

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 1.4.2009
SEK(2009) 388

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

Průvodní dokument k

BÍLÉ KNIZE

Přizpůsobení se změně klimatu: směřování k evropskému akčnímu rámci

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

{KOM(2009) 147 v konečném znění}
{SEK(2009) 386}
{SEK(2009) 387}

SHRUTÍ

1. Úvod

Tato zpráva je shrnutím zprávy o posouzení dopadů¹ k bílé knize Komise o přizpůsobení se změně klimatu², jejímž cílem je dále na evropské úrovni rozvinout diskusi o důsledcích změny klimatu a podniknout kroky k zajištění toho, že EU a členské státy budou plně schopny reagovat jak na úrovni definice politik, tak na úrovni praktického provádění řešení, s vědomím toho, že většina iniciativ pro přizpůsobení musí být přijata na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni.

Komise v roce 2007 přijala zelenou knihu o přizpůsobení se změně klimatu v Evropě³, kterou následovala široká veřejná a interinstitucionální konzultace⁴. Posouzení dopadů čerpalo ze čtvrté zprávy IPCC⁵, ze zprávy EEA/JRC/WHO o dopadech změny klimatu v Evropě⁶ a z mnoha zpráv a výzkumných projektů o dopadech změny klimatu a přizpůsobení. Doplnují jej odvětvové dokumenty o problematice vody, pobřeží a moře⁷, zemědělství⁸ a zdraví⁹.

2. PŘIZPŮBOENÍ SE ZMĚNĚ KLIMATU: NOVÁ AGENDA PRO VEŘEJNOU POLITIKU

2.1. Klíčové pojmy

Zranitelnost (IPCC, 2007) je míra, do jaké je systém náchylný k nepříznivým důsledkům změny klimatu včetně proměnlivosti klimatu a extrémních jevů a není schopen se s nimi vyrovnat. Zranitelnost je funkcí povahy, velikosti a frekvence změny klimatu, proměnlivosti, jíž je systém vystaven, jeho citlivosti a jeho schopnosti přizpůsobení (obr. 1). Naopak **odolnost** (IPCC, 2007) je schopnost takového systému pohlcovat rušivé jevy a zároveň si zachovat stejnou základní strukturu a způsob fungování.

To znamená, že iniciativní politiky přizpůsobení by se neměly omezit na analýzu dopadů změny klimatu a nerovnoměrnou citlivost různých odvětví, regionů nebo sociálních skupin. Některým odvětvím, regionům a skupinám by změna klimatu mohla poskytnout příležitost pro inovace procesů, technologií a správy.

Pokud jsou ostatní podmínky příznivé, mohou se biologická rozmanitost, ekosystémy, populace a hospodářské subjekty přizpůsobit individuálně, bez zásahů ústředního orgánu zmírňujícího konečné dopady změny klimatu, přičemž mohou rovněž využít „příležitostí“

¹ SEK(2009) 387. Zpráva o posouzení dopadů uvádí více podrobností na odvětvové a geografické úrovni.
² KOM(2009) 147.

³ KOM(2007) 354, http://ec.europa.eu/environment/climat/adaptation/index_en.htm.

⁴ http://ec.europa.eu/environment/climat/adaptation/index_en.htm.

⁵ Alcamo et al., *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. (Změna klimatu 2007: dopady, přizpůsobení a zranitelnost) Příspěvek II. pracovní skupiny ke čtvrté hodnotící zprávě Mezivládního panelu pro změnu klimatu (IPCC), k dispozici na <http://www.ipcc.ch/ipccreports/assessments-reports.htm>.

⁶ Dopady měnícího se evropského klimatu – zpráva uvádějící hodnocení na základě ukazatelů z roku 2008, zpráva EEA č. 4/2008, http://reports.eea.europa.eu/eea_report_2008_4/en/.

