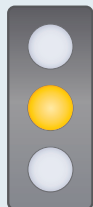


DOSTOSOWANIE SIĘ DO ZMIANY KLIMATU

Analiza z dnia 19 grudnia 2013 r.

TEMAT KOMUNIKATU: Komisja przedstawia wytyczne, które mają ułatwić Państwom Członkowskim dostosowanie się do skutków zmian klimatycznych w UE.

STRONY ZAINTERESOWANE: wszystkie branże gospodarki.



ZALETY:

- Wspieranie popularyzacji wiedzy na temat prawdopodobnych konsekwencji zmian klimatu oraz skuteczności i kosztów działań dostosowawczych jest niezbędne.
- Przeanalizowanie norm przemysłowych, służące określeniu tego, czy w wystarczającym stopniu uwzględniają one zmiany klimatu, jest słuszne.

WADY:

- Na tak wczesnym etapie nie zawsze możliwe będzie określenie, czy wdrożenie działań dostosowawczych jest właściwe.
- Tam, gdzie pojawienie się skutków ponadgranicznych jest mało prawdopodobne, obowiązkowa harmonizacja strategii dostosowawczych jest nieporozumieniem.

TREŚĆ

Tytuł

Komunikat z 16 kwietnia 2013 r. Unijna strategia w sprawie **dostosowania się do zmian klimatu**. Sygnatura COM(2013) 216.

Streszczenie

Jeśli nie zaznaczono inaczej, odniesienia dotyczą komunikatu COM(2013) 216.

› Tło i cele

- Średnioroczna temperatura na kontynencie europejskim w latach 2002-2011 była o 1,3 st. C wyższa niż w okresie przedindustrialnym (s. 2). Wzrost temperatur prowadzi do:
 - topienia się lodowców, podnoszenia się poziomu mórz i zmian w charakterze opadów atmosferycznych, co wiąże się z falami upałów, pożarami lasów i suszami na południu Europy, oraz powodzią, sztormami i erozją na północy kontynentu.
 - powstawania szkód ekonomicznych, ekologicznych i społecznych.
- Zmiany klimatu to opóźniony efekt emisji gazów cieplarnianych w minionych latach. Dlatego też – obok działań na rzecz ograniczenia emisji tych gazów – konieczne jest podjęcie inicjatyw w reakcji na skutki zmian, których nie da się już uniknąć.
- Proponując unijną strategię dostosowania, Komisja ma na celu:
 - zwiększyć gotowość i potencjał UE do reagowania na negatywne konsekwencje zmian klimatu („odporność klimatyczna”) (s. 5) oraz
 - zwiększyć koordynację działań dostosowawczych na poziomie lokalnym, krajowym i unijnym.

› Ekonomiczne i społeczne konsekwencje zmian klimatu

- Zdaniem Komisji, minimalne roczne koszty niedostosowania się UE do zmian klimatu wzrosną ze 100 mld euro w roku 2020 do ok. 250 mld euro w roku 2050 (s. 3).
- Wpływ zmian klimatu będzie zróżnicowany w zależności od regionu UE.
 - szczególnie ryzyko dotyczyć będzie basenu Morza Śródziemnego, równin zalewowych, regionów górskich i rejonu Arktyki;
 - Europa północna natomiast mogłaby nawet skorzystać na zmianach, ze względu na wyższe plony zbóż oraz niższe koszty ogrzewania.
- Sektorami szczególnie narażonymi na ryzyko związane ze zmianami klimatu („wrażliwymi na klimat”) są rybołówstwo, rolnictwo i leśnictwo, turystyka nadmorska i zimowa, sektor ochrony zdrowia, a także „główne służby użyteczności publicznej” (s. 3) takie jak dostawcy energii i wody.
- Na konsekwencje zmian klimatu narażone są również ekosystemy, który utracą swą zdolność do funkcjonowania jako „naturalne bufory” np. przed powodzią.
- Nowe warunki klimatyczne zwiększą ryzyko inwestowania w budynki i infrastrukturę [SWD(2013) 132, s. 8].
- „Społeczne koszty” zmian klimatu będą przede wszystkim efektem powodzi i upałów (s. 4)
 - w latach 1980-2011 w powodziach zginęło ponad 2500 osób, a skutki tych powodzi dotknęły ponad 5,5 mln osób.
 - bez podjęcia dodatkowych działań dostosowawczych, liczba ofiar upałów do roku 2020 może wzrosnąć do 26 tys. rocznie i 89 tys. rocznie w roku 2050.

