

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie białej księgi „Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania”

COM(2009) 147 wersja ostateczna

(2010/C 128/23)

Sprawozdawca: **Frederic Adrian OSBORN**

Dnia 1 kwietnia 2009 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

białej księgi „Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania”

COM(2009) 147 wersja ostateczna.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Ochrony Środowiska, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 13 października 2009 r.

Na 457. sesji plenarnej w dniach 4–5 listopada 2009 r. (posiedzenie z 5 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 183 do 3 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Zmiany klimatu stanowią jedno z największych wyzwań, przed którymi stoi świat w XXI wieku. Najwyższym priorytetem są działania mające na celu ograniczenie tych zmian poprzez zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych. Jednak ważne jest także zaplanowanie z awczasu dostosowań do zmian, które obecnie stały się nieuniknione.

1.2. W 2007 r. Komisja opublikowała zieloną księgę w sprawie adaptacji do zmian klimatu. Po szeroko zakrojonych konsultacjach dotyczących tego dokumentu oraz dalszych analizach Komisja opublikowała niedawno białą księgę „Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania” oraz poprosiła Komitet o opracowanie opinii w tej sprawie.

1.3. We wcześniejszej opinii w sprawie zielonej księgi EKES zalecił⁽¹⁾ ustanowienie ogólnej europejskiej strategii adaptacyjnej jako ram określających działania, które powinny zostać podjęte zarówno na szczeblu europejskim i krajowym, jak i przez inne podmioty. Biała księga proponuje właśnie takie ramy i Komitet pozytywnie ocenia przyjęte w niej ogólne podejście.

1.4. Komitet uważa jednak, że niektóre z działań zaproponowanych przez Komisję nie mają wystarczająco pilnego i konkretnego charakteru. Komitet wnosi w szczególności o:

- wzmocnienie roli europejskiej strategii koordynującej, łączącej szereg krajowych strategii adaptacyjnych;

- krótszy, bardziej napięty harmonogram dalszego rozwoju strategii ze zwróceniem szczególnej uwagi na kwestie czy dziedziny mogące wymagać zastosowania najpilniejszych środków adaptacyjnych;
- utworzenie niezależnego komitetu lub organu wysokiego szczebla w celu monitorowania postępów w zakresie łagodzenia skutków zmian i dostosowania do nich w Europie oraz w celu zwracania uwagi opinii publicznej na dziedziny, w których nie osiągnięto postępu;
- szybkie podjęcie działań zmierzających do określenia skali wydatków na adaptację, które mogą okazać się konieczne w Europie (działań porównywalnych do godnych podziwu starań, jakie dotąd czyniła Komisja w celu ilościowego określenia potrzeb krajów rozwijających się w tym zakresie);
- intensywniejszą współpracę przynajmniej na szczeblu OECD, a jeszcze lepiej na szczeblu ogólnosiwiatowym, gdyż adaptacja musi mieć zasięg globalny;
- większe wysiłki na rzecz włączenia opinii publicznej i społeczeństwa obywatelskiego w opracowywanie planów i działań adaptacyjnych.

2. Biała księga i jej kontekst

2.1. Zmiany klimatu stanowią jedno z największych wyzwań, przed którymi stoi świat w XXI wieku. Działania mające na celu ograniczenie tych zmian poprzez zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych powinny być najwyższym priorytetem dla całego globu i dla zbliżającej się kopenhaskiej konferencji UNFCCC. Ważne jednak jest także, by z awczasu zaplanować dostosowania do tych zmian, które obecnie stały się nieuniknione.

⁽¹⁾ Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 38.

2.2. W 2007 r. Komisja opublikowała zieloną księgę w sprawie adaptacji do zmian klimatu. Po szeroko zakrojonych konsultacjach dotyczących tego dokumentu (w tym po opinii Komitetu) Komisja opublikowała niedawno białą księgę „Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania” oraz zwróciła się do Komitetu o opracowanie opinii w jej sprawie. Biała księga w znacznym stopniu odzwierciedla wiele kwestii ujętych we wcześniejszej opinii Komitetu.

2.3. Jako punkt wyjścia biała księga przyjmuje stwierdzenie, że na świecie zachodzą już poważne zmiany klimatu, a w przyszłości sytuacja jeszcze się pogorszy. Zmiany te będą miały poważne następstwa odczuwalne w wielu sektorach, dlatego już teraz trzeba się na nie przygotować. Nie ma pewności co do zasięgu tych skutków oraz ich rozmieszczenia geograficznego. Zależy to częściowo od skuteczności światowych starań o ich złagodzenie drogą ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Jednak nawet jeżeli przyjmiemy najbardziej optymistyczny scenariusz w zakresie łagodzenia skutków, to i tak nie unikniemy znacznych zmian i konieczności dostosowania się do nich. W tym celu już teraz należy zaplanować odpowiednie działania.

