

Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému Biela kniha „Adaptácia na zmenu klímy: Európsky rámec opatrení“

[KOM(2009) 147 v konečnom znení]

(2010/C 128/23)

Spravodajca: **pán OSBORN**

Komisia sa 1. apríla 2009 rozhodla podľa článku 262 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva prekonzultovať s Európskym hospodárskym a sociálnym výborom

Biela knihu „Adaptácia na zmenu klímy: Európsky rámec opatrení“

KOM(2009) 147 v konečnom znení.

Odborná sekcia pre poľnohospodárstvo, rozvoj vidieka a životné prostredie, poverená vypracovaním návrhu stanoviska výboru v danej veci, prijala svoje stanovisko 13. októbra 2009.

Európsky hospodársky a sociálny výbor na svojom 457. plenárnom zasadnutí 4. a 5. novembra 2009 (schôdza z 5. novembra 2009) prijal 183 hlasmi za, pričom 3 členovia hlasovali proti a 6 sa hlasovania zdržali, nasledujúce stanovisko:

1. Závbery a odporúčania

1.1. Zmena klímy je jednou z najväčších výziev vo svete v 21. storočí. Najvyššou prioritou je činnosť na obmedzenie týchto zmien, a to znížením emisií skleníkových plynov. Dôležité je však tiež aj včasné plánovanie vo vhodnom čase, aby sme sa dokázali týmto zmenám prispôsobiť, čo je už dnes nevyhnutné.

1.2. V roku 2007 Komisia zverejnila zelenú knihu o prispôbení sa zmene klímy. Po rozsiahlych konzultáciách k tomuto dokumentu a ďalšej analýze teraz Komisia zverejnila bielu knihu „Adaptácia na zmenu klímy: Európsky rámec opatrení“, ku ktorej má výbor vypracovať svoje stanovisko.

1.3. Vo svojom predchádzajúcom stanovisku k zelenej knihe ⁽¹⁾ EHSV odporučil ustanovenie zastrešujúcej európskej stratégie na prispôbovanie sa, ktorá by tvorila rámec pre opatrenia, ktoré budú musieť byť prijaté na európskej úrovni, na úrovni jednotlivých štátov a ktoré budú musieť prijať aj iní aktéri. Biela kniha teraz navrhuje presne takýto rámec a výbor víta jej všeobecný prístup.

1.4. Výbor si však myslí, že niektoré činnosti, ktoré Komisia navrhuje, nie sú dostatočne naliehavé ani dostatočne špecificky zamerané. Výbor žiada najmä:

- posilnenie úlohy koordinačnej európskej stratégie, ktorá v sebe spája niekoľko národných adaptačných stratégií,

- prísnejší časový rámec pre ďalší rozvoj stratégie, ktorý kladie špecifický dôraz na otázky alebo oblasti, ktoré si môžu vyžadovať zavedenie najurgentnejších adaptačných opatrení,
- ustanovenie nezávislého výboru na vysokej úrovni alebo orgánu na sledovanie napredovania v oblasti zmierňovania a adaptácie v Európe a na upozornenie verejnosti na otázky, v ktorých nedochádza k žiadnemu pokroku,
- včasné úsilie zmerať rozsah výdavkov na adaptáciu, ktoré budú pravdepodobne potrebné v Európe (porovnateľné s úžasným úsilím, ktoré už Komisia vynaložila na zhodnotenie potrieb rozvojových krajín v tomto ohľade),
- zintenzívnenie spolupráce minimálne na úrovni OECD, radšej však na celosvetovej úrovni, pretože adaptácia musí mať celosvetový rozsah,
- väčšie úsilie o zapojenie verejnosti a občianskej spoločnosti do vypracovávania adaptačných plánov a opatrení.

2. Biela kniha a jej kontext

2.1. Zmena klímy je jednou z najväčších výziev, ktorým čelí svet v 21. storočí. Svetovou prioritou a prioritou pre nasledujúcu schôdzu UNFCCC v Kodani musí byť obmedzenie týchto zmien znížením emisií skleníkových plynov. Na prispôbenie sa týmto zmenám, ktorým sa už nedá vyhnúť, je však dôležité plánovať činnosti vopred a vo vhodnom čase.