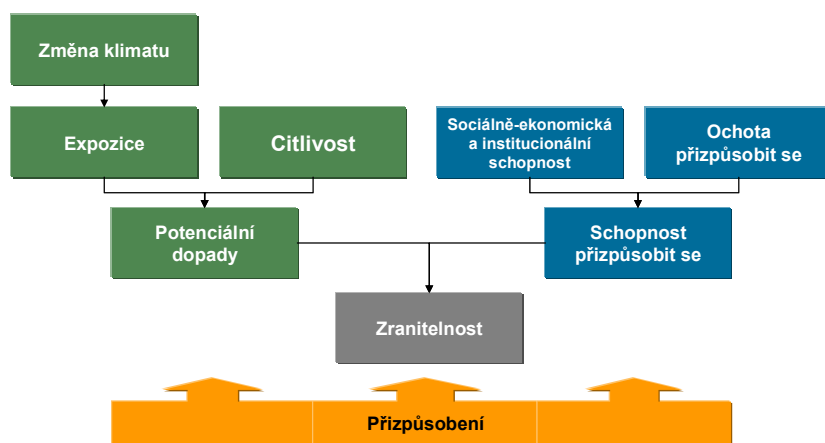
⁷ SEK(2009) 386.

⁸ SEK(2009) 417.

⁹ SEK(2009) 416.

změny klimatu, čímž se aktivuje další vrstva hospodářských, sociálních a environmentálních dopadů a dopady klimatu se posunou jinam.

Obr. 1: Konceptuální diagram zranitelnosti vůči změně klimatu a přizpůsobení. Zdroj: EEA (2008).

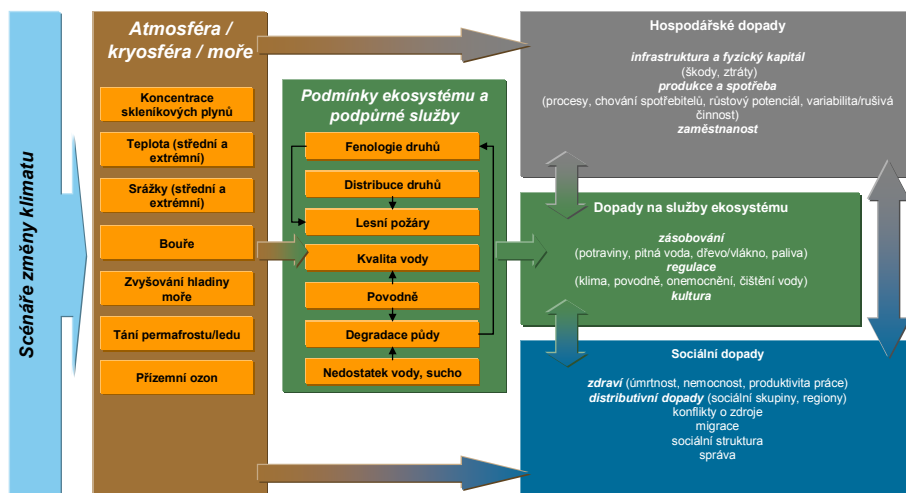


Budou proto třeba plánovaná opatření pro přizpůsobení, aby poskytla **víceodvětvový přístup** s cílem zlepšit odolnost přírodního a hospodářského systému a/nebo usnadnit konkrétní přizpůsobení, často v rámci **středně- a dlouhodobého přístupu**. Veřejná činnost se rovněž zaměří na produkci veřejných statků a vytvoření rovných příležitostí pro informace o zranitelnosti klimatu a o nákladech a přínosech možností přizpůsobení.

