klimatu. Pomoc techniczna w celu zapewnienia informacji na temat projektu i przygotowania go, aby przyciągnąć uwagę inwestorów prywatnych. 	<p>W chwili obecnej brakuje uzgodnionego na szczeblu międzynarodowym podejścia do monitorowania i rozliczania zysków netto z międzynarodowych przepływów finansowych z sektora prywatnego na finansowanie działań związanych ze zmianami klimatu w krajach rozwijających się. W maju i listopadzie 2012 r. Rada zwróciła się do Komisji i państw członkowskich o ustalenie wspólnej definicji finansowania ze źródeł prywatnych na działania związane ze zmianami klimatu. Według pracowników Komitetu Polityki Gospodarczej (EPC) / Komitetu Ekonomiczno-Finansowego (EFC) podgrupa grupy roboczej ds. klimatu (Grupa Robocza ds. Międzynarodowych Zagadnień Środowiska) postanowiła przyrzeć się koncepcji „finansowania ze źródeł prywatnych”, jednak jest ona wciąż na bardzo wczesnym etapie prac. W konsekwencji nie oszacowano jeszcze potencjalnego dochodu z tego źródła ani części, jaką można przeznaczyć dla krajów rozwijających się na działania związane ze zmianami klimatu.</p>	nd.
Dostęp do finansowania w dziedzinie klimatu za pośrednictwem wielostronnych i innych banków rozwoju	<ul style="list-style-type: none"> Katalizator w zakresie przekazywania środków ze źródeł publicznych i prywatnych na ważne projekty inwestycyjne. Wielostronne i inne banki rozwoju obejmują Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz większe dwustronne instytucje finansowe, takie jak francuska <i>Agence Française de Développement</i> (AFD), niemiecka <i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (KfW) oraz <i>Nordic Environment Finance Corporation</i> (NEFCO). 	<p>Komisja oraz państwa członkowskie UE ustanowiły siedem regionalnych instrumentów inwestycyjnych UE⁵ dotyczących wszystkich krajów objętych współpracą zewnętrzną UE oraz wszystkich sektorów działalności. Celem jest łączenie dotacji z budżetu UE, EFR oraz wkładów państw członkowskich z dodatkowymi zasobami nie pochodzącymi z dotacji (fundusze kapitałowe, gwarancje, pożyczki itp.), głównie z EBI i innych banków rozwoju. W listopadzie 2010 r. Komisja ogłosiła utworzenie „okien” dla zmiany klimatu w ramach siedmiu regionalnych instrumentów inwestycyjnych UE, co ma na celu wzmocnienie programów państw rozwijających się pod kątem dostosowania do skutków zmian klimatu oraz inwestowania w niskoemisyjne technologie przyszłości⁶. Nie przedstawiono celów ani odniesień do wartości docelowych w zakresie zwiększenia pomocy dla krajów rozwijających się na działania związane ze zmianami klimatu w odniesieniu do instrumentów inwestycyjnych zarządzanych przez EBI. Ponadto wciąż jest zbyt wcześnie, by określić tendencję w finansowaniu działań związanych ze zmianami klimatu w ramach instrumentów inwestycyjnych, gdyż okna dla zmian klimatu zostały utworzone dopiero pod koniec 2010 r., a szereg instrumentów inwestycyjnych zostało uruchomionych bardzo niedawno.</p>	nd.

⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/

⁵ Fundusz powierniczy UE na rzecz infrastruktury w Afryce w 2007 r.; sąsiedzki fundusz inwestycyjny w 2008 r.; ramy inwestycyjne dla Bałkanów Zachodnich w 2010 r.; instrument inwestycyjny dla Ameryki Łacińskiej w 2010 r.; instrument inwestycyjny na rzecz Azji Środkowej w 2010 r.; instrument inwestycyjny dla Karaibów w 2012 r.; instrument inwestycyjny dla Azji w 2012 r.; instrument inwestycyjny dla państw Pacyfiku w 2012 r.

⁶ Zob. komunikat prasowy Komisji z dnia 29 listopada 2010 r. (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1621_pl.htm), w którym stwierdzono, że inicjatywa ta wpłynie „na poprawę sprawozdawczości i zwiększenie przejrzystości finansowania przez UE walki ze zmianą klimatu”.

Źródło: SEC(2011) 487 final i SEC(2010) 409 final.

