



Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Finansowanie działań w związku ze zmianą klimatu: nowy plan działania na rzecz osiągnięcia
ambitnych celów klimatycznych i celów zrównoważonego rozwoju
(opinia z inicjatywy własnej)
(C/2024/6881)

Sprawozdawczyni: **Antje GERSTEIN**
Współsprawozdawca: **Kęstutis KUPŠYS**

Doradczynie i doradcy	Phoebe KOUNDOURI (z ramienia sprawozdawczyni) Marina OLSZANSKAJA (z ramienia współsprawozdawcy)
Decyzja Zgromadzenia Planarnego	18.1.2024
Podstawa prawna	Art. 52 ust. 2 regulaminu wewnętrznego
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	3.9.2024
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.9.2024
Sesja plenarna nr	590
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	141/1/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES opowiada się za tym, by finansowanie działań w związku ze zmianą klimatu było uznawane za złożony mechanizm, którego celem jest pozyskiwanie środków finansowych oraz ułatwienie przejścia w kierunku niskoemisyjnej i odpornej przyszłości. Obejmuje to środki finansowe przeznaczone zarówno na wysiłki łagodzące, jak i przystosowawcze w ramach działań w dziedzinie klimatu, powiązane z kompensacją (za straty i szkody) oraz finansowaniem sprawiedliwej transformacji.

1.2. EKES podkreśla istotną rolę finansów publicznych w przystosowaniu się do zmiany klimatu. W przeciwieństwie do projektów dotyczących łagodzenia zmiany klimatu – których sukces można określić ilościowo pod względem redukcji emisji i zysków finansowych – trudniej jest ocenić projekty dotyczące przystosowania się do zmiany klimatu. Potrzeba do tego specjalnych mechanizmów monitorowania i złożonych danych. Podobnie jak w przypadku projektów dotyczących łagodzenia zmiany klimatu skuteczne działania przystosowawcze wymagają zazwyczaj długoterminowych inwestycji w rozwiązania oparte na przyrodzie, infrastrukturę, technologię i budowanie zdolności. Finansowanie tych projektów wymaga także długoterminowego zaangażowania podmiotów publicznych oraz prywatnych, co może stanowić wyzwanie ze względu na inne konkurencyjne priorytety i niepewność co do przyszłych strumieni finansowania.

1.3. Komitet podtrzymuje zdanie, że dostęp inicjatyw lokalnych, ruchów oddolnych i partnerów społecznych do finansowania działań w związku ze zmianą klimatu ma zasadnicze znaczenie dla zwiększania skali działań w dziedzinie klimatu i że jest wyrazem doświadczeń UE w zakresie stymulowania znaczących zmian oraz zwiększania odporności społecznej.

1.4. EKES zwraca uwagę, że finansowanie mieszane, w którym sektor publiczny znacznie przyczynia się do zmniejszenia ryzyka inwestycji prywatnych, przynosi znaczne korzyści. Należy pilnie przyjąć rozwiązania, które zachęcałyby sektor prywatny⁽¹⁾ do wykorzystywania swoich zasobów finansowych i aktywnego angażowania się w krajowe i regionalne plany przystosowania się do zmiany klimatu i łagodzenia jej skutków. Nie powinno to jednak nieproporcjonalnie obciążać finansów publicznych i pracowników.

⁽¹⁾ Uwzględnienie różnorodności sektora prywatnego zgodnie z pkt 35 sprawozdania z 3. Międzynarodowej Konferencji w sprawie Finansowania Rozwoju, 2015, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/241/03/pdf/n1524103.pdf>.

1.5. Komitet popiera wpływową rolę EBC we wspieraniu odporności, różnorodności biologicznej i praktyk finansowych uwzględniających klimat. Chodzi tu zwłaszcza o ułatwianie inwestycji w przystosowanie się do zmiany klimatu i zapewnienie zgodności przepływów finansowych z celami porozumienia paryskiego.

1.6. EKES podkreśla, że należy przyjąć całościowe podejście do ulg w spłacie zadłużenia, aby przerwać cykl zadłużenia i niedoinwestowania, między innymi działań przystosowawczych, po którym następuje wzrost podatności na zagrożenia. Trzeba też zwiększyć rolę obligacji powiązanych z celami zrównoważonego rozwoju.

1.7. Komitet zgadza się z niedawnymi propozycjami UE, by negocjacje w sprawie nowego zbiorowego celu ilościowego dotyczącego finansowania działań związanych z klimatem były ukierunkowane na: 1) większą adekwatność finansowania tego rodzaju działań do zakładanych celów i ich większą przyjazność dla różnorodności biologicznej⁽²⁾, 2) zwiększenie wpływu tych działań dzięki temu, że: a) staną się sprawniejsze, skuteczniejsze i bardziej dostępne, b) będą mniej biurokratyczne, c) będą w większym stopniu uwzględniać aspekt płci, 3) będą umożliwiały lepsze dostosowanie do krajów i społeczności, które są najbardziej wrażliwe na zmianę klimatu.

1.8. Zdaniem EKES-u koncepcja sprawiedliwej transformacji powinna – zgodnie z porozumieniem paryskim – wyznaczać kierunek alokacji wszystkich przepływów służących finansowaniu działań w związku ze zmianą klimatu i kłaść nacisk na respektowanie bezpiecznych i sprawiedliwych ograniczeń planety oraz szerszych celów społecznych i gospodarczych, w których centrum powinny znaleźć się cele zrównoważonego rozwoju.

2. Podstawowe filary finansowania działań w związku ze zmianą klimatu

2.1. Niszczycielskie skutki kryzysu klimatycznego odczuwane są w Europie i na całym świecie. Ubiegły rok (2023 r.) był pierwszym w historii, w którym notowane każdego dnia roku temperatury były przynajmniej o 1°C wyższe od poziomu sprzed epoki przemysłowej. Według Światowego Forum Ekonomicznego⁽³⁾ zmiana klimatu ma nie tylko katastrofalny wpływ na zdrowie i różnorodność biologiczną, lecz prowadzi także do ogromnych strat finansowych, szacowanych na 16,3 mln USD na godzinę. Szacuje się, że do 2050 r. globalne koszty wzrosną do ponad 30 bln USD rocznie⁽⁴⁾.