⁽¹⁾ Ú. v. EÚ C 120, 16.5.2008, s. 38.

2.2. V roku 2007 Komisia zverejnila zelenú knihu o prispôsobení sa zmene klímy. Po rozsiahlej konzultácii k tomuto dokumentu (vrátane stanoviska výboru) teraz Komisia zverejnila bielu knihu „Adaptácia na zmenu klímy: Európsky rámec opatrení“, ku ktorej má výbor vypracovať svoje stanovisko. Mnohé body v predchádzajúcom stanovisku výboru sa vo výraznej miere odrážajú v bielej knihe.

2.3. Biela kniha sa začína tvrdením, že vo svete už prebieha zásadná zmena klímy, ktorá sa bude prehĺbovať, čo bude mať výrazný dosah na mnohé odvetvia, a že na túto situáciu je potrebné pripraviť sa už teraz. Nie je isté, aký bude rozsah vplyvu týchto zmien ani ich geografické rozloženie, čo sčasti závisí od miery úspešnosti svetového úsilia na zmiernenie zmeny klímy znížením emisií skleníkových plynov. Avšak aj v tom najoptimistickejšom scenári zmiernenia vplyvov bude potrebné sa adaptovať na veľké zmeny, a to je potrebné naplánovať už dnes.

2.4. V európskom regióne uvádza biela kniha niekoľko sektorov, ktoré budú klimatickými zmenami zrejme výrazne ovplyvnené:

- poľnohospodárstvo a lesné hospodárstvo,
- rybné hospodárstvo a akvakultúra, pobrežné a morské ekosystémy,
- infraštruktúra a jej zraniteľnosť v prípade extrémnych výkyvov počasia a zvyšovania hladiny mora,
- cestovný ruch,
- ľudské zdravie a zdravie rastlín,
- vodné zdroje,
- ekosystémy a biodiverzita.

2.5. Biela kniha navrhuje, aby boli najefektívnejšie stratégie založené na činnosti v rámci kapacity prírody absorbovať alebo kontrolovať vplyvy, a nie zameriavať sa na fyzickú infraštruktúru. Odkazuje na prístup ekologickej infraštruktúry, stanovený v hodnotení vplyvu.

2.6. Komisia v bielej knihe uvádza, že samostatná adaptácia osôb a podnikov, ovplyvnená týmito účinkami, pravdepodobne nedosiahne optimálne výsledky. Ide o jasný prípad opatrení preventívnej politiky na odvrátenie nevhodných činností („nevhodnej adaptácie“) a na zabezpečenie ekonomických, sociálnych a environmentálnych výhod včasnejších než neskorších činností.

2.7. Biela kniha uvádza, že väčšinu adaptačných opatrení bude potrebné prijať na národnej, regionálnej alebo miestnej úrovni, ale vidí jasnú úlohu pre EÚ pri zapojení sa do činnosti v oblastiach, kde problémy presahujú hranice jednotlivých štátov, a v sektorech, kde existujú dobre rozvinuté európske kompetencie a aktivity, ktoré môžu mať významný vplyv na adaptáciu.

2.8. Biela kniha teraz navrhuje dvojfázový rámec opatrení. V prvej fáze (2009 – 2012) navrhuje štyri piliere opatrení a súbor opatrení pre EÚ a členské štáty v rámci každej z týchto položiek:

- vybudovanie solídnej znalostnej základne,
- začlenenie aspektu adaptácie do dôležitých oblastí politiky EÚ,
- využitie kombinácie politických nástrojov na zabezpečenie účinnej realizácie adaptácie,
- zintenzívnenie medzinárodnej spolupráce v otázkach adaptácie.

2.9. V druhej fáze, ktorá sa začne v roku 2013, sa plánuje komplexnejšia adaptačná stratégia, ale biela kniha momentálne neposkytuje žiadne podrobnosti o jej možnom rozsahu.