DEFINICJE „NOWYCH I DODATKOWYCH” ŚRODKÓW FINANSOWYCH STOSOWANE PRZEZ KOMISJĘ I CZTERY PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE UE WYBRANE DO KONTROLI

	Definicja stosowana w sprawozdawczości na temat FSF
Komisja Europejska	<ul style="list-style-type: none"> – nowe: finansowanie wykraczające poza już uzgodnione wsparcie na działania związane ze zmianami klimatu (1,2,4) – dodatkowe: finansowanie pochodzące z nieprzydzielonych środków w ramach pułapu określonego dla budżetu UE na działania zewnętrzne, a zatem finansowanie, które nie zmniejsza ani nie zastępuje żadnego innego zaprogramowanego finansowania w dziedzinie rozwoju (dodatkowe w stosunku do początkowo zaprogramowanego finansowania w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju oraz finansowania na działania związane ze zmianami klimatu w latach 2010–2012) (1,4)
Niemcy	<ul style="list-style-type: none"> – nowe: finansowanie z innowacyjnych źródeł finansowania (np. sprzedaż na aukcji przydziałów w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji) (1) – dodatkowe: finansowanie wykraczające poza finansowanie na działania związane ze zmianami klimatu w porównaniu z rokiem referencyjnym 2009 (1,2,4)
Francja	<ul style="list-style-type: none"> – połączenie finansowania na rzecz rozwoju i finansowania na działania związane ze zmianami klimatu; brak szczegółowego określenia wartości docelowych lub dodatkowości (4) – część zwiększonego zobowiązania do finansowania działań związanych ze zmianami klimatu we Francji; częściowo wliczone w krajową oficjalną pomoc rozwojową (2,4)
Włochy	<ul style="list-style-type: none"> – brak szczegółowych informacji (połączenie kilku definicji np. dodatkowe w stosunku do finansowania na działania związane ze zmianami klimatu w danym roku referencyjnym lub w stosunku do średniego rocznego finansowania w tym zakresie w danym okresie referencyjnym) (1,4)
Zjednoczone Królestwo	<ul style="list-style-type: none"> – zobowiązanie z rosnącego budżetu Zjednoczonego Królestwa na oficjalną pomoc rozwojową; w planach jest osiągnięcie 0,7% dochodu narodowego brutto do 2013 r. (1,4)

Źródła:

- (1) Kwestionariusz skierowany do państw członkowskich UE na potrzeby sprawozdania dotyczącego rozliczalności z 2011 r. (http://ec.europa.eu/europeaid/how/accountability/eu-annual-accountability-reports/country_answers_en.htm).
- (2) Sprawozdanie *Has the EU kept its Fast-start Climate Finance promises?*, maj 2010, CAN Europe i in.
- (3) Informacje ze strony internetowej uruchomionej przez holenderskiego ministra środowiska i planowania przestrzennego (www.faststartfinance.org/home).
- (4) Analiza Parlamentu Europejskiego wykonana przez Dyрекcyję Generalną ds. Polityki Zewnętrznej – Nota na temat finansowania działań związanych ze zmianami klimatu: Koncepcja dodatkowości w świetle wniosku Komisji w sprawie instrumentu finansowania współpracy na rzecz rozwoju (DCI) na lata 2014–2020, czerwiec 2012 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI I ESDZ

STRESZCZENIE

IV.

We wrześniu 2013 r. Komisja i państwa członkowskie przedstawiły Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) swoje opinie na temat strategii i koncepcji uruchomienia zwiększonego finansowania na rzecz klimatu, jako wkładu w zobowiązania podjęte przez wszystkie kraje rozwinięte na 2020 r. W tym samym kontekście grupy roboczej Komitetu Polityki Gospodarczej ds. energii i zmiany klimatu Komisja podjęła starania w celu uwzględnienia definicji prywatnego finansowania działań związanych z klimatem w konkluzjach Rady z maja i października.

Z punktu widzenia Komisji zobowiązanie w zakresie szybkiej pomocy finansowej zostało wypełnione w ramach parametrów podanych w odpowiednich dokumentach UNFCCC. Zgadza się jednak, że niektóre pojęcia metodologiczne wymagają dalszych prac i osiągnięcia porozumienia zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i unijnym, tak aby system ten stał się bardziej solidny.

Komisja podjęła próby ograniczenia wzrostu liczby funduszy przeznaczonych na cele związane z klimatem, np. odgrywając aktywną rolę w początkowych pracach związanych z utworzeniem ekofunduszu klimatycznego, i wspólnie z państwami członkowskimi poparła stanowisko, że fundusz ten powinien stać się głównym kanałem, za pomocą którego przekazuje się środki finansowe na mocy konwencji.