2.2. Luka między środkami, które przeznaczają się na działania w dziedzinie klimatu, a pilnymi potrzebami w tej dziedzinie, sięga bilionów. Szacuje się, że pod koniec obecnego dziesięciolecia potrzebnych będzie 6–12 bln USD (co roku) na działania w dziedzinie klimatu. Natomiast najnowsze zagregowane i uśrednione dane za lata 2021–2022 wskazują, że roczne przepływy na finansowanie działań w związku ze zmianą klimatu wyniosły zaledwie 1,3 bln USD⁽⁵⁾.

2.3. Skala inwestycji niezbędnych do przeciwdziałania zmianie klimatu znacznie przekracza obecne poziomy finansowania. Oznacza to, że rządy, przedsiębiorstwa i społeczeństwo obywatelskie muszą skoordynować wysiłki, aby skutecznie zmobilizować zasoby. EKES odnotowuje, że podejmuje się coraz więcej działań na rzecz rozwoju innowacyjnych mechanizmów finansowych wspierających zielone inwestycje i ekologiczne innowacje. Unia Europejska przewodzi globalnym wysiłkom na rzecz promowania narzędzi i budowania zdolności, ułatwiania badań naukowych i innowacji oraz tworzenia międzysektorowych synergii w dziedzinie finansowania działań w związku ze zmianą klimatu.

2.4. Większość dostępnych zasobów finansowych przeznaczono na działania na rzecz łagodzenia zmiany klimatu. Natomiast przydzielono zaledwie 63 mld USD (mniej niż 5 % całkowitego finansowania działań w związku ze zmianą klimatu) na przystosowanie się do tej zmiany – głównie ze środków publicznych. Kraje rozwijające się potrzebują do 387 mld USD rocznie na projekty związane z przystosowaniem się do zmiany klimatu, aby osiągnąć cele klimatyczne⁽⁶⁾. UE przeznaczyła jedną z pięciu misji UE na przystosowanie się do zmiany klimatu. Jednak władze szczebla niższego niż krajowy w UE zainwestowały w te działania łącznie zaledwie 8,3 mld EUR w 2022 r., podczas gdy potrzeby Europy w tym zakresie szacuje się na 18–36 mld EUR rocznie do 2030 r.

2.5. Państwa narodowe są najważniejszymi i najbardziej widocznymi podmiotami w zarządzaniu zmianą klimatu. Są jednak nadmiernie obciążone zadłużeniem i nie mają siły instytucjonalnej, by obniżyć poziom zadłużenia i utrzymać wzrost gospodarczy. Rozliczne kryzysy zmniejszyły też ich pole manewru w zakresie polityki fiskalnej i monetarnej. Dane ze 170 krajów wskazują paradoksalnie, że w 2022 r. wydały one 1,3 bln USD na jawne dopłaty do paliw kopalnych i 5,7 bln USD na dotacje ukryte (np. nierozliczone koszty opieki zdrowotnej związane z zanieczyszczeniami pochodzącymi z paliw kopalnych)⁽⁷⁾.

⁽²⁾ Opinia EKES-u „Kompleksowa strategia na rzecz różnorodności biologicznej na COP16: połączenie wszystkich sektorów na rzecz wspólnego celu” (Dz.U. C, C/2024/6880, 28.11.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/6880/oj>).

⁽³⁾ Climate change is costing the world \$16 million per hour.

⁽⁴⁾ Jacobson, M.Z., *No Miracles Needed: How Today's Technology Can Save Our Climate and Clean Our Air*, 2023.

⁽⁵⁾ Global Landscape of Climate Finance 2023.

⁽⁶⁾ Keeping the promise - UNEP Annual Report 2023.

⁽⁷⁾ IMF Fossil Fuel Subsidies Data: 2023 Update.

2.6. Sprostanie tym poważnym wyzwaniom wymaga globalnego konsensusu, w wyniku którego przepływy służące finansowaniu działań w związku ze zmianą klimatu zostaną dostosowane do celów zrównoważonego rozwoju, by jak najbardziej zwiększyć wpływ ograniczonych publicznych zasobów finansowych.

2.7. Współczesna narracja o klimacie kładzie nacisk na dwojaki cel: **łagodzenie zmiany klimatu** (redukcję emisji) i **przystosowanie się do niej** (przygotowanie na skutki), które mają zasadnicze znaczenie dla pokonania kryzysu klimatycznego. EKES ma wątpliwości, czy obecne podejście polegające na postrzeganiu finansowania działań w związku ze zmianą klimatu wyłącznie w kategoriach łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej jest adekwatne do przyszłych globalnych wyzwań. Narracja na temat finansowania działań w związku ze zmianą klimatu musi uwzględniać synergie między przystosowaniem się do zmiany klimatu i jej łagodzeniem, a także uwzględniać takie aspekty jak kompensacja, sprawiedliwa transformacja i obszary przekrojowe, w tym utrata różnorodności biologicznej, zanieczyszczenie i nierówności społeczne. Włączenie tych aspektów do szerszych strategii finansowania działań w związku ze zmianą klimatu ma pierwszorzędne znaczenie dla ożywienia działań w dziedzinie klimatu i wysiłków na rzecz zrównoważonego rozwoju zmierzających do przezwyciężenia kryzysu klimatycznego.