2.4. W białej księdze określono sektory, które w Europie prawdopodobnie szczególnie odczują skutki zmian klimatu. Są to:

- rolnictwo i leśnictwo,
- rybołówstwo i akwakultura, wybrzeża i ekosystemy morskie,
- infrastruktura, jej podatność na zjawiska ekstremalne i na podnoszenie się poziomu morza,
- turystyka,
- zdrowie ludzi i roślin,
- zasoby wodne,
- ekosystemy i różnorodność biologiczna.

2.5. W białej księdze sugeruje się, że najskuteczniejsze strategie będą raczej wykorzystywać możliwości natury w zakresie niwelowania i kontrolowania skutków, a nie tylko polegać na infrastrukturze fizycznej. Wskazuje się na przedstawione w ocenie skutków podejście uwzględniające tzw. zieloną infrastrukturę.

2.6. W białej księdze twierdzi się, że niezależna adaptacja, którą mogą podjąć jednostki i przedsiębiorstwa dotknięte skutkami zmian klimatu, najprawdopodobniej nie przyniesie optymalnych rezultatów. Stwierdza się także, że w związku z tym niezbędne są prewencyjne środki polityczne, aby zapobiec podejmowaniu niewłaściwych działań (nieprawidłowej adaptacji) oraz zapewnić płynące z wczesnego działania korzyści dla gospodarki, środowiska i społeczeństwa.

2.7. O ile uznaje się, że większość środków adaptacyjnych trzeba będzie przedsięwziąć na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, to dostrzega się także wyraźną rolę UE w obszarach, w których problemy stają się odczuwalne poza granicami poszczególnych krajów, oraz w dziedzinach, w których istnieją już rozwinięte kompetencje i działania unijne, mogące znacząco wpłynąć na adaptację.

2.8. W białej księdze przedstawiono ramy działania, które będą wdrażane w dwóch etapach. W pierwszej fazie (2009–2012) proponuje się szereg działań dla UE i państw członkowskich, które to działania podzielone są na cztery filary:

- tworzenie trwałych podstaw wiedzy,
- włączenie adaptacji do kluczowych dziedzin politycznych UE,
- stosowanie kombinacji instrumentów politycznych celem zapewnienia skutecznej realizacji procesu adaptacji,
- nasilenie międzynarodowej współpracy w zakresie adaptacji.

2.9. W drugiej fazie, której początek przewidziano na rok 2013, planuje się bardziej kompleksową strategię adaptacyjną, aczkolwiek na razie biała księga nie zawiera żadnych szczegółów na temat jej możliwego zakresu.

3. Uwagi ogólne

3.1. We wcześniejszej opinii w sprawie zielonej księgi (NAT/368) EKES zalecił ustanowienie ogólnej europejskiej strategii adaptacyjnej jako ram określających działania, które powinny zostać podjęte zarówno na szczeblu europejskim i krajowym, jak i przez inne podmioty. Biała księga proponuje teraz właśnie takie ramy, uwzględniające wiele aspektów sugerowanych przez Komitet w jego poprzedniej opinii. Komitet naturalnie przyjmuje z zadowoleniem zarówno ten fakt, jak i ogólne podejście opisane w białej księdze.

3.2. W wielu dziedzinach jednak proponowane formy działań są raczej nieśmiałe. Kilka z przedstawionych działań wymaga dalszego zbadania, rozważenia, oceny lub stymulacji. Żadnego z nich nie należy wymagać lub nakazywać i wydaje się, że nie ma szans, by w najbliższej przyszłości opracowano prawodawstwo w tej dziedzinie. Mając na względzie coraz bardziej dotkliwe skutki zmian klimatu oraz doniosłe znaczenie wiodącej roli Unii Europejskiej w omawianej dziedzinie, Komitet jest zdania, że Europa powinna szybciej wyposażyć się w strategię o charakterze bardziej normatywnym, zawierającą konkretniejsze cele. W dalszej części opinii zarysowanych zostało kilka zasadniczych elementów takiej bardziej zdecydowanej strategii, w kierunku której powinna zdaniem Komitetu zmierzać Europa.