Velká nejistota ohledně budoucí základny pro přizpůsobení upřednostňuje pružné nebo přizpůsobivé řízení, kdy se kvalita alternativních strategií posuzuje vůči široké škále scénářů¹⁰. Analýza posouzení dopadů je založena na rámci celkového hodnocení, jenž se neomezuje na přímé dopady a hospodářské důsledky změny klimatu, ale zahrnuje i roli služeb ekosystému a sociální rozměr změny klimatu (obr. 2). To poskytuje základnu pro další začlenění stávajících informací o potenciálních dopadech, k nimž mohou vést alternativní předpovídané změny klimatu, s individuálním přizpůsobením nebo bez něj. Znalosti jsou dosud extrémně zlomkovité a výzkumné projekty v šestém a sedmém rámcovém programu pokračují v definování sady soudržných scénářů navržených pro další integrované posouzení politik přizpůsobení a zmírnění.

¹⁰ Hulme M. (2008), „*Is Climate Prediction a Limit to Adaptation?*” (Je předpovídání klimatu omezujícím faktorem pro přizpůsobení?), přednáška v Evropské komisi, 22. května 2008 – School of Environmental Sciences, University of East Anglia.

Obr. 2: Řetězec potenciálních dopadů změny klimatu: Zdroj: GR pro životní prostředí, podle EEA 2008 a IPCC 2007. Potenciální dopady jsou veškeré dopady, k nimž může vést předpovídaná změna klimatu; přizpůsobení není zohledněno.



2.2. Identifikace nejzranitelnějších odvětví a regionů v EU

Nejzranitelnějšími oblastmi v Evropě (EEA 2008) jsou jižní Evropa, Středomoří, nejvzdálenější regiony a Arktida. Obzvláštěním problémům dále čelí horské oblasti, zejména Alpy, ostrovy, pobřežní a městské oblasti a hustě osídlené záplavové oblasti. V severní a západní Evropě se u mírnějších stupňů změny klimatu předpovídá komplikovanější bilance nepříznivých a příznivých důsledků.

Potenciální dopady změny klimatu jsou vyšší v odvětvích závislých na službách ekosystému, dostupnosti vody a klimatických podmínkách, jako je zemědělství a lesnictví, rybolov a akvakultura, energetika a turistika.

Pro nejzranitelnější skupiny (starší lidé, děti, osoby s postižením, chronicky nemocní atd.) bude přizpůsobení pravděpodobně obtížnější. To představuje potenciální problém rovnosti a distribuce. Otvírá se tím rovněž otázka, zda by se plánované přizpůsobení mělo pokoušet zaměřit specificky na takové skupiny nebo pro zajištění spravedlivé strategie pro přizpůsobení použít distribuční analýzu. Nedostatek zdrojů pro nejzranitelnější skupiny je často uváděn jako překážka pro efektivní přizpůsobení, avšak také další finanční mechanismy a selhání trhu snižují potenciální účinnost přizpůsobení.

V Evropské komisi již probíhá práce na posouzení proveditelnosti a poskytnutí možností pro návrh ukazatele (sady ukazatelů) zranitelnosti na odvětvové a regionální úrovni, jenž by se dal použít k posouzení dalších souborů politik pro přizpůsobení pro celou EU. Vyžadoval by shromáždění hospodářských, sociálních a environmentálních ukazatelů pro různé klimatické scénáře, čímž by představil úroveň rizik, jimž čelí různá odvětví a regiony.

2.3. Potřeba lepší koordinace činnosti na různých úrovních

Některé členské státy ve svých úvahách o přizpůsobení znatelně pokročily a zavedly již příslušné politiky, zatímco jiné jsou stále ve fázi identifikace problémů nebo diskusí o směru, jímž by se činnost měla ubírat. Stávající vnitrostátní plány pro přizpůsobení uznávají potřebu koordinace mezi členskými státy, stejně jako přínosy nabízené integrovaným a koordinovaným přístupem k přizpůsobení na úrovni EU. Důvody pro činnost na úrovni EU jsou uvedeny níže:

- změna klimatu způsobí **přeshraniční dopady** a vyžádá si opatření pro přizpůsobení založená na spolupráci mezi různými členskými státy a koordinaci s příslušnými nečlenskými státy (např. u opatření protipovodňové ochrany na horním toku řek);
- ve strategii pro přizpůsobení musí být zakotven smysl pro **solidaritě**, jelikož důsledky změny klimatu budou v různých zeměpisných oblastech různé a budou vysoce proměnlivé, což znamená, že dopady se mohou po celé EU značně lišit;
- pro zamezení **nesprávnému přizpůsobení** (přizpůsobení, které posune dopady do jiné oblasti, země, odvětví nebo sociální skupiny nebo zhorší jejich problémy) je často nejlepší podniknout činnost na přeshraniční nebo evropské úrovni;
- změna klimatu bude mít velké dopady na odvětví, jež jsou na úrovni EU těsně integrovány prostřednictvím **jednotného trhu a společných politik**; přizpůsobení lze zohlednit ve **výdajových programech EU** pro doplnění zdrojů vynakládaných členskými státy;
- pokud jde o vnější činnost, pohyb směrem ke zvětšené vyjednávací síle na úrovni EU namísto úrovně členských států může Unii v některých odvětvích v oblasti přizpůsobení poskytnout **vedoucí roli**.

3. CÍLE BÍLÉ KNIHY

Specifickým cílem bílé knihy o přizpůsobení je identifikovat politické nástroje na úrovni EU a zřídit krátkodobý a střednědobý pracovní plán:

- zlepšením znalostní základny o zranitelnosti vůči změně klimatu (dopady a schopnost přizpůsobení) a o nákladech a přínosech možností pro přizpůsobení;
- včasným provedením opatření, jichž nebudeme litovat, opatření s přínosem pro všechny a zamezením nesprávnému přizpůsobení díky tomu, že přizpůsobení začleníme do politik EU;
- zavedením procesu pro lepší koordinaci politik pro přizpůsobení a pro posouzení příštích kroků, včetně zahájení diskuse o budoucím financování.

4. PROVĚŘENÍ POTENCIÁLNÍCH MOŽNOSTÍ

Pro prosazení výše uvedených cílů je třeba rozlišovat dvě úrovně možností:

- celkový přístup ke sledování politiky pro přizpůsobení na jakékoli úrovni;

– rámec pro činnost na úrovni EU.

4.1. Možnosti přístupu k přizpůsobení

Objeví se velké množství veřejných strategií, plánů a projektů pro přizpůsobení, z nichž každý bude vyžadovat posouzení zranitelnosti a zhodnocení nákladů a přínosů. Možnosti přizpůsobení je však možné zařadit do tří širokých kategorií založených na celkovém přístupu:

- „šedé“, **infrastrukturní přístupy**, představující fyzický zásah nebo stavební opatření s využitím inženýrských služeb, s cílem upravit **budovy a infrastrukturu** nezbytné pro dobré sociální a hospodářské podmínky společnosti tak, aby mohly lépe odolávat extrémním jevům;
- „zelené“, **strukturální přístupy**, jež přispívají ke zvýšení **odolnosti ekosystémů** a jejich cílem je zastavit ztrátu biologické rozmanitosti a degradaci ekosystému a obnovit vodní cykly, přičemž zároveň využívají funkce a služby poskytované ekosystémy, aby dosáhly nákladově efektivnějších a někdy lépe proveditelných řešení pro přizpůsobení, než by bylo možné, pokud se spoléháme pouze na šedou infrastrukturu;
- „měkké“, **nestructurální přístupy** spočívají v navrhování a uplatňování politik a postupů, kontroly užívání půdy, šíření informací a ekonomických pobídek pro snížení nebo zamezení zranitelnosti vůči katastrofám. Vyžadují pečlivější řízení **lidských systémů**, na nichž jsou založeny.

4.1.1. Posouzení možností

Toto posouzení dopadů se nemůže zabývat všemi rozmanitými aspekty zranitelnosti v rámci celé EU a všech odvětví a rozsahem možností přizpůsobení. Pro tuto zprávu navíc nebyl zvolen jeden preferovaný přístup, jelikož součástí jakéhokoli politického portfolia musí být všechny tři přístupy definované výše.