3. Všeobecné pripomienky

3.1. Podľa skoršieho stanoviska výboru k zelenej knihe (NAT/368) EHSV odporučil ustanovenie zastrešujúcej európskej stratégie na prispôsobovanie sa, ktorá by tvorila rámec pre opatrenia, ktoré budú musieť byť prijaté na európskej úrovni, na úrovni jednotlivých štátov a ktoré budú musieť prijať aj iní aktéri. Biela kniha teraz navrhuje presne takýto rámec, ktorý obsahuje mnohé body odporúčané výborom v skoršom stanovisku. Výbor to prirodzene víta spolu so všeobecným prístupom, ktorý je opísaný v bielej knihe.

3.2. V rámci mnohých položiek je však forma navrhovaných činností skôr pokusná. Niektoré navrhované činnosti sa budú skúmať, zvažovať, hodnotiť alebo podporovať. Žiadne z nich sa nebudú vyžadovať alebo vynucovať a vyzerá to tak, že v tejto oblasti sa momentálne ani neplánuje vypracovanie právnych predpisov. Vzhľadom na zvyšujúcu sa závažnosť dosahu zmeny klímy a význam európskeho vedenia v tejto oblasti sa výbor domnieva, že Európa by sa mala rýchlejšie preorientovať na normatívnejšiu stratégiu so špecifickejšími cieľmi. V ďalšej časti tohto stanoviska uvádzame niektoré kľúčové prvky silnejšej stratégie, na ktorej by mala Európa podľa výboru pracovať.

3.2.1. **Úloha Európy vo vzťahu k adaptácii** – Hoci väčšina praktických činností potrebných na adaptáciu na zmenu klímy sa bude musieť vykonať na miestnej, regionálnej a národnej úrovni, výbor súhlasí s tým, že je potrebné, aby sa do tejto činnosti výrazne zapojila aj EÚ. Existuje na to viacero dôvodov:

- Analýza pravdepodobných zmien a dosahov si bude vyžadovať veľké úsilie v oblasti výskumu a sledovania, pri ktorom by pomohla koordinácia na európskej úrovni.

- Niektoré problémy, ktoré sa vyskytnú, budú presahovať hranice jednotlivých štátov a budú si vyžadovať jednotnú odpoveď.
- Dosahy sa budú medzi jednotlivými časťami Európy výrazne líšiť a niektoré chudobnejšie regióny môžu byť zasiahnuté najviac, čo poukazuje na potrebu rozdelenia zaťaženia prostredníctvom súdržnosti alebo iných mechanizmov.
- Niektoré kľúčové politiky a programy Komisie vrátane SPP a štrukturálnych fondov sa budú musieť nastaviť podľa zmeny klímy, aby lepšie slúžili svojmu účelu.
- Ak sa pozrieme za hranice Európy, bude potrebné vyvinúť veľké úsilie na medzinárodnej úrovni na podporu najmenej rozvinutých krajín juhu, ktoré zmena klímy pravdepodobne zasiahne vo väčšej miere, no ktoré majú zároveň slabšiu kapacitu na primeranú adaptáciu. EÚ by mala najlepšie postavenie na to, aby koordinovala európske úsilie v tejto oblasti.
- Výzva vhodnej a včasnej adaptácie na nasledujúce zmeny našej klímy si predovšetkým vyžaduje, aby európski politickí lídri spolupracovali na spoločnej veci, ktorá presahuje národné hranice.

Z týchto dôvodov výbor plne podporuje potrebu vypracovania silnej európskej stratégie adaptácie a vyzýva Komisiu, aby rozhodnejším spôsobom čo najskôr vypracovala stratégiu so špecifickými cieľmi.

Keďže klimatické zmeny majú globálny charakter, je potrebné aj pri adaptačných programoch vychádzať z globálneho prístupu, a to tiež preto, že tieto zmeny sa v najväčšej miere dotknú tých najmenej rozvinutých krajín, ktoré sú súčasne aj tými najzraniteľnejšími. V tomto smere vyvíja veľkú iniciatívu OECD a rámce a programy EÚ by mali byť v maximálnej miere koordinované i na tejto úrovni.