2.8. Po wprowadzeniu istotnej koncepcji sprawiedliwej transformacji Konferencja Stron (COP) i Konferencja Stron służąca jako spotkanie stron porozumienia paryskiego (CMA) podjęły dalsze postępowe działania – a mianowicie ustanowiły nowe mechanizmy finansowania pomocy dla krajów rozwijających się, które są szczególnie wrażliwe na zmianę klimatu, by mogły stawić czoła stratom i szkodom. Ta debata jest powiązana z ogólniejszymi wysiłkami nie tylko na rzecz finansowania dla krajów wrażliwych na zmianę klimatu, które borykają się z jej poważnymi skutkami (czasem chodzi dosłownie o ich fizyczne przetrwanie), lecz również z działaniami na rzecz szerszej pojętej **kompensacji**. Przyjęcie tego dodatkowego podejścia wymagałoby kompleksowej dyskusji i mogłoby stanowić nowy filar ram finansowania działań w związku ze zmianą klimatu. Wymagałoby to przemyślanej warunkowości, żeby nieść krajom, regionom i społecznościom pomoc wykraczającą poza przystosowanie się do zmiany klimatu i ocalić te, które najdotkliwiej odczuwają jej skutki. Mogłoby to także stanowić odrębny komponent funduszu strat i szkód.

2.9. Kierując się ideą sprawiedliwości klimatycznej, trzeba zadbać o to, by **finansowanie sprawiedliwej transformacji** odgrywało szczególną rolę w finansowaniu działań w związku ze zmianą klimatu. W tradycyjnych ramach finansowania działań w związku ze zmianą klimatu często pomija się ten wymiar finansowania, który łączy sprawiedliwość wobec osób bezpośrednio dotkniętych polityką klimatyczną z pomocą dla sektorów przechodzących transformację. Chociaż finansowanie transformacji pokrywa się z obecnym finansowaniem łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej, wskazane jest podkreślenie przepływu kapitału na potrzeby sprawiedliwej transformacji w celu zwrócenia uwagi na przemianę w przemyśle i związaną z nimi transformację siły roboczej.

2.10. Istnieje wiele dobrych praktyk, ale ich rozpowszechnienie wymaga dodatkowych wysiłków i koordynacji. EKES zwraca uwagę na takie inicjatywy jak Pathways2Resilience i ARSINOE, które są wspierane przez sieć Alliance of Excellence for Research and Innovation on Aephoria (AE4RIA) ⁽⁸⁾. Mowa tu także o inicjatywach dotyczących mierzenia – przy użyciu zaawansowanych wskaźników – postępów w działaniach dotyczących ochrony środowiska, polityki społecznej i ładu korporacyjnego, podejmowanych przez przedsiębiorstwa z myślą o uwzględnieniu celów zrównoważonego rozwoju. Oferują one obiecujące możliwości sprostania przyszłym wyzwaniom.

2.11. Zapewnianie lokalnym inicjatywom i ruchom oddolnym dostępu do finansowania działań w związku ze zmianą klimatu znacznie zachęca je do podejmowania działań w tej dziedzinie na dużą skalę. Jak pokazują doświadczenia UE, takie oddolne podejście odgrywa kluczową rolę w stymulowaniu istotnych zmian i wspieraniu odpornych społeczności. Należy jednak zatroszczyć się o łatwy dostęp do konkretnych narzędzi i instrumentów finansowania, by zasoby finansowe docierały do poziomu oddolnego bez zbędnych przeszkód. Doświadczenia UE w zakresie finansowania społecznościowego w dziedzinie klimatu pokazują, jak skuteczne może być upodmiotowienie społeczności lokalnych w przejmowaniu odpowiedzialności za wysiłki na rzecz zrównoważonego rozwoju. Ułatwianie ruchom oddolnym dostępu do finansowania działań w związku ze zmianą klimatu może również pobudzać działania transformacyjne na większą skalę. Jak słusznie zauważono w niedawnym sprawozdaniu ONZ ⁽⁹⁾, decentralizacja finansowania działań w związku ze zmianą klimatu pomaga budować odporność począwszy od szczebla oddolnego i przyczynia się do bardziej lokalnych ścieżek zrównoważonego rozwoju.

⁽⁸⁾ <https://ae4ria.org/>.

⁽⁹⁾ <https://sdgs.un.org/publications/inter-agency-policy-briefs-accelerating-progress-2030-agenda-local-global-levels>.

3. Rola finansów publicznych

3.1. Finansowanie publiczne zapewnia znaczny efekt dźwigni w zakresie **przystosowania się do zmiany klimatu**. W przeciwieństwie do projektów dotyczących łagodzenia zmiany klimatu – których powodzenie można określić ilościowo pod względem redukcji emisji i zysków finansowych – trudniej jest ocenić projekty dotyczące przystosowania się do zmiany klimatu. Potrzeba do tego specjalnych mechanizmów monitorowania i złożonych danych. Podobnie jak w przypadku projektów dotyczących łagodzenia zmiany klimatu skuteczne działania przystosowawcze wymagają zazwyczaj długoterminowych inwestycji w infrastrukturę, technologię i budowanie zdolności. Finansowanie tych projektów wymaga zaangażowania podmiotów publicznych i prywatnych w dłuższym okresie, jak również długoterminowego planowania. To zaś może być wyzwaniem ze względu na konkurencyjne priorytety i niepewność co do przyszłych strumieni finansowania.

3.2. Nie jest zaskoczeniem, że kraje, które są szczególnie wrażliwe na zmianę klimatu, mają niewystarczające środki na przystosowanie się do niej i są pomijane. Międzynarodowe wysiłki na rzecz budowania zdolności mogą zaradzić lukom w zarządzaniu, projektowaniu i rzeczywistej realizacji projektów, lecz takie podejście ma swoje ograniczenia. EKES sądzi, że rozpowszechnianie podejścia opartego na podwójnych korzyściach (łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do niej) może pomóc przerwać cykl polegający na tym, że złe zarządzanie zniechęca darczyńców do zapewniania środków publicznych na przystosowanie się do zmiany klimatu.