3.2.1. **Rola Europy w kwestii adaptacji.** Mimo że znaczną część praktycznych działań niezbędnych w celu adaptacji do zmian klimatu trzeba będzie podejmować na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym, Komitet zgadza się z Komisją, że istnieje także konieczność znacznego zaangażowania szczebla europejskiego. Ma to szereg uzasadnień:

- analiza prawdopodobnych zmian i skutków wymagać będzie znacznych wysiłków w zakresie badań i monitorowania, a koordynacja na szczeblu europejskim zapewni tym działaniom większą skuteczność;

- niektóre z problemów, które się pojawią, będą przekraczać granice państwowe i wymagać skoordynowanej reakcji;
- skutki będą się wyraźnie różnić w zależności od części Europy i niektóre uboższe regiony mogą znaleźć się wśród najbardziej dotkniętych obszarów, co wskazuje na konieczność dzielenia się obciążeniami za pomocą mechanizmów spójności i innych;
- w świetle zmian klimatu konieczne będzie dostosowanie kilku kluczowych strategii politycznych i programów Komisji, w tym WPR i funduszy strukturalnych, tak aby lepiej służyły wytyczonym celom;
- poza granicami Europy niezbędne będą szeroko zakrojone wysiłki międzynarodowe w celu wsparcia najsłabiej rozwiniętych krajów na Południu, które mogą boleśniej odczuwać skutki zmian klimatu, dysponując zarazem mniejszymi możliwościami w zakresie odpowiedniej adaptacji; UE byłaby w stanie najlepiej koordynować europejskie wysiłki w tej dziedzinie;
- wyzwanie polegające na odpowiedniej, w porę przedsięwziętej adaptacji do przyszłych zmian naszego klimatu wymaga przede wszystkim, by polityczni przywódcy Europy współpracowali ze sobą we wspólnym dziele, które przekracza granice państw.

Z wszystkich wymienionych wyżej względów Komitet w pełni zgadza się z koniecznością wypracowania silnej europejskiej strategii adaptacji i wnosi, by Komisja możliwie szybko bardziej zdecydowanie ją rozwinęła i nadała jej konkretniejsze cele.

Ponieważ zmiany klimatu mają charakter ogólnosiwiatowy, również w programach adaptacji do nich trzeba przyjąć podejście globalne, także z tego względu, że zmiany te dotkną w największym stopniu kraje najsłabiej rozwinięte, które są jednocześnie najbardziej wobec nich bezbronne. OECD rozwija szeroką inicjatywę w celu uwzględnienia tej kwestii, a programy i ramy UE powinny być w jak największym stopniu skoordynowane także na tym poziomie.

Równocześnie z rozwijaniem działań na szczeblu europejskim konieczne jest także stymulowanie bardziej dynamicznych działań na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym. Zawarte w białej księdze ogólne informacje pokazują, że obecnie istnieje wielka różnorodność sposobów podejścia na szczeblu krajowym i że niektóre państwa członkowskie dokonały znacznie większych postępów niż inne w analizie własnej sytuacji i w opracowywaniu odpowiednich strategii adaptacyjnych. W celu dodania silniejszego bodźca procesowi adaptacji Komitet sugeruje, że byłoby obecnie użyteczne, gdyby w drodze europejskiej inicjatywy wprowadzić wspólne parametry i harmonogramy tworzenia krajowych strategii adaptacyjnych.

3.2.2. Cele i harmonogramy. Komisja zaproponowała proces dwuetapowy. Na pierwszy etap – od 2009 do 2012 r. – zaplanowano poszerzenie podstaw wiedzy, włączenie kwestii adaptacji w najważniejsze dziedziny polityki unijnej, opracowanie działań oraz zwiększenie wysiłków w zakresie współpracy międzynarodowej. Dopiero na drugim etapie – od 2013 r. – zostanie opracowana kompleksowa strategia adaptacji.

3.2.3. Komitet rozumie logikę dwuetapowego podejścia, obawia się jednak, że cały proces przebiegnie zbyt ospale jak na ten niecierpiący zwłoki problem. Skutki zmian klimatu stają się już odczuwalne zarówno w Europie, jak i w innych regionach świata, gdzie mają bardziej dramatyczną postać. Nawet jeśli po szczycie w Kopenhadze na całym świecie uda się wdrożyć działania w zakresie łagodzenia tych skutków, przez najbliższe dziesięciolecie koncentracja gazów cieplarnianych w atmosferze niewątpliwie będzie wzrastać, prowadząc do coraz dotkliwszych skutków klimatycznych. Dlatego działania na rzecz adaptacji do zmian klimatu trzeba zacząć już teraz, a nie w bliżej nieokreślonej perspektywie średnioterminowej. Z tych samych powodów raczej wcześniej niż później należałoby rozpocząć prace nad zapobieganiem niewłaściwym tendencjom i inwestycjom, aby uniknąć nieprawidłowej adaptacji.