Spolu s vývojom činností na európskej úrovni je dôležité zároveň aj prísnejšie stimulovať činnosti na národnej, regionálnej a miestnej úrovni. Zo základných informácií o bielej knihe vyplýva, že momentálne existuje mnoho prístupov na národnej úrovni a že niektoré členské štáty urobili pri analýze svojej vlastnej situácie a pri rozvoji vhodných stratégií adaptácie podstatne väčší pokrok ako iné. Pre poskytnutie lepšieho stimulu procesu adaptácie si výbor myslí, že by bolo pre európsku iniciatívu užitočné stanoviť spoločné parametre a časové rámce pre vytvorenie národných stratégií adaptácie.

3.2.2. Ciele a časové rámce – Komisia navrhuje dvojfázový proces. Prvá fáza bude trvať od roku 2009 do roku 2012, počas nej sa posilní znalostná základňa, adaptácia sa začlení do kľúčových oblastí politiky EÚ, vyvinú sa opatrenia a posilní sa úsilie v oblasti medzinárodnej spolupráce. Komplexná stratégia adaptácie sa vyvinie až v druhej fáze, ktorá sa začne v roku 2013.

3.2.3. Výbor chápe logiku tohto dvojfázového prístupu, avšak vzhľadom na naliehavosť daného problému sa mu takýto postup zdá príliš pomalý. Vplyvy zmeny klímy už začínajú byť citelné v rámci Európy a ešte závažnejšie v iných častiach sveta. Aj keď sa po schôdzi v Kodani začnú úspešne realizovať kroky na zmierenie vplyvov na celom svete, koncentrácie skleníkových plynov v atmosfére sa budú zvyšovať ešte niekoľko desaťročí so závažnými vplyvmi na klímu. Adaptačné opatrenia sa musia zaviesť teraz, nie niekedy v neurčitom strednodobom horizonte. Takisto by sa malo čím skôr začať s prevenciou nevhodného rozvoja a investícií (pri zamedzení „nevhodnej adaptácie“).

3.2.4. Výbor preto nalieha na Komisiu, aby v rámci svojej analytickej práce počas nasledujúcich troch rokov venovala osobitnú pozornosť zlepšovaniu metód prognózy krátkodobých (1 až 5 rokov) dosahov, ktoré si môžu vyžadovať najnaliehavejšie adaptačné opatrenia a činnosti v rámci danej časovej lehoty. Ktoré sú najzraniteľnejšie pobrežia, ktoré si vyžadujú najnaliehavejšie ochranné opatrenia? Kde sú problémy s nedostatkom vody najzávažnejšie a aké činnosti je potrebné vykonať? Aké sú bezprostredné vplyvy na zdravie a ako sa dá na ne najlepšie pripraviť?

3.2.5. Komisia by sa mala takisto snažiť čo najskôr zistiť, kde sú najväčšie riziká nevhodných investícií („nesprávna adaptácia“) a ako je možné najlepšie predchádzať chybám. Príkladom toho je trvalá aktivita v oblastiach so zvýšeným rizikom rozsiahlych záplav v budúcnosti.

3.2.6. Analytické a prognostické schopnosti kľúčových inštitúcií sa musia naliehať rozvinúť do takej miery, kedy budú schopné poskytovať zmysluplné poradenstvo rozhodujúcim orgánom v kritických otázkach v tejto oblasti. Okrem toho je potrebné na rôznych miestach v EÚ a na celom svete reprezentatívnym spôsobom neustále kontrolovať koncentráciu CO₂ a pozorovať zmeny klímy a vplyv podielu oxidu uhličitého v atmosfére na klímu.

3.2.7. Inštitucionálne opatrenia – Biela kniha navrhuje ustanovenie dvoch nových celoeurópskych orgánov – Riadiacej skupiny pre adaptáciu na zmenu klímy a riešenie jej dôsledkov (*Impact and Adaptation Steering group*) pre rozvoj spolupráce v oblasti adaptácie a Strediska výmeny informácií (*Clearing House Mechanism*), ktoré bude slúžiť ako IT nástroj a databáza klimatických dosahov a zraniteľnosti a najlepších postupov adaptácie. Obidva návrhy sa zdajú byť užitočné, ale podľa názoru výboru pravdepodobne samé o sebe nezabezpečia viditeľnosť a politickú silu, ktorá je potrebná na realizáciu adaptačných opatrení v potrebnom rozsahu a tempe.