3.3. Komitet dostrzega zalety skutecznego rozłożenia ciężaru wysiłków na rzecz zapewnienia przepływów finansowych na przystosowanie się do zmiany klimatu. W tym celu należy udoskonalić mechanizmy współpracy między lepiej skapitalizowanymi i mniej kosztownymi źródłami na szczeblu UE a końcowymi odbiorcami finalnych korzyści na szczeblu niższym niż krajowy. Należy stosować tę logikę także w skali globalnej, gdzie utrzymujący się problem kosztów i niedoinwestowania przypomina wewnętrzny podział UE na bardziej zasobne kraje lub regiony oraz na te, które pozostają w tyle.

3.4. Komitet popiera również apele do podmiotów międzynarodowych w dziedzinie klimatu o dostosowanie i rozwijanie dostępnych produktów i rozwiązań finansowych, by przekształcić je w skuteczne projekty przystosowawcze mogące uzyskać finansowanie⁽¹⁰⁾. Nie może to jednak obciążać w nieproporcjonalny sposób finansów publicznych i pracowników. Finansowanie mieszane, w którym sektor publiczny znacznie przyczynia się do zmniejszenia ryzyka inwestycji prywatnych, jest ważnym podejściem w tym kontekście.

3.5. Aby skutecznie ustanowić mechanizmy **zmniejszenia ryzyka** finansowego inwestycji prywatnych w rozwiązania na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu w krajach rozwijających się, decydenci powinni wdrożyć kompleksowe pakiety ukierunkowanych interwencji publicznych. Globalne instytucje zajmujące się finansowaniem działań w związku ze zmianą klimatu powinny ich w tym wspierać. Powinny one koncentrować się strategicznie na ograniczaniu, przenoszeniu lub rekompensowaniu ryzyka makroekonomicznego związanego z takimi inwestycjami. Środki ograniczające ryzyko mogłyby obejmować zapewnienie gwarancji lub ubezpieczenia od wahań kursów walutowych lub od niestabilności politycznej. Przenoszenie ryzyka mogłoby oznaczać tworzenie specjalistycznych instrumentów finansowych lub partnerstw z instytucjami wielostronnymi, by dzielić się obciążeniami. Ponadto w ramach rekompensowania ryzyka można by oferować zachęty podatkowe lub dotacje w celu zrównoważenia możliwych strat. Dzięki koordynowaniu tych działań w racjonalny pod względem kosztów sposób decydenci mogliby stworzyć atrakcyjny profil ryzyka i zwrotu, który zachęcałby sektor prywatny do istotnych inwestycji w działania w dziedzinie klimatu w krajach rozwijających się.

3.6. Dane dotyczące **dopłat do paliw kopalnych** i powiązanych wydatków wskazują na potencjał finansowania działań w dziedzinie klimatu ze środków publicznych: wycofanie dopłat natychmiast uwalnia budżety państwowe i w ten sposób tworzy większą przestrzeń fiskalną. Wyraźnie pokazałoby również kalkulację ceny dla przedsiębiorstw i społeczeństwa. Parlament Europejski wezwał już do całkowitego zniesienia dopłat do paliw kopalnych⁽¹¹⁾, a Stany Zjednoczone, które są kolejnym głównym emitentem, też wyraziły taki zamiar lub być może przystąpiły już do działania⁽¹²⁾. Należy stopniowo i sprawiedliwie wycofywać jawne i niejawne dopłaty do paliw kopalnych, unikając skutków regresywnych i zapewniając zabezpieczenia na wzór Społecznego Funduszu Klimatycznego. Byłoby to pomocne dla gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji, które nadal wykorzystują paliwa kopalne do zaspokojenia podstawowych potrzeb.

3.7. Podczas gdy być może przeznaczono już biliony USD na finansowanie działań w związku ze zmianą klimatu, to kolosalne zadłużenie zagraniczne krajów najsłabiej rozwiniętych opiewa łącznie na 570 mld USD⁽¹³⁾. Te kraje wydają obecnie pięciokrotnie więcej na spłatę odsetek od zadłużenia niż 10 lat temu i, co niepokojące, od 2018 r. wydały więcej na zadłużenie niż na kształcenie. Koszty obsługi zadłużenia w najuboższych krajach mogą sięgnąć aż 53,4 % całkowitego budżetu państwa⁽¹⁴⁾. EKES jest przekonany, że obligacje powiązane z celami zrównoważonego rozwoju mogą zmniejszyć to obciążenie, sprzyjając zarazem przejściu na neutralność emisyjną.

⁽¹⁰⁾ OECD, 2024.

⁽¹¹⁾ COP28: MEPs want to end all subsidies for fossil fuel globally by 2025.

⁽¹²⁾ Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad, The White House.

⁽¹³⁾ UNCTAD's Least Developed Countries Report 2023.

⁽¹⁴⁾ International climate finance: Status quo, challenges and policy perspectives.

3.8. Należy przyjąć całościowe podejście do ulg w spłacie zadłużenia, aby przerwać cykl zadłużenia i niedoinwestowania m.in. działań przystosowawczych, po którym następuje wzrost podatności na zagrożenia. Trzeba też zwiększyć rolę obligacji powiązanych z celami zrównoważonego rozwoju. Ulga w spłacie zadłużenia jest istotna dla osiągnięcia celów finansowania działań w związku ze zmianą klimatu, ponieważ uwalnia zasoby finansowe w krajach rozwijających się i tym samym umożliwia im zwiększenie inwestycji w działania łagodzące i przystosowawcze. EKES opowiada się zatem za programem refinansowania długu na masową skalę, skierowanym do krajów rozwijających się.

3.9. Konieczne są dopasowane do potrzeb mechanizmy, by dokonać restrukturyzacji nadmiernego długu krajów rozwijających się, takiej jak konwersja długu na działania w dziedzinie klimatu, w której część zadłużenia ulega umorzeniu w zamian za zobowiązania do inwestowania w projekty dotyczące odporności na zmianę klimatu i zrównoważoności. To podejście zmniejsza presję fiskalną, zachęca do dobrego gospodarowania środowiskiem i sprzyja realizacji globalnych celów klimatycznych. Konwersja długu na działania w dziedzinie klimatu powinna stać się integralną częścią światowego finansowania działań w związku ze zmianą klimatu oraz nowego zbiorowego celu ilościowego dzięki temu, że skupia się na zobowiązaniach opartych na wynikach (wyrażonych za pomocą wcześniej wytyczonych celów klimatycznych i dotyczących zrównoważonego rozwoju).