3.2.4. Komitet zachęca więc Komisję, by w swych analizach w nadchodzących 3 latach szczególną uwagę zwróciła na doskonalenie metod prognozowania krótkoterminowego (od roku do 5 lat) oddziaływania zmian klimatu, które może wymagać szybszych działań adaptacyjnych, podejmowanych w tym okresie. Które wybrzeża są najbardziej narażone i wymagają niezwłocznego podjęcia działań ochronnych? Którym regionom w największym stopniu zagrażają niedobory wody i jak można zaradzić takim kryzysom? Jakiego wpływu na zdrowie można oczekiwać w najbliższym czasie i jak się na te zmiany przygotować?

3.2.5. Na tej samej zasadzie Komisja powinna starać się szybko zidentyfikować, gdzie występuje największe zagrożenie realizowania niewłaściwych inwestycji (nieprawidłowej adaptacji), i określić, jak najlepiej można takim błędem zapobiegać. Jednym z przykładów jest kontynuowanie zabudowy w regionach, które będą w przyszłości w większym stopniu zagrożone powodzią.

3.2.6. Kluczowe instytucje powinny jak najszybciej zwiększyć swoje możliwości w zakresie analiz i prognoz, tak by móc udzielać decydentom jasnych zaleceń odnośnie do tych istotnych zagadnień. Poza tym w różnych reprezentatywnych lokalizacjach w Europie i na świecie należy stale monitorować koncentrację CO₂ w atmosferze, jak również obserwować zmiany klimatu oraz wpływ obecnego w atmosferze dwutlenku węgla na klimat

3.2.7. Organizacja instytucjonalna. W białej księdze proponuje się utworzenie dwóch nowych ogólnoeuropejskich elementów – zespołu kierującego ds. wpływu i adaptacji w celu zacieśnienia współpracy w zakresie adaptacji oraz systemu wymiany informacji jako narzędzia informatycznego i bazy danych na temat oddziaływania zmian klimatu, wrażliwości na te zmiany oraz na temat najlepszych praktyk w zakresie adaptacji. Obie te propozycje wydają się niezłe, ale zdaniem Komitetu same z siebie raczej nie zwiększą one widoczności i politycznego rozmachu, koniecznego do kontynuowania działań w zakresie adaptacji na odpowiednią skalę i w potrzebnym zakresie.

3.2.8. Toteż Komitet pragnie powtórzyć swe zalecenia sformułowane przy okazji analizowania zielonej księgi, a mianowicie że UE powinna ustanowić niezależny organ monitorujący z niezależnym przewodniczącym, odpowiedzialny za dokonywanie przeglądu postępów całej strategii dotyczącej zmian klimatu (zarówno w zakresie adaptacji jak i łagodzenia). Taki organ miałby sporządzać regularne i publicznie dostępne sprawozdania z postępów w całej Europie, a także udzielać wczesnych ostrzeżeń, jeżeli działania nie będą odpowiadać zobowiązaniom, lub – w przypadku adaptacji – nie będą odpowiednio przygotowywały na zbliżające się skutki zmian klimatu.

3.2.9. Od czasu, gdy Komitet po raz pierwszy przekazał tę sugestię, niezależny komitet ds. klimatu powołany w Wielkiej Brytanii przedstawił szereg ambitnych zaleceń, które pobudziły do dalszych działań i wykazały pozytywną rolę takiego organu. Podobny organ na szczeblu europejskim mógłby wypełniać ważną funkcję, nakłaniając do podejmowania działań na tym poziomie.

3.2.10. **Zasoby finansowe na rzecz działań w zakresie adaptacji.** W kontekście negocjacji na szczycie kopenhaskim Europa jak najszybciej musi określić, jakie środki będą niezbędne dla wspierania działań w zakresie adaptacji (i łagodzenia) w krajach rozwijających się oraz jaki powinna wnieść w to wkład. W odrębnym komunikacie COM(2009) 475/3 Komisja oszacowała, że do 2020 r. kraje rozwijające się będą potrzebowały środków finansowych rzędu 100 mld EUR rocznie na wydatki związane z adaptacją do skutków zmian klimatu i z ich łagodzeniem. Komisja zasugerowała też, jak duża część tej potrzebnej kwoty będzie być może musiała pochodzić z europejskich środków publicznych. Komitet z zadowoleniem przyjmuje owe propozycje, które pojawiają się w samą porę, i wzywa instytucje do jak najszybszego ich przeanalizowania, aby w Kopenhadze faktycznie przyniosły one korzystny wynik.