› Wsparcie dla działań dostosowawczych i strategii realizowanych przez Państwa Członkowskie

- Strategie w zakresie przystosowania służą koordynacji działań dostosowawczych na różnych poziomach planowania i zarządzania (s. 5).
- Do tej pory tylko 15 Państw Członkowskich opracowało strategię w zakresie przystosowania. Strategie te:

Analiza z dnia 19 grudnia 2013 r.

- w większości są na wstępnym etapie;
 - w niektórych przypadkach ograniczają się do „planów dla poszczególnych sektorów” na wypadek np. fali upałów lub suszy (s. 4);
 - często nie uwzględniają efektów o charakterze ponadgranicznym [SWD(2013) 132, s. 13] oraz
 - nie są oceniane przez pryzmat osiągniętych rezultatów.
- Działanie 1: Wytyczne dla strategii w zakresie przystosowania, opracowywanych przez Państwa Członkowskie
 - Komisja chce w pierwszej kolejności opublikować niewiążące prawnie wytyczne dotyczące opracowywania, wdrażania i przeglądu strategii w zakresie przystosowania, przyjmowanych przez Państwa Członkowskie. Wytyczne będą również obejmować kwestie o charakterze ponadgranicznym.
 - Do roku 2014 Komisja chce opublikować „tablicę wyników w zakresie przygotowania”, która służyć będzie ocenie poziomu zaangażowania Państw Członkowskich w realizację strategii w zakresie przystosowania.
 - W roku 2017 Komisja zamierza ocenić strategię w zakresie przystosowania oraz – jeśli uzna je za „niewystarczające” – zaproponować w miejsce niewiążących wytycznych instrument o charakterze „prawnie wiążącym” (s. 6).
 - Działanie 2: Finansowanie działań dostosowawczych przez program LIFE
 - Komisja zamierza wspierać realizację działań dostosowawczych w regionach szczególnie wrażliwych na zmiany klimatyczne – takich jak wybrzeża, gęsto zaludnione delty rzeczne i miasta przybrzeżne, a także tereny górskie i wyspy – wykorzystując do tego fundusze z programu LIFE przeznaczone na działania związane ze środowiskiem.
 - Działanie 3: Wspieranie miejskich strategii w zakresie przystosowania
 - Komisja chce wspierać dobrowolne wdrażanie miejskich strategii w zakresie przystosowania.
- › **Poszerzanie i popularyzacja wiedzy na temat działań dostosowawczych**
- „Główne braki w wiedzy” [SWD(2013) 131, s. 3] na temat działań dostosowawczych dotyczą:
 - ryzyka zmian klimatu na szczeblu lokalnym i unijnym;
 - kosztów szkód spowodowanych przez zmiany klimatu oraz kosztów i korzyści wynikających z działań dostosowawczych;
 - skuteczności różnego rodzaju działań dostosowawczych.
 - Działanie 4: Likwidacja „głównych braków w wiedzy” na temat działań dostosowawczych
 - Komisja chce do roku 2020 zlikwidować „główne braki w wiedzy” poprzez:
 - finansowanie projektów w ramach programu badawczego „Horyzont 2020” (COM(2011) 80);
 - dokonanie „kompleksowego przeglądu” znaczenia zmian klimatu dla UE;