3.10. Wymagałoby to przekształcenia pozostałego długu państwowego tych krajów – a także do pewnego stopnia zobowiązań ich sektora prywatnego – w obligacje powiązane ze zrównoważonym rozwojem zgodnie z ogólnym programem na rzecz zrównoważonego rozwoju (w oparciu o cele zrównoważonego rozwoju ze szczególnym uwzględnieniem celu 13 „Działania w dziedzinie klimatu”), Programem Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju „Standardy wpływu celów zrównoważonego rozwoju dla emitentów obligacji” oraz opartymi na nauce celami z Paryża i Kunmingu/Montrealu.

3.11. Zaostrzone reguły fiskalne będą ograniczać pole działania podmiotom lokalnym, regionalnym i krajowym, a wyższe stopy oprocentowania niweczą możliwości zaciągania tanich pożyczek. Aby skutecznie pozyskiwać kapitał pożyczkowy na działania w dziedzinie klimatu, ponadnarodowe i wielonarodowe instytucje, które dysponują solidnymi ratingami kredytowymi, powinny przyjąć wiodącą rolę.

3.12. Należy pilnie uwzględnić rozwiązania wykorzystujące prywatne zasoby finansowe i zachęcające podmioty prywatne do angażowania się w krajowe i regionalne plany dotyczące przystosowania się do zmiany klimatu i łagodzenia jej skutków. Wykorzystanie finansów publicznych do pozyskiwania inwestycji prywatnych nie tylko kompensuje koszty, w tym koszty potencjalnego zaniechania działań, lecz może również pomóc w zapewnieniu przyszłej stabilności fiskalnej podmiotów państwowych i szczebla niższego niż krajowy. Celem jest ukierunkowanie kapitału prywatnego na proinnowacyjne inwestycje, które pozwolą uzyskać przewagę konkurencyjną i będą miały długoterminowy pozytywny wpływ na rozwój lokalny i regionalny. Będą także przyczyniać się do dobrobytu społecznego i środowiskowego społeczeństw i pracowników z myślą o zapewnieniu sprawiedliwej transformacji.

4. Zaangażowanie sektora prywatnego i rola finansowania mieszanego

4.1. Nadszedł czas, aby zachęcać dużych inwestorów do rezygnacji z projektów szkodliwych dla klimatu na rzecz projektów, które przyczyniają się do odbudowy i ochrony zasobów przyrodniczych. Nadal zbyt wiele inwestycji prywatnych przeznaczona jest na szkodliwe dla klimatu przedsięwzięcia. Niedawne sprawozdanie wykazało, że od czasu podpisania porozumienia paryskiego w 2016 r.⁽¹⁵⁾ 60 największych banków prywatnych zainwestowało **6,9 bln** USD w przedsiębiorstwa zajmujące się paliwami kopalnymi, pomimo ostrzeżeń ekspertów, że każda dalsza ekspansja paliw kopalnych doprowadzi do chaosu klimatycznego i gospodarczego⁽¹⁶⁾. Międzynarodowa Agencja Energetyczna twierdzi, że jeżeli uda się zmniejszyć globalny popyt na paliwa kopalne na tyle szybko, by osiągnąć zerowy poziom emisji netto do 2050 r., to nowe projekty [niezgodne ze zrównoważonym rozwojem] staną w obliczu poważnego ryzyka handlowego⁽¹⁷⁾. Ważną rolę odgrywa tu sektor reasekuracji, który zaczął włączać ryzyko związane z klimatem do swoich portfeli⁽¹⁸⁾.

4.2. EKES wzywa do wzmocnienia i propagowania strategii na rzecz ograniczania ryzyka. W tym celu należy między innymi:

- zapewnić preferencyjne finansowanie: rządy, wielostronne banki rozwoju lub inne instytucje międzynarodowe powinny oferować sektorowi prywatnemu pożyczki po stawkach poniżej rynkowej stopy procentowej lub na korzystniejszych warunkach niż pożyczki dostępne na rynkach komercyjnych; najlepiej byłoby połączyć to z dotacjami na pomoc techniczną i budowanie zdolności⁽¹⁹⁾,

⁽¹⁵⁾ Banking on Climate Chaos, Fossil fuel finance report 2024.

⁽¹⁶⁾ Banking on Climate Chaos 2023.

⁽¹⁷⁾ Net Zero Roadmap: A Global Pathway to Keep the 1.5°C Goal in Reach.

⁽¹⁸⁾ Climate change and its consequences, Munich RE.

⁽¹⁹⁾ Takimi jak Zielony Fundusz Klimatyczny.

- tworzyć partnerstwa publiczno-prywatne dotyczące infrastruktury i świadczenia usług, by uwzględnić efekty zewnętrzne, które są nieodłącznie związane z inwestycjami w dziedzinie klimatu – zwłaszcza dotyczącymi przystosowania się do zmiany klimatu ⁽²⁰⁾,
- umożliwić zaciąganie długu podporządkowanego (pod względem pierwszeństwa spłaty) w krajowych lub wielostronnych instytucjach finansowych, by zmniejszyć ekspozycje inwestorów prywatnych na ryzyko; dzięki temu zwiększy się zdolność kredytową zielonych projektów i zachęci sektor prywatny do większego udziału w nich ⁽²¹⁾,
- przyjąć programy gwarancji kredytowych, w ramach których instytucja publiczna lub wielostronna zobowiązuje się do spłaty części lub całości kredytu w przypadku niewykonania zobowiązania przez pierwotnego (prywatnego) kredytobiorcę; ten mechanizm dodatkowo zachęca sektor prywatny do angażowania się w finansowanie działań w związku ze zmianą klimatu i zmniejsza ryzyko braku spłaty ⁽²²⁾.