V.

Komisja i ESDZ zgadzają się ze stwierdzeniem Trybunału i podejmą inicjatywę w celu poprawy koordynacji, jak wyszczególniono poniżej.

VI. a) tiret pierwsze

Komisja zgadza się podjąć dyskusję z państwami członkowskimi na temat wprowadzenia planu działań, ale ostateczna decyzja będzie zależać od państw członkowskich.

VI. a) tiret drugie

Komisja zgadza się z zaleceniem Trybunału: Niezależna ocena światowego sojuszu na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu ma rozpocząć się w grudniu 2013 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI I ESDZ

VI. b)

Komisja i ESDZ przyjmują to zalecenie. Podstawowy system jest już wprowadzony w sprawozdaniach z realizacji zobowiązań do osiągnięcia wartości docelowej na poziomie 20%.

Ponadto Komisja będzie uwzględniać dane na temat zobowiązania dotyczącego klimatu w sprawozdaniach rocznych.

VI. c) tiret pierwsze

Komisja zgadza się z tym zaleceniem i będzie współpracować z państwami członkowskimi na rzecz osiągnięcia porozumienia w sprawie wspólnych unijnych standardów dotyczących monitorowania, sprawozdawczości i weryfikacji w zakresie publicznego finansowania działań związanych ze zmianą klimatu, tak by standardy te były gotowe na czas przygotowania sprawozdań za 2014 r. na podstawie rozporządzenia w sprawie mechanizmu monitorowania.

Ponadto Komisja będzie pracować wspólnie z państwami członkowskimi w celu wdrożenia ostatnich decyzji 19. sesji konferencji stron (COP 19) Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (listopad 2013 r.) w sprawie sprawozdawczości dotyczącej finansowania działań związanych z klimatem, jak również w ramach Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD DAC).

VI. c) tiret drugie

Komisja zgadza się z tą uwagą. Komisja będzie dążyć do zapewnienia na poziomie UE wymiany informacji na temat wsparcia i wzmocnionej koordynacji działań związanych z przygotowaniem porządku obrad grupy ekspertów ds. środków wdrażania i w ramach sieci zielonej dyplomacji.

Komisja zaproponuje również dyskusję w ramach grupy ekspertów ds. wielostronnych umów środowiskowych (w podgrupie ds. zmiany klimatu).

UWAGI

29.

Komisja i ESDZ zgadzają się, że koordynacja przydziału pomocy na świecie jest słaba. Komisja i ESDZ będą dążyć, na szczeblu UE, do poprawy koordynacji pomocy finansowej na działania związane ze zmianą klimatu w ramach odpowiednich grup eksperckich w celu zwiększenia kompletności działań.

30.

Komisja i ESDZ zgadzają się, że do końca 2011 r. UE nie dokonała znaczących postępów w zakresie wspólnego programowania, jak przewidywano. Od tego czasu zobowiązanie do wspólnego programowania przyjęto w około 40 krajach.

32.

Komisja wyjaśnia, że wprowadzie koordynację z pewnością można poprawić, ale jednocześnie zwraca uwagę, że w Indonezji podejmowane są pewne inicjatywy, jak np. posiedzenia koordynacyjne UE w sprawie zmian klimatu organizowane co dwa miesiące, a zatem wiele wysiłku w rzeczywistości zostało włożone w koordynację.

Ramka 1

Wstępnie zaproponowane rozwiązanie (finansowane przez Zjednoczone Królestwo i OXFAM), które już jest w trakcie realizacji, nie wystarczyło na pokrycie całego zapotrzebowania na wodę pitną w Bainparze i okolicach. Sytuacja ta spowodowała, że wszystkie zainteresowane strony, w tym beneficjenci końcowi, władze publiczne i organizacje będące darczyńcami, zostały zmuszone do znalezienia szerzej zakrojonego rozwiązania (współfinansowanego przez UE). Po tych doświadczeniach koordynacja działań zainteresowanych stron została bez wątpienia wzmocniona.

33. a)

od połowy 2015 r. pomoc UE będzie zsynchronizowana z siódmym pięcioletnim planem dotyczącym Bangladeszu na lata 2015–2020, a UE zobowiązała się do rozpoczęcia wspólnego programowania w wybranych obszarach z zainteresowanymi państwami członkowskimi UE. Będzie to wymagało przeglądu wieloletniego programu indyktywnego na lata 2014–2020 dla pozostałych 5 lat, w tym ewentualnych zmian.