3.2.8. Výbor chce preto znovu predložiť odporúčanie, ktoré predložil vo svojich pripomienkach k zelenej knihe v tom zmysle, že EÚ by mala ustanoviť nezávislý monitorovací orgán s nezávislým predsedom, ktorý je poverený kontrolou napredovania celej stratégie v oblasti zmeny klímy (v zmysle adaptácie aj zmiernenia následkov). Takýto nezávislý orgán by pravidelne a verejne informoval o pokroku v Európe a poskytoval by včasné varovania, ak by činnosť zaostávala za záväzkami alebo ak by v prípade adaptácie nebolo možné vhodne sa pripraviť na bezprostredné vplyvy zmeny klímy.

3.2.9. Keď výbor prvýkrát predložil toto odporúčanie, nezávislý výbor pre zmenu klímy, ustanovený v Spojenom kráľovstve, predniesol niekoľko odporúčaní, ktoré podnietili ďalšiu činnosť v tejto krajine a úspešne preukázali hodnotu takéhoto orgánu. Podobný orgán na európskej úrovni by mohol hrať významnú úlohu pri vyvíjaní tlaku na činnosť na danej úrovni.

3.2.10. **Finančné prostriedky na adaptáciu** – V kontexte kodanských rokovaní Európa potrebuje naliehavo stanoviť, aký objem prostriedkov bude treba vyčleniť na podporu adaptácie (a zmiernenia následkov) v rozvojovom svete a v akom rozsahu by sa na tom mala podieľať samotná Európa. V samostatnom oznámení KOM(2009) 475/3 Komisia uviedla, že do roku 2020 budú mať rozvojové krajiny požiadavky na financovanie rádovo niekoľko 100 miliárd EUR ročne v zmysle výdavkov na zmiernenie následkov a adaptáciu, a ponúka návrhy, koľko by mohli pokryť príspevky z verejných zdrojov v Európe. Výbor víta tieto včasné návrhy a nalieha na inštitúcie, aby sa k nim čím skôr vyjadrili. Tieto návrhy by tak mohli prispieť k dosiahnutiu úspešnej dohody v Kodani.

3.2.11. V kontexte kodanských rokovaní je pochopiteľné, avšak neuspokojivé, že v samotnej Európe je výška potenciálnych nákladov na adaptáciu omnoho nejasnejšia. Biela kniha, bohužiaľ, uvádza len veľmi málo číselných údajov o pravdepodobných nákladoch na adaptáciu v Európe a hovorí len o odhadoch nákladov na prispôbenie politík v príslušnom čase. Výbor navrhuje, aby bol prioritou počiatočný odhad rozsahu zdrojov, ktoré budú v Európe pravdepodobne potrebné. Toto celkové hodnotenie sa potom rozdelí na viaceré časti, pričom najvyššie priority si budú vyžadovať výdavky v rámci prvých piatich rokov a menej naliehavé výdavky sa ponechajú na neskoršie obdobia. Hodnotenie bude musieť zohľadniť, ktoré výdavky by sa mohli ponechať v súkromnom sektore, akú časť by mohlo v rozumnej miere kryť poistenie a kde budú pravdepodobne potrebné verejné výdavky. Takisto by bolo potrebné zvážiť, ako by sa mohli najlepšie rozdeliť verejné výdavky medzi národné a európske rozpočty.