3.2.11. Wprawdzie w kontekście szczytu w Kopenhadze można to zrozumieć, to jednak rozczarowuje fakt, że jak dotąd znacznie mniej znane są potencjalne koszty adaptacji w samej Europie. Biała księga zawiera niestety mało ilościowych danych na temat prawdopodobnego kosztu adaptacji w Europie i wspomina się jedynie o szacunkowych kosztach planowanych działań w ramach polityki na rzecz adaptacji. Komitet sugeruje, by jak najszybciej przeprowadzić wstępną ocenę skali środków, które prawdopodobnie będą niezbędne w Europie. Następnie tę szacunkową liczbę należałoby podzielić na transze – wydatki o najwyższym priorytecie byłyby dokonywane w ciągu pierwszych pięciu lat, a te mniej pilne w późniejszym okresie. Ponadto w tej ocenie trzeba rozważyć, które wydatki można byłoby pozostawić sektorowi prywatnemu, jaka ich część mogłaby być pokryta z ubezpieczeń oraz gdzie prawdopodobnie będą potrzebne wydatki publiczne. Dodatkowo konieczne będzie zastanowienie się, w jaki sposób w finansowaniu publicznym najlepiej rozłożyć wkład z budżetów krajowych i z budżetu europejskiego.

3.2.12. Tego typu szacunki nie są oczywiście łatwe, ale jeśli dało się je przygotować dla krajów rozwijających się, to z pewnością będzie to możliwe także w odniesieniu do Europy. Zdaniem Komitetu należy tego dokonać, mając większe niż sugeruje się w białej księdze poczucie pilności działań i potencjalnej skali problemów, jakie mogą się pojawić. Świat zmierza ku nieznanym obszarom i plany wydatków na zapobieganie i adaptację nie mogą opierać się na doświadczeniach z przeszłości czy tak przestarzałych wzorcach jak zapewnienie ochrony w stopniu wystarczającym do zabezpieczenia przed każdą katastrofą naturalną za wyjątkiem tych, które zdarzają się nie częściej niż raz na sto lat. Zjawiska naturalne, do których wcześniej dochodziło zaledwie raz na sto lat, w przyszłości będą występować znacznie częściej.

Konieczne będzie dostosowanie kryteriów i wytycznych dotyczących planowania na wypadek sytuacji kryzysowych oraz wynikających z nich wydatków na zapobieganie, a także włączenie ich do odpowiednich budżetów.

3.2.13. Ponieważ z czasem skutki zmian klimatu staną się coraz bardziej odczuwalne, także wydatki na adaptację będą musiały być coraz większe i stanowić istotniejszy element budżetów sektora prywatnego i publicznego oraz składek ubezpieczeniowych i odszkodowań. We wszystkich aktualnych badaniach stwierdza się, że zarówno w odniesieniu do adaptacji jak i do łagodzenia, lepiej jest jak najszybciej przystąpić do właściwego działania niż reagować zbyt późno, gdy poważne szkody zostały już wyrządzone.

3.2.14. Jeśli działania podejmie się odpowiednio wcześniej i skutecznie się zintegruje je z innymi obszarami polityki, to przynajmniej w niektórych przypadkach powinno dojść do sytuacji podwójnie korzystnej, bo po pierwsze poprawia się odporność danego regionu lub infrastruktury, a po drugie realizuje się inne cele polityczne. Trzeba jak najszybciej rozpocząć poszukiwania potencjalnych synergii oraz zacząć szacować ogólny koszt adaptacji, tak by można je było przedstawić do debaty i dopracować.

3.2.15. **Udział społeczeństwa.** Zmiany klimatu dotkną wiele różnych sektorów gospodarki, liczną grupę przedsiębiorstw i obywateli. Ważne jest, aby wiedza o tych procesach była szeroko rozpowszechniona w społeczeństwie i by każdy czuł się odpowiedzialny za przeprowadzanie zmian, które będą konieczne, by stawić czoła skutkom nowych zjawisk klimatycznych. Obecnie zaangażowanie społeczeństwa koncentruje się w pierwszej kolejności na tym, co jednostki, grupy i organizacje w swym codziennym życiu i działaniu mogą uczynić, by złagodzić skutki zmian klimatu.

3.2.16. Tymczasem oprócz tego społeczeństwo wkrótce będzie musiało skonfrontować się z takimi pytaniami związanymi z adaptacją jak:

- Gdzie w związku ze zmieniającym się klimatem mieszkać, pracować i wypoczywać?
- W jaki sposób pogodzić zarządzanie długowiecznymi drzewami i lasami z nieustannie zmieniającymi się warunkami klimatycznymi?
- Jakie rośliny i