Pro posouzení **nákladů a přínosů politik přizpůsobení** je nutné zvážit úplný obraz opatření na úrovni EU a členských států (SZP a fondy politiky soudržnosti, politiky pro životní prostředí, zdraví a podnikání atd.) a je třeba vzít v úvahu, jak může změna zaměření nebo definice široké škály politik napomoci nákladovému zefektivnění, zrychlení a zpružnění činnosti pro přizpůsobení. Včasné zahájení cílené činnosti ve všech odvětvích může být ztíženo nejistotou, jež je vlastní předpovědím změny klimatu. Včasná činnost však může přinést jasné ekonomické výhody, protože umožní předvídat potenciální škody a snižovat hrozby pro ekosystémy, lidské zdraví, hospodářský vývoj, majetek a infrastrukturu. U některých investic, jež budou v době, kdy může dojít k plné realizaci dopadů změny klimatu, stále plně funkční, by současný směr předpovědi změny klimatu měl nyní hrát roli v rozhodování.

Individuální i plánované možnosti přizpůsobení mohou vyvolat **environmentální náklady**, jež budou muset být předmětem posuzování udržitelnosti. Zejména je nezbytné provést integrované posouzení strategií pro zmírnění a přizpůsobení: zatímco ve strategiích pro zmírnění (v případě energetiky i využívání půdy) by měla být plně začleněna jejich zranitelnost vůči změně klimatu, některé možnosti pro přizpůsobení (především zásobování vodou a chlazení) si zasluhují pečlivé posouzení. To potvrzuje důležitost integrovaného posouzení půdy a vody pro zajištění optimální alokace vzácných přírodních zdrojů (půda, voda). Co nejdříve je také nutné prozkoumat další environmentální dopady s cílem navrhnout politiku udržitelného přizpůsobení a zamezit „nesprávnému přizpůsobení“.

Ve vztahu k **sociálním dopadům** musí být strategie pro přizpůsobení se změně klimatu sociálně spravedlivá, zejména pokud jde o důsledky pro zaměstnanost, rovnost a distribuci. Měl by se klást silný důraz na lidský kapitál; počínaje informovaností o problémech spojených s přizpůsobením se změně klimatu až po investice do vzdělání a odborné přípravy, které zajistí, že budou Evropané mít dovednosti a schopnosti pro přizpůsobení se změně klimatu. Strategie pro přizpůsobení musí usnadňovat strukturální změny, když to bude třeba, získávat nové příležitosti pro hospodářský rozvoj a tvorbu „zelených“ pracovních míst a současně jednat solidárně se zranitelnými skupinami.

4.1.2. Stanovení priorit opatření pro přizpůsobení

Existuje řada opatření pro přizpůsobení, jež musí být přijata buď proto, že se v krátkodobém horizontu vyplatí bez ohledu na nejistotu v předpovědích (opatření, jichž nebudeme litovat), nebo proto, že jsou přínosná pro zmírnění i přizpůsobení (opatření s přínosem pro všechny):

- zamezení rozvoji a stavbě infrastruktury v oblastech s vysokým rizikem (např. záplavové oblasti, oblasti s nedostatkem vody) při umisťování nebo přemisťování sídel;
- minimalizace spotřeby energie a vody při navrhování infrastruktury a budov a zlepšení schopnosti zadržování vody a chlazení v městských oblastech;
- řízení povodňových rizik a pobřežních oblastí zahrnující (opětovné) vytvoření záplavových oblastí nebo slanisek, které zvyšují schopnost řízení povodňových rizik / zvyšování hladiny moře a podporují biologickou rozmanitost a cíle uchování stanovišť;
- zlepšování připravenosti a nouzového plánování pro řešení rizik (včetně klimatu).