 - przeprowadzenie oceny „podatności na zagrożenia klimatyczne”: w tej dziedzinie – w obliczu stale udoskonalanych przepisów – zamierza wprowadzić nową, ujednoczoną, unijną procedurę przeglądu [SWD(2013) 131, s. 5].
 - Działanie 5: Współpraca platform internetowych i portali
 - Internetowa platforma „Climate-ADAPT” powinna być lepiej powiązana z innymi krajowymi portalami poświęconymi sprawom klimatu i przekształcona w główne źródło informacji o działaniach dostosowawczych w Europie.
- › **Działania dostosowawcze w innych dziedzinach polityki, szczególnie wobec najważniejszych sektorów podatnych na zmiany klimatu**
- Komisja zamierza włączyć kwestię działań dostosowawczych do innych obszarów polityki UE, tak aby:
 - UE była bardziej „odporna na klimat” oraz
 - wzmocnić odporność „szczególnie podatnych” sektorów.
 - Działanie 6: Wytyczne dla polityki rolnej i rybołówstwa oraz Polityki Spójności
 - W 2013 r. Komisja opublikuje wytyczne dotyczące projektowania i wdrażania działań dostosowawczych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Polityki Rybołówstwa oraz w ramach Polityki Spójności.
 - Działanie 7: Działania dostosowawcze w przypadku projektów inwestycji długoterminowych
 - Komisja chce upoważnić europejskie organizacje standaryzacji do sprawdzenia, czy normy przemysłowe stosowane w energetyce, transporcie i budownictwie w wystarczającym stopniu uwzględniają potrzebę dostosowania do zmian klimatu.
 - Działanie 8: Zwiększenie ochrony ubezpieczeniowej
 - Komisja zamierza zwiększyć ochronę ubezpieczeniową przed szkodami wywołanymi przez katastrofy naturalne. „Pierwszym krokiem” w tym kierunku będzie opublikowanie Zielonej Księgi poświęconej ubezpieczeniom od katastrof naturalnych i wywołanych przez człowieka [COM(2013) 213].
- › **Koordinacja, finansowanie i przegląd**
- Państwa Członkowskie powinny wyznaczyć krajowe punkty kontaktowe. Ułatwi to koordynację strategii Państw Członkowskich w zakresie przystosowania ze strategiami innych państw oraz strategią Komisji Europejskiej.
 - Komisja chce, by inwestycje współfinansowane z budżetu UE były „odporne” na negatywne skutki zmian klimatu (s. 2).
 - W celu sfinansowania działań dostosowawczych, Komisja planuje:
 - przeznaczyć 20 proc. z budżetu UE na lata 2014-2020 na wydatki związane z klimatem [Wieloletnie Ramy Finansowe, COM(2011) 398];
 - wspierać finansowo działania dostosowawcze poprzez programy UE, takie jak „Horyzont 2020” i LIFE oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.
 - Państwa Członkowskie będą mogły finansować działania dostosowawcze z wpływów ze sprzedaży praw do emisji gazów cieplarnianych (Dyrektywa 2009/29/EC, art. 10 (3)).
 - Komisja zamierza:
 - opracować wskaźniki, służące ocenie wysiłków dostosowawczych oraz słabości w całej UE, wykorzystując do tego fundusze programu LIFE.
 - w roku 2017 ocenić unijną strategię w zakresie przystosowania i w razie konieczności zaproponować jej przegląd (s. 10).