ODPOWIEDZI KOMISJI I ESDZ

34.

Komisja i ESDZ podkreślają, że to liczba darczyńców, a nie konkurencja pomiędzy nimi, sprawia, że koordynacja jest utrudniona, poza zasadniczym wyzwaniem, jakim jest brak koordynacji ze strony rządu.

35.

Właśnie z tego względu większość pomocy finansowej na działania związane z klimatem w Bangladeszu jest obsługiwana oddzielnie (tj. albo poprzez projekty zarządzane przez darczyńców, albo poprzez fundusze powiernicze zarządzane przez Bank Światowy, zob. poniżej).

37.

W Indonezji partnerzy rozwojowi podejmują uzgodnione starania na rzecz zwalczania korupcji poprzez mechanizm wsparcia PNPM (PSF) – fundusz powierniczy stworzony przez wielu darczyńców, podlegający Bankowi Światowemu.

39.

Komisja wspiera rządy, aby rozwiązać kwestię wyznaczania priorytetów i koordynacji np. poprzez światowy sojusz na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu (GCCA). Przykładowo kraje, w których GCCA wspiera utworzenie mechanizmu koordynacji działań instytucji rządowych, to: Nepal, Kambodża, Gujana, Seszele i Wyspy Salomona, Bhutan, Czad, Lesotho, Gambia.

41.

Konkluzje Rady ECOFIN z 15.10.2013 r. stanowią, „że UE i jej państwa członkowskie zobowiązały się do intensywniejszego uruchamiania środków finansowych na działania związane z klimatem w kontekście znaczących działań w zakresie łagodzenia zmiany klimatu i przejrzystości realizacji, aby wnieść swój wkład w realizację celu przyjętego przez państwa rozwinięte, a zakładającego wspólne uruchamianie kwoty 100 mld dolarów rocznie do 2020 r. z różnorodnych źródeł [...]”. Komisja już teraz opracowuje wizję UE w zakresie zwiększenia środków finansowych na działania związane z klimatem do 2020 r. We wrześniu 2013 r. UE i państwa członkowskie przedstawiły UNFCCC swoje poglądy na temat strategii i koncepcji intensywniejszego uruchamiania środków finansowych na działania związane z klimatem. Przedłożony dokument dostępny jest pod adresem: http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/application/pdf/cop_suf_eu_02092013.pdf.

41. a)

W odniesieniu do definicji dotyczącej prywatnego finansowania działań związanych z klimatem dyskusje miały miejsce w ramach Komitetu Polityki Gospodarczej i będą kontynuowane z wykorzystaniem wyników konferencji stron UNFCCC, która odbyła się w dniach 11–22 listopada 2013 r. w Warszawie.

41. b)

Każde rozwinięte państwo członkowskie UE zobowiązało się do zwiększenia środków finansowych na działania związane z klimatem. Ponadto zobowiązanie w wysokości 100 mld dolarów dotyczy wszystkich rozwiniętych krajów na świecie. Unijny plan działania nie jest więc ani warunkiem zwiększenia środków finansowych na działania związane z klimatem przez poszczególne państwa członkowskie, ani nie może być postrzegany w oderwaniu od wkładów innych rozwiniętych krajów.

Ostateczna decyzja w sprawie planu działania zależy od państw członkowskich.

44.

Istnieje różnica między „obietnicami” i „zobowiązaniami”. Komisja stosuje „wskaźniki z Rio” do przyznanych środków, czyli tych, co do których już podjęto decyzję finansową. Jest to zatem gwarancja, że wypłata nastąpi w następnej kolejności. Ponadto wspólny system informacyjny RELEX (CRIS) pozwala Komisji również zagwarantować wypłaty, jeśli jest to wymagane przepisami sprawozdawczymi.

49.

Komisja zgadza się, że państwa członkowskie stosują różne koncepcje w celu oszacowania wydatków związanych z klimatem opartym na wskaźnikach z Rio. Wysiłki mające na celu analizę różnych koncepcji w kontekście przyszłej harmonizacji są prowadzone w OECD/DAC i w UE.

54.

Łączna kwota 7,34 mld euro została obliczona przez Komisję na podstawie rocznej całkowitej kwoty, zgłoszonej przez każde państwo członkowskie, zgodnie z mandatem Komisji dotyczącym kompetencji dzielonych.

Ponieważ wykaz przykładów interwencji stosowany przez Trybunał nie miał być wyczerpujący, nie musi być zatem uzgodniony z całkowitą zgłoszoną kwotą.

Wykaz przykładów interwencji jest tworzony przez Komisję na podstawie danych państw członkowskich i dostarcza licznych **przykłady projektów**, jak wyraźnie wskazano na stronie Komisji i w tytule tabeli.

ODPOWIEDZI KOMISJI I ESDZ

55.

Zobowiązanie w sprawie szybkiej pomocy finansowej zostało zrealizowane w ramach parametrów podanych w odpowiednich dokumentach UNFCCC.

59.

Komisja podjęła próby w celu organiczenia wzrostu liczby funduszy finansowych przeznaczonych na cele związane z klimatem, np. odgrywając aktywną rolę w początkowych pracach związanych z utworzeniem ekofunduszu klimatycznego i wspólnie z państwami członkowskimi poparła stanowisko, że fundusz ten powinien stać się głównym kanałem, za pomocą którego przekazuje się środki finansowe na mocy konwencji. Regularny dialog ekspertów oraz współpraca między Komisją a państwami członkowskimi w sprawie finansowania działań związanych z klimatem odbywają się w wielu stałych grupach roboczych UE.

61.

Komisja włączyła sojusz na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu (GCCA) w swoje programowanie prac. Interwencje w ramach GCCA, w tym wsparcie dla całej inicjatywy, są podejmowane, zatwierdzane i zgłaszane w ramach tematycznego programu na rzecz środowiska i zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi, w tym energią (ENRTP), i w ramach 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju.

Pięć państw członkowskich UE dofinansowało GCCA zainicjowany przez Komisję. Światowy sojusz na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu zapewnia skuteczny sposób przekazywania szybkiej pomocy finansowej, z którego skorzystało szereg państw członkowskich UE (31 mln euro przekazanych przez Irlandię, 1,2 mln euro – przez Cypr i 0,8 mln euro – przez Estonię).

Ponadto GCCA współfinansuje poszczególne interwencje z siedmioma państwami członkowskimi UE.

62.

Komisja utrzymała GCCA z następujących przyczyn:

1. Oprócz wsparcia finansowego GCCA zapewnia także wsparcie techniczne oraz platformę dialogu i wymiany doświadczeń.
2. GCCA służy również jako katalizator w celu dalszego uwzględnienia kwestii zmian klimatu w systematycznej pomocy rozwojowej UE. Jego charakter różni się zatem od innych wyspecjalizowanych funduszy.
3. Ekofundusz klimatyczny nie rozpoczął jeszcze działalności.

W celu wyeliminowania obciążeń administracyjnych dla krajów rozwijających się GCCA został dostosowany, np. przez skoordynowanie programów GCCA ze strategiami i programami krajowymi oraz przez skoncentrowanie się na uwzględnieniu kwestii zmiany klimatu w krajowych procesach rozwojowych.

ODPOWIEDZI KOMISJI I ESDZ

WNIOSKI I ZALECENIA

65.

Komisja i ESDZ zgadzają się ze stwierdzeniem Trybunału i podejmą inicjatywy w celu poprawy koordynacji, jak wyszczególniono poniżej.

67.

Komisja i ESDZ zwiększą wysiłki w celu poprawy koordynacji finansowania działań związanych ze zmianami klimatu z państwami członkowskimi, w kontekście istniejących grup ekspertów (np. Komitetu Polityki Gospodarczej (EPC), grupy ekspertów ds. środków wdrażania (EGI), grupy ekspertów ds. dostosowywania (EGI)).

68.

Komisja podjęła próby ograniczenia wzrostu liczby funduszy finansowych przeznaczonych na cele związane z klimatem, np. odgrywając aktywną rolę w początkowych pracach związanych z utworzeniem ekofunduszu klimatycznego, i wspólnie z państwami członkowskimi poparła stanowisko, że fundusz ten powinien stać się głównym kanałem, za pomocą którego przekazuje się środki finansowe na mocy konwencji.

Zalecenie 1

Komisja zgadza się podjąć dyskusję z państwami członkowskimi na temat wprowadzenia planu działań, ale ostateczna decyzja będzie zależać od państw członkowskich.

Zalecenie 2

Komisja zgadza się z tym zaleceniem i będzie współpracować z państwami członkowskimi na rzecz osiągnięcia porozumienia w sprawie wspólnych unijnych standardów dotyczących monitorowania, sprawozdawczości i weryfikacji w zakresie publicznego finansowania związanego ze zmianą klimatu, tak by standardy te były gotowe na czas przygotowania sprawozdań za 2014 r. na podstawie rozporządzenia w sprawie mechanizmu monitorowania.

Ponadto Komisja będzie pracować wspólnie z państwami członkowskimi w celu wdrożenia ostatecznych decyzji 19. sesji konferencji stron (COP 19) Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (listopad 2013 r.) w sprawie sprawozdawczości dotyczącej finansowania działań związanych z klimatem, jak również w ramach OECD DAC.

Zalecenie 3

Komisja i ESDZ przyjmują to zalecenie. Podstawowy system jest już wprowadzony w sprawozdaniach z realizacji zobowiązań do osiągnięcia wartości docelowej na poziomie 20%. W ciągu najbliższych 12 miesięcy Komisja przeprowadzi przegląd systemu wskaźników z Rio w celu zidentyfikowania słabych punktów i zaproponowania działań na rzecz poprawy stosowania systemu.

Ponadto Komisja będzie podawać dane na temat zobowiązania dotyczącego klimatu w sprawozdaniach rocznych.

Zalecenie 4

Komisja zgadza się z zaleceniem. Niezależna ocena światowego sojuszu na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu ma rozpocząć się w grudniu 2013 r.

Zalecenie 5

Komisja zgadza się z zaleceniem i będzie dążyć do zapewnienia na poziomie UE wymiany informacji na temat wsparcia i wzmocnionej koordynacji działań związanych z przygotowaniem porządku obrad grupy ekspertów ds. środków wdrażania i w ramach sieci zielonej dyplomacji.

Komisja zaproponuje również dyskusję w ramach grupy ekspertów ds. wielostronnych umów środowiskowych (w podgrupie ds. zmiany klimatu).

Europejski Trybunał Obrachunkowy

Sprawozdanie specjalne nr 17/2013

Finansowanie przez UE działań związanych ze zmianami klimatu w kontekście pomocy zewnętrznej

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej

2014 — 48 str. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-601-0

doi:10.2865/2058

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE: (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pl.htm)
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*)

(*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

Płatne subskrypcje:

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm)

ZMIANY KLIMATU STANOWIĄ POWAŻNE ZAGROŻENIE DLA ROZWOJU GOSPODAR-
CZEGO W KRAJACH ROZWIJAJĄCYCH SIĘ I DLA OSIĄGNIĘCIA PRZEZ NIE MILE-
NIJNYCH CELÓW ROZWOJU. UE I PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE NALEŻĄ DO GRONA
NAJWIĘKSZYCH DARCZYŃCÓW MIĘDZYNARODOWEJ POMOCY FINANSOWEJ NA
DZIAŁANIA ZWIĄZANE ZE ZMIANAMI KLIMATU. ZE SPRAWOZDANIA WYNIKA, ŻE
KOMISJA DOBRZE ZARZĄDZAŁA WSPARCIEM WYPŁACANYM Z BUDŻETU UE I EFR
KRAJOM ROZWIJAJĄCYM SIĘ NA DZIAŁANIA W DZIEDZINIE KLIMATU. ABY ZMAK-
SYMALIZOWAĆ WPŁYW POMOCY FINANSOWEJ UE W TEJ DZIEDZINIE, NALEŻY
JEDNAK ZNACZNIE POPRAWIĆ KOORDYNACJĘ POMIĘDZY KOMISJĄ I PAŃSTWA-
MI CZŁONKOWSKIMI: ZAPEWNIĆ WIĘKSZĄ KOMPLEMENTARNOŚĆ PROGRAMÓW;
UZGODNIĆ, W JAKI SPOSÓB DO 2020 R. ZWIĘKSZYĆ ILOŚĆ ŚRODKÓW FINANSO-
WYCH NA DZIAŁANIA W DZIEDZINIE KLIMATU; USPRAWNIĆ SYSTEMY MONITORO-
WANIA, WERYFIKACJI I SPRAWOZDAWCZOŚCI ORAZ OGRANICZYĆ ROZPROSZENIE
ŚRODKÓW NA DZIAŁANIA ZWIĄZANE ZE ZMIANAMI KLIMATU.



EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY



ISBN 978-92-9241-601-0