4.2. Možnosti činnosti na úrovni EU

Ve světle výše uvedených cílů existují tři hlavní „strategické“ možnosti pro budoucí politiku EU pro přizpůsobení.

- **Možnost A (základní)** předpokládá, že je rozvoj strategií pro přizpůsobení omezen na individuální přizpůsobení a na činnost na vnitrostátní úrovni, přičemž politiky EU zůstávají beze změny. Tím by se otevřela řada mezer a vznikl by potenciál pro nesprávné přizpůsobení. Tato možnost byla tudíž v rané fázi zamítnuta.
- **Možnost B (postupná a reaktivní činnost směrem ke strategii EU pro přizpůsobení)** předpokládá, že strategie EU pro přizpůsobení se na základě zjištění této zprávy posune o krok dále. Přednost by mělo využití potenciálu probíhajících iniciativ, zejména na vnitrostátní úrovni, nebo programů koordinace a zvyšování informovanosti a podrobné prověření celé škály politik a nástrojů EU, za současného zavedení „správy“ politiky EU pro přizpůsobení jako metody sledování pokroku a přípravy pro budoucí činnost.
- **Možnost C (akční plán EU pro přizpůsobení)** by doplnil předchozí možnost upřednostněním nových legislativních iniciativ na podporu udržitelných činností pro přizpůsobení. Vnitrostátní a regionální strategie pro přizpůsobení by byly přezkoumány a usměrněny. Současná úroveň nejistoty ohledně zranitelnosti vůči dopadům a ohledně nákladů a přínosů opatření pro přizpůsobení však neumožňuje

stanovit předem definitivní akční plán. Argument pro činnost na úrovni EU (např. pro využití půdy nebo lesnictví) je navíc třeba systematictěji posoudit a široká škála opatření pro přizpůsobení spadá do vnitrostátní nebo místní působnosti. Konečně tato možnost je považována za předčasnou, jelikož dosud nebyly stanoveny priority pro nový víceletý finanční rámec pro období 2013–2020.

Je zvolena možnost B, neboť vzhledem k aktuální situaci nabízí vhodnou kombinaci mezi potřebou strategické vize rozvoje politiky EU pro přizpůsobení a potřebou pružného a reaktivního výběru politických priorit. Odpovídá proto **krátkodobé strategii** (do roku 2012) vycházející z aktuálního stavu provádění *acquis communautaire* EU (včetně probíhajících iniciativ, jež dosud nedosáhly svých cílů) a rozvoje strategií pro přizpůsobení a odpovídajících programů členskými státy na základě jejich závazků v rámci UNFCCC. Za předpokladu, že bude probíhat činnost pro přizpůsobení s individuální povahou nebo vedená členskými státy, navrhuje použití měkkých nástrojů a podpůrné činnosti, která může v krátkodobém horizontu zrychlit přizpůsobení, zamezit některým formám nesprávného přizpůsobení a vytvořit pro programy přidanou hodnotu EU.

5. SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ

Evropská komise spolu s Evropskou agenturou pro životní prostředí se zavázaly vypracovat ukazatele přizpůsobení, které mají poskytovat informace o zranitelnosti určitého odvětví nebo regionu, nabídnout zpětnou vazbu ohledně toho, jak politiky a programy řeší problémy, a vyhodnotit jejich vhodnost, efektivnost a pružnost.

Celoevropské klíčové ukazatele přizpůsobení vycházející z dohodnutých definic napomohou Komisi při podávání zpráv o dosaženém pokroku a zajistí pružný přístup k tvorbě politik. K první úpravě by mohlo dojít poté, co bude v rámci UNFCCC uzavřena dohoda o další činnosti v oblasti zmírnění, jelikož výše ambicí další činnosti při snižování emisí ovlivní míru přizpůsobení v celé EU.

Programy podávání zpráv budou definovány v pozdější fázi. Budou vycházet z informačního systému a budou založeny na harmonizovaném přístupu k minimalizaci administrativní zátěže.