Analiza z dnia 19 grudnia 2013 r.

Uwagi Komisji w sprawie zasady pomocniczości

Unia Europejska jest uprawniona do koordynowania i uzupełniania działań związanych z dostosowaniem do zmian klimatu, podejmowanych na szczeblu lokalnym, krajowym i unijnym. Taka koordynacja jest niezbędna, by w odpowiedni sposób odnieść się do problemów o znaczeniu wykraczającym poza granice jednego państwa - np. ochrony przeciwpowodziowej na terenach transgranicznych równin zalewowych. Wspieranie przez UE rozwoju wiedzy i wymiany informacji na wszystkich poziomach współpracy będzie bardziej efektywne i tańsze niż podobne działania podejmowane przez poszczególne państwa członkowskie – zdecyduje o tym efekt skali. Koordynacja działań dostosowawczych z inicjatywami podejmowanymi przez Komisję w związku ze zmianami klimatu oraz włączenie tego zagadnienia w pozostałe obszary jej polityki, leży w zakresie odpowiedzialności Komisji [SWD(2013) 132, s. 24 i nast.].

Tło polityczne

Treść opisywanego Komunikatu oparta jest na Białej Księdze, zatytułowanej „Adaptacja do zmian klimatu: w kierunku europejskich ram działań” [COM(2009) 147], w której wskazano cztery filary działań realizowanych w fazie pilotażowej (lata 2009-2012). Wśród nich znalazły się: (1) poszerzanie wiedzy, (2) działania dostosowawcze w różnych obszarach polityki, (3) mechanizmy finansowe oraz (4) współpraca międzynarodowa. Następnym etapem, rozpoczynającym się w roku 2013, jest opracowanie ogólnej strategii w zakresie przystosowania. Kwestie dotyczące przystosowania uwzględniono również w wielu innych aktach legislacyjnych, np. dyrektywie powodziowej (2007/60/EC) oraz Dyrektywie Ramowej w sprawie strategii morskiej [2008/56/EC]. Wśród innych wniosków legislacyjnych, w których ujęto problematykę przystosowania do zmian klimatu, jest wniosek w sprawie Rozporządzenia dotyczącego wytycznych w sprawie rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej [COM(2011) 650]. Komisja podkreśliła również znaczenie dostosowania do zmian klimatu w komunikatach poświęconych zabezpieczeniu europejskich zasobów wody [COM(2012) 673] oraz Strategii na rzecz bioróżnorodności [COM(2011) 244].

Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Prowadząca Dyrekcja Generalna Dyrekcja Generalna ds. Polityki Klimatycznej
Komisja Parlamentu Europejskiego: Komisja ds. Środowiska (prowadząca), Komisje ds. Transportu, Środowiska i Przemysłu

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

To, że dla ograniczenia negatywnych skutków zmian klimatu konieczne jest nie tylko podjęcie wysiłków na rzecz ograniczenia emisji, mających powstrzymać te zmiany, ale również wdrożenie odpowiednich działań dostosowawczych, nie budzi wątpliwości. Umożliwi to uniknięcie zagrożeń dla gospodarki – np. wstrzymywania produkcji spowodowanego powodzią.

Obecnie jednak niemożliwe jest wiarygodne zdefiniowanie właściwych strategii i działań w zakresie przystosowania dla poszczególnych państw, ponieważ skutki zmian klimatu i skuteczność działań dostosowawczych wciąż budzą wątpliwości. Z tego względu niemożliwe jest przeprowadzenie wiarygodnych analiz kosztów i korzyści wynikających z działań dostosowawczych.

W zasadzie każde Państwo Członkowskie ma wystarczające zachęty do tego, by opracować strategię w zakresie przystosowania do zmian klimatu i ochrony swoich obywateli przed potencjalnymi skutkami tych zmian. Opracowanie wytycznych może się przyczynić do większej spójności w trakcie opracowywania krajowych strategii w zakresie przystosowania, a przez to zwiększyć możliwość porównywania wdrożonych strategii. W sytuacji, gdy w grę nie będą wchodziły skutki o charakterze ponadgranicznym, dokonywanie obowiązkowej harmonizacji strategii w zakresie przystosowania będzie jednak nieporozumieniem – Państwa Członkowskie powinny mieć możliwość reagowania na możliwe zmiany klimatu w swobodnie wybrany sposób. Sama Komisja wskazuje zresztą, że każdy kraj musi dostosować się samodzielnie, uwzględniając warunki geograficzne, klimatyczne i ekonomiczne [SWD(2013) 132, s. 16]. Dostosowanie się do wytycznych przy opracowywaniu strategii w zakresie przystosowania powinno więc pozostać dobrowolne.

Postulowane przez Komisję poszerzanie wiedzy na temat możliwych konsekwencji dla klimatu oraz skuteczności i kosztów działań dostosowawczych jest konieczne i musi mieć priorytetowe znaczenie. Problem braku wiedzy o korzyściach i kosztach działań dostosowawczych do zmian klimatu wymaga reakcji rządów, ponieważ firmy nie mają interesu w inwestowaniu w badania podstawowe. Z tego samego powodu pożądany jest finansowany ze środków publicznych rozwój platform służących rozpowszechnianiu informacji w tej dziedzinie.