4.3. EKES wzywa liderów biznesu i środowiska opiniotwórcze do przyjęcia pozytywnej narracji i podkreślenia potencjału działań w dziedzinie klimatu – zwłaszcza w obliczu ogromnych strat wynikających z ich niepodjęcia. Konieczna jest zmiana narracji, by nie postrzegać zmiany klimatu jako zagrożenia, lecz jako przedmiot wspólnej troski wraz z ogólnym zanieczyszczeniem i utratą różnorodności biologicznej, na który trzeba znaleźć rozwiązanie zapewniające ciągłość działania. Pomoże to w przeprowadzeniu niezbędnej transformacji oraz uniknięciu aktywów osieroconych i ostatecznego załamania gospodarki.

4.4. EKES popiera nowatorskie podejście Avinasha Persauda ⁽²³⁾ do czterech następujących wyzwań: nie można zapewnić finansowania projektów klimatycznych w krajach rozwijających się z uwagi na ryzyko makroekonomiczne; konieczne jest finansowanie tych projektów na ogromną skalę, by osiągnąć globalne cele klimatyczne; rynki wyolbrzymiają to ryzyko, zwłaszcza w trudnych czasach; korzyści wynikające z interwencji publicznej przewyższają koszty z uwagi na to wysoką stawkę. Rozwiązanie przyjęte przez Avinasha Persauda sprzyjałoby prywatnemu finansowaniu rentownych projektów, gdyż pokrywałoby około 60 % środków na potrzebne inwestycje, głównie na łagodzenie zmiany klimatu, zapewniałoby częściową gwarancję pokrycia ryzyka walutowego i tym samym obniżałoby koszt inwestycji w poszczególnych regionach (na przykład w wiodących krajach wschodzących średni koszt odsetek elektrowni słonecznych jest zaporowy i wynosi 10,6 % rocznie w porównaniu z 4 % w UE).

4.5. Ujawnianie informacji na temat emisji i sprawozdawczość w zakresie szerszej rozumianego śladu zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw i podejmowanych przez nie wysiłków w tym zakresie odgrywają bardzo ważną rolę w zachęcaniu inwestorów do korzystania z finansowania transformacyjnych działań w dziedzinie klimatu. Ma również zasadnicze znaczenie dla zapewnienia spójności przepływów finansowych ze ścieżką prowadzącą do niskiego poziomu emisji gazów cieplarnianych i rozwoju odpornego na zmianę klimatu, zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. (c) porozumienia paryskiego. Międzynarodowa Rada ds. Standardów w zakresie Zrównoważoności (ISSB) i Europejska Grupa Doradcza ds. Sprawozdawczości Finansowej (EFRAG) to dwa odrębne podmioty uczestniczące w opracowywaniu i rekomendowaniu standardów sprawozdawczości, które mogą się uzupełniać. Jest to szczególnie ważne dla przedsiębiorstw międzynarodowych, które muszą przestrzegać oba zbiory standardów. EKES apeluje o skuteczną współpracę tych dwóch organów w celu dalszej wzajemnej korelacji standardów i zapewnienia interoperacyjności.

4.6. Zasada podwójnej istotności, która została jednoznacznie włączona do ram regulacyjnych sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju w UE, może stać się szeroko przyjętym modelem dla standardów opracowywanych na całym świecie – mowa tu zwłaszcza o pracach prowadzonych przez Międzynarodową Radę ds. Standardów w zakresie Zrównoważoności. Zapewniłoby to równe warunki działania, ponieważ przedsiębiorstwa działające na skalę globalną byłyby zobowiązane zgłaszać nie tylko, w jaki sposób kwestie zrównoważonego rozwoju wpływają na nie, lecz również w jaki sposób ich działalność rzutuje ogólnie na społeczeństwo i środowisko.

5. Reforma międzynarodowej architektury finansowej i zarządzania nią

5.1. Komitet podkreśla pilną potrzebę mobilizacji i przekierowania zasobów finansowych na przeciwdziałanie wieloaspektowemu katastrofalnym skutkom zmiany klimatu. W tym celu niezbędna jest reforma międzynarodowej architektury finansowej i zarządzania nią. Kluczowymi podmiotami w globalnym finansowaniu działań w związku ze zmianą klimatu są między innymi Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) i inne wielostronne banki rozwoju, przy czym banki prywatne pełnią funkcję partnerów lewarowania.

5.2. EBC – jako centralny organ bankowy strefy euro – wywiera znaczący wpływ na politykę pieniężną, uregulowania bankowe i środki służące zapewnieniu stabilności finansowej. Komitet popiera rolę EBC we wspieraniu praktyk finansowych uwzględniających klimat, w tym inwestycji w przystosowanie się do zmiany klimatu i zapewnianie zgodności z celami porozumienia paryskiego.

⁽²⁰⁾ Takie jak tunele o podwójnym przeznaczeniu do zarządzania ryzykiem powodziowym w miastach, np. w Malezji.

⁽²¹⁾ Takich jak Gemini Wind Farm w Holandii.

⁽²²⁾ Na przykład fundusz Afrykańskiego Banku Rozwoju na rzecz inicjatyw ekologicznych w Rwandzie.

⁽²³⁾ Zob. artykuł Avinasha Persauda.

5.3. EKES stwierdza, że banki prywatne mogą potencjalnie odgrywać zasadniczą rolę w finansowaniu działań w związku ze zmianą klimatu, jeżeli będą współpracować z publicznymi instytucjami finansowymi w celu wykorzystania ram i zachęt do większych inwestycji sektora prywatnego w projekty przyjazne dla klimatu.

5.4. Ustanowiona w grudniu 2023 r. konwencja ramowa ONZ o międzynarodowej współpracy podatkowej⁽²⁴⁾ jest kolejnym sposobem zwiększenia finansowania działań w związku ze zmianą klimatu poprzez propagowanie przejrzystych i sprawiedliwych międzynarodowych praktyk podatkowych służących osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju. Ta współpraca pomaga zmobilizować zasoby krajowe, zwalczać uchylanie się od opodatkowania i zapewniać więcej środków finansowych na zrównoważony rozwój.

5.5. Komitet apeluje o zreformowanie międzynarodowej architektury finansowej i zarządzania nią, by stworzyć solidne podstawy do przekierowywania przepływów finansowych na globalne cele klimatyczne oraz do wspierania transformacji w kierunku zrównoważonej i odpornej przyszłości⁽²⁵⁾. Zaleca duży udział UE w procesie reform, zwłaszcza w związku ze Szczytem Przyszłości ONZ, 4. Międzynarodową Konferencją w sprawie Finansowania Rozwoju⁽²⁶⁾ i podejmowanymi w ich wyniku działaniami następczymi.

6. Rola społeczeństwa obywatelskiego w finansowaniu działań w związku ze zmianą klimatu i zrównoważonym finansowaniu

6.1. EKES podkreśla pierwszoplanową rolę społeczeństwa obywatelskiego w finansowaniu działań w związku ze zmianą klimatu i opowiada się za sprawiedliwym podziałem funduszy przeznaczonych na klimat w celu wyeliminowania dysproporcji w zakresie podatności na skutki zmiany klimatu, narażenia na nie i zdolności reagowania na nie. Kapitałne znaczenie ma demokratyzacja tych procesów poprzez szerokie włączenie w te działania organizacji społeczeństwa obywatelskiego i społeczności lokalnych, by zapewnić sprawiedliwy przydział i skuteczne wykorzystanie środków w oparciu o takie inicjatywy jak wspólny fundusz na rzecz celów zrównoważonego rozwoju. Te starania mają na celu stworzenie sprzyjających włączeniu społecznemu ekosystemów finansowania, które napędzają strategiczne inwestycje kapitału publicznego i prywatnego w realizację celów zrównoważonego rozwoju do 2030 r.

6.2. EKES opowiada się za stworzeniem ram finansowania działań w związku ze zmianą klimatu, w których na pierwszym miejscu byłyby kraje i społeczności wrażliwe na zmianę klimatu i które zapewniałyby im zasoby niezbędne do przystosowania się do skutków zmiany klimatu i przestawienia się na rozwój niskoemisyjny. Podkreśla potrzebę wprowadzenia mechanizmów kompensacyjnych (straty i szkody) w ramach dyskusji na temat finansowania działań w związku ze zmianą klimatu, by zapewnić sprawiedliwy przydział i wykorzystanie środków na rzecz globalnego Południa.

6.3. Komitet podkreśla znaczenie inkluzywności w podejmowaniu i wdrażaniu decyzji dotyczących finansowania działań w związku ze zmianą klimatu z myślą o zapewnieniu skuteczności i zrównoważoności inwestycji. Zdaje sobie sprawę, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają wszelkie dane po temu, by skutecznie pozyskiwać środki na przeciwdziałanie zmianie klimatu poprzez wykorzystanie lokalnej wiedzy i lokalnego doświadczenia. EKES zaznacza, że kobiety i dziewczęta, które w nieproporcjonalnie dużym stopniu odczuwają skutki zmiany klimatu, wnoszą kluczowy wkład w realizację strategii klimatycznych w terenie, i podkreśla znaczenie poprawy edukacji w celu przyczynienia się do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju⁽²⁷⁾.

7. Wkład w program prac ad hoc UNFCCC odnoszący się do nowego zbiorowego celu ilościowego dotyczącego finansowania działań związanych z klimatem

7.1. Komitet popiera stanowisko UE⁽²⁸⁾ i propozycję w sprawie podzielenia możliwości skutecznego rozwijania nowego zbiorowego celu ilościowego na cztery grupy: 1) zakres; 2) struktura; 3) aspekt ilościowy; 4) oczekiwane wyniki.

Zakres nowego zbiorowego celu ilościowego dotyczącego finansowania działań związanych z klimatem

7.2. EKES opowiada się za szerokim zakresem nowego zbiorowego celu ilościowego, który obejmowałby międzynarodowe źródła publiczne, prywatne i innowacyjne, takie jak zielone obligacje i fundusze klimatyczne, by pozyskiwać różnorodne zasoby finansowe na działania w dziedzinie klimatu. Uwzględnienie źródeł prywatnych i innowacyjnych nie powinno jednak przesłonić potrzeby znacznych zobowiązań w zakresie finansowania publicznego.

⁽²⁴⁾ Zob. niedawne oświadczenie UE w tej sprawie.

⁽²⁵⁾ Może to obejmować takie kroki, jak większe poszanowanie stanowiska krajów najbardziej podatnych na skutki zmiany klimatu w grupie G-20, MFW i innych instytucjach finansowych; zapewnienie dodatkowego wsparcia w ramach globalnej tarczy przeciw ryzyku klimatycznemu w krajach podatnych na skutki zmiany klimatu; jeszcze większe zacieśnienie współpracy między wielostronnymi bankami rozwoju, aby działać wspólnie na rzecz klimatu, zapewniać współfinansowanie i podejmować tym podobne działania; zaradzenie ryzyku finansowemu i innym rodzajom ryzyka związanym ze zmianą klimatu oraz podatności na zagrożenia wynikającej z dużego zadłużenia itd. za pomocą dokumentów i działań; opracowanie wspólnych ram dostosowania w zakresie CZR itd.

⁽²⁶⁾ FFD4 | Biuro ds. Finansowania Zrównoważonego Rozwoju.

⁽²⁷⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wzmocnienie pozycji młodzieży w celu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju poprzez edukację” (Dz.U. C 100 z 16.3.2023, s. 38).

⁽²⁸⁾ EU's views on the 2024 work plan for the NCQG on climate finance.

7.3. Komitet podkreśla potrzebę **skutecznych mechanizmów monitorowania**, aby zapewnić przejrzystość i zgodność z celami klimatycznymi. Bez rygorystycznego egzekwowania te mechanizmy mogą nie zapewniać wystarczającej rozliczalności.

Struktura nowego zbiorowego celu ilościowego dotyczącego finansowania działań związanych z klimatem

7.4. EKES popiera ramy przewidujące **dziesięcioletni** horyzont operacyjny (2025–2034 lub 2026–2035) i dostosowanie do celów w zakresie neutralności emisyjnej do 2050 r. w celu zapewnienia zainteresowanym stronom jasnego obrazu sytuacji. By zapewnić pilne działania, potrzebne mogą być jednak bardziej natychmiastowe i krótkoterminowe kamienie milowe.

7.5. Dlatego też EKES proponuje, by co pięć lat przeprowadzano przeglądy odpowiednio skoordynowane z harmonogramem **ustalonych na poziomie krajowym wkładów** w celu oszacowania postępów oraz dostosowania się do zmieniających się potrzeb i priorytetów.

7.6. EKES podkreśla znaczenie włączenia celów – w tym **pośrednich celów tematycznych** – do ram nowego zbiorowego celu ilościowego, by zapewnić jasne poziomy odniesienia dotyczące przydziału środków na finansowanie działań w związku ze zmianą klimatu oraz ich wdrażanie. Niemniej niezbędne może być forsowanie jeszcze bardziej **szczegółowych i ambitniejszych celów**, zwłaszcza odnośnie do działań przystosowawczych i łagodzących.

7.7. Ramy nowego zbiorowego celu ilościowego mogłyby obejmować zadania pośrednie dotyczące obszarów tematycznych, odbiorców, kanałów, sektorów, zwiększenia odporności na zmianę klimatu, ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, zwiększenia zdolności korzystania z zasobów finansowych, ograniczenia dopłat do paliw kopalnych oraz **zapewnienia spójności przepływów finansowych** z niskimi emisjami gazów cieplarnianych i rozwojem odpornym na zmianę klimatu ⁽²⁹⁾.

Aspekt kwantytatywny nowego zbiorowego celu ilościowego

7.8. EKES proponuje określenie celu jako **sprawiedliwej równowagi między siłą gospodarczą a zasadą „zanieczyszczający płaci”** ⁽³⁰⁾, aby proporcjonalnie odzwierciedlał zobowiązania i wkład krajów rozwiniętych. Wyższe wartości procentowe lub kwoty bezwzględne mogą być konieczne do zapewnienia odpowiedniego finansowania działań w dziedzinie klimatu oraz równowagi mającej na celu uniknięcie nadmiernych obciążeń finansowych.

7.9. Komitet zaleca uwzględnienie potrzeb i priorytetów krajów rozwijających się w oparciu o **sprawozdania krajowe** dla UNFCCC przy określaniu całkowitej kwoty finansowania działań w związku ze zmianą klimatu.

7.10. EKES zwraca uwagę na potrzebę uwzględnienia i monitorowania **szerokiego wachlarza uczestników i instrumentów** przy obliczaniu całkowitej kwoty, w tym dotacji, pożyczek preferencyjnych, programów ulg w spłacie zadłużenia i inwestycji prywatnych (w tym działalności charytatywnej), a także na potrzebę pozyskania dodatkowych środków i maksymalnego zwiększenia wpływu. EKES zaleca również, by najważniejszym elementem finansowania działań w związku ze zmianą klimatu były dotacje, co zapobiegnie dalszemu zadłużaniu krajów wrażliwych na zmianę klimatu, oraz by przewidziano programy ulg w spłacie zadłużenia (np. za pomocą obligacji powiązanych z celami zrównoważonego rozwoju ⁽³¹⁾), gwarancje redukcji ryzyka związanego z kursem wymiany walut, inwestycje prywatne itd.

Oczekiwane rezultaty w odniesieniu do nowego zbiorowego celu ilościowego dotyczącego finansowania działań związanych z klimatem

7.11. Co się tyczy przedłożonego przez UE dokumentu, EKES zaleca, by negocjacje w sprawie nowego zbiorowego celu ilościowego dotyczącego finansowania działań związanych z klimatem były ukierunkowane na: 1) większą adekwatność finansowania tego rodzaju działań do zakładanych celów i ich większą przyjazność dla różnorodności biologicznej, 2) zwiększenie wpływu tych działań dzięki temu, że: a) staną się sprawniejsze, skuteczniejsze i bardziej dostępne, b) mniej biurokratyczne, c) będą w większym stopniu uwzględniać aspekt płci, a także będą umożliwiały 3) lepsze dostosowanie do krajów i społeczności, które są najbardziej wrażliwe na zmianę klimatu. Komitet wzywa do podjęcia bardziej konkretnych działań i wiążących zobowiązań, aby zapewnić uzyskanie tych wyników.

⁽²⁹⁾ Zgodnie z postanowieniami art. 2 ust. 1 lit. c) porozumienia paryskiego.

⁽³⁰⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów” [COM(2023) 420 final – 2023/0234 (COD)] (Dz.U. C/2024/888, 6.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/888/oj>).

⁽³¹⁾ Zob. punkty dotyczące ulg w spłacie zadłużenia (3.7–3.10).

7.12. Koncepcja sprawiedliwej transformacji powinna – zgodnie z porozumieniem paryskim – wyznaczać kierunek alokacji wszystkich przepływów służących finansowaniu działań w związku ze zmianą klimatu i kłaść nacisk na respektowanie bezpiecznych i sprawiedliwych ograniczeń planety oraz szerszych celów społecznych i gospodarczych, w których centrum powinny znaleźć się cele zrównoważonego rozwoju.

Bruksela, dnia 19 września 2024 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Oliver RÖPKE