3.2.12. Takéto odhady samozrejme nie sú jednoduché. Ak sa však dajú zabezpečiť pre rozvojové krajiny, bude možné zabezpečiť ich aj pre samotnú Európu. Podľa názoru výboru sa tu musí zohľadniť vyššia miera naliehavosti a potenciálneho rozsahu budúcich problémov, než uvádza biela kniha. Svet sa vydáva na nepreskúmané územie a plány na preventívne a adaptačné výdavky nemôžu byť založené na minulých skúsenostiach alebo zastaraných kritériách, ako je poskytovanie dostatočnej ochrany pred

všetkými prírodnými katastrofami okrem tých, ktoré sa vyskytujú raz za sto rokov. Prírodné katastrofy, ktoré sa v minulosti vyskytovali možno raz za sto rokov, sa budú teraz vyskytovať oveľa častejšie. Kritériá a usmernenia v oblasti plánovania rizík a preventívne výdavky, ktoré z nich vyplývajú, sa budú musieť podľa toho upraviť a zakomponovať do príslušných rozpočtov.

3.2.13. Keďže vplyvy zmeny klímy sa stávajú v nasledujúcich rokoch čoraz závažnejšími, výdavky na adaptáciu budú vyššie a stanú sa dôležitejšou položkou rozpočtov verejných aj súkromných sektorov a budú mať výraznejší vplyv na výšku poistného a poistných platieb. Všetky aktuálne štúdie uvádzajú, že v zmysle adaptácie ako aj zmiernenia následkov budú existovať výhody v prípade promptného prijatia opatrení namiesto príliš neskorej reakcie po závažnom poškodení.

3.2.14. Ak sa na druhej strane činnosť vykoná vo vhodnom čase a efektívne sa zaradi do ostatných opatrení politiky, aspoň v niektorých prípadoch by mala existovať možnosť prijatia obojstranne výhodných opatrení, ktoré zlepšia pružnosť danej oblasti alebo schopnosť reagovať na dôsledky zmeny klímy súčasne s dosahovaním ostatných cieľov politiky. Je naliehavo nutné začať čo najskôr hľadať tieto možné synergie a zhromažďovať celkové číselné údaje o nákladoch na adaptáciu s cieľom otvoriť diskusiu a doladovať celkovú činnosť.

3.2.15. **Účasť** – Zmena klímy ovplyvní mnohé sektory hospodárstva a mnohé rôzne typy podnikov a mnohých jednotlivcov. Je dôležité, aby široká verejnosť tieto vplyvy chápala a aby každý pociťoval, že sa zapája do implementácie zmien, ktoré budú potrebné na zvládnutie týchto vplyvov. Zapojenie verejnosti do riešenia otázky zmeny klímy sa momentálne zameriava na to, čo môžu jednotlivci, skupiny a organizácie urobiť, aby prispeli k zmierneniu následkov prostredníctvom rozhodnutí, ktoré robia vo svojom bežnom živote a podnikaní.

3.2.16. Súčasne však bude čoskoro potrebné, aby sa široká verejnosť zamerala na otázky adaptácie, ktoré ju môžu ovplyvniť, ako sú napríklad:

- kde žiť, pracovať a tráviť dovolenky vzhľadom na meniace sa klimatické podmienky,
- ako sa má hospodárenie s dlhovekými stromami a lesmi prispôbiť neustále sa meniacim klimatickým podmienkam,
- akým rastlinám a stromom sa bude dariť v záhradách v meniacich sa podmienkach a ako bude možné zachovať kultúrnu krajinu vo všetkých častiach EÚ,
- ako sa môže zmeniť rozdelenie zdravotného rizika a aké opatrenia sa môžu prijať,
- ako sa možno budú musieť zmeniť naše potraviny a stravovanie.

Bude potrebné udržať krok širokej verejnosti a najviac ovplyvnených skupín s najnovším analytickým chápaním týchto typov dosahu zmeny klímy, ktorá momentálne prebieha, a ďalších zmien, ktoré môžu prísť v budúcnosti. Verejnosť a najmä najviac ovplyvnené skupiny budú zároveň potrebovať pomoc, aby mohli

premýšľať o adaptačných opatreniach, ktoré sú v ich vlastnej moci. Európa by mohla hrať dôležitú úlohu pri podnecovaní takéhoto verejného dialógu a šírení porozumenia. Výbor vyzýva Komisiu, aby tomuto aspektu venovala patričnú pozornosť.

V Bruseli 5. novembra 2009

Predseda
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru
Mario SEPI