Przeanalizowanie, czy normy przemysłowe w dostatecznym stopniu uwzględniają skutki zmian klimatycznych to dobry pomysł – szczególnie w obliczu spodziewanych dalszych zmian klimatu oraz długiego czasu trwania projektów infrastrukturalnych, zwłaszcza w sektorach energetycznym, transportowym i budowlanym.

Skutki zmian klimatu mają wymiar ogólnoświatowy i – szczególnie w przypadku krajów rozwijających się ze strefy tropikalnej i subtropikalnej – wymagają ekonomicznej, politycznej i społecznej reakcji Państw Członkowskich. Dotyczy to handlu międzynarodowego, dostępu do zasobów, zwalczania ubóstwa w krajach rozwijających się oraz ochrony ważnych ekosystemów. Komisja powinna więc przeanalizować – co zresztą zamierza – skutki zmian klimatycznych w krajach spoza UE i rozważyć konieczne działania dostosowawcze.

Analiza z dnia 19 grudnia 2013 r.

Wpływ na efektywność i indywidualną swobodę wyboru

Stosowanie zróżnicowanych metod oceny „podatności na zmiany klimatu” poszczególnych regionów w dłuższej perspektywie ułatwi szybsze poszerzenie wiedzy na temat skutków zmian klimatu. Na razie jednak – w związku z tym, że wyniki „oceny podatności” mają znaczenie dla przyznawania wsparcia na wdrażanie strategii w zakresie przystosowania, np. poprzez program LIFE – Państwa Członkowskie powinny być oceniane z wykorzystaniem ujednoliconych kryteriów. Mówiąc najprościej, istnieje niebezpieczeństwo, że Państwa będą skłonne – dla otrzymania wsparcia – dążyć do spełnienia niezbędnych wymogów, a nie do dostosowania się do zmian klimatu jako takich.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Obecnie niedostrzegalny.

Wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Przedsiębiorstwa będą unikać obszarów „podatnych na zmiany klimatu”. Działania dostosowawcze mogą więc zwiększyć atrakcyjność tych obszarów, jeśli pomogą w uchronieniu ich przed zagrożeniami.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Nie budzą wątpliwości. UE może podejmować działania służące ochronie środowiska, walce ze zmianami klimatu i ochronie zdrowia publicznego (art. 192, art. 191 (1) TFEU). Kompetencje te obejmują – obok walki ze zmianami klimatu jako takimi (poprzez ograniczanie emisji gazów cieplarnianych) – również inicjatywy na rzecz dostosowania się do negatywnych skutków tych zmian dla społeczeństwa i środowiska.

Pomocniczość

Tylko UE jest upoważniona do włączania działań dostosowawczych do swojej polityki klimatycznej i innych obszarów polityki. Co więcej, koordynowanie lokalnych i krajowych działań dostosowawczych na poziomie UE jest słuszne, szczególnie, że dzięki temu możliwe jest uwzględnienie problemów o charakterze ponadgranicznym. W sytuacjach, gdy nie będzie mowy o problemach o takim charakterze, wytyczne UE pod adresem Państw Członkowskich nie powinny być prawnie wiążące. Komisja powinna mieć tego świadomość, gdy wróci do tematu w roku 2017.

Zgodność z prawem UE w innych obszarach

Nie budzi wątpliwości. UE może koordynować działania dostosowawcze w ramach swojej polityki klimatycznej i włączać je do innych obszarów polityki (art. 11 TFEU).

WNIOSKI

Co do zasady, ograniczanie negatywnych skutków zmian klimatu jest słuszne. Obecnie jednak niemożliwe jest wiarygodne określenie odpowiednich strategii w zakresie przystosowania dla poszczególnych państw. W sytuacji, gdy nie ma mowy o możliwych skutkach o charakterze ponadgranicznym, dokonywanie obowiązkowej harmonizacji strategii w zakresie przystosowania jest nieporozumieniem. Poszerzenie wiedzy na temat możliwych konsekwencji dla klimatu oraz efektywności i kosztów działań dostosowawczych jest konieczne. Określenie, czy normy przemysłowe w wystarczającym stopniu uwzględniają zmiany klimatu jest uzasadnione.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.
Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.
Więcej informacji: www.for.org.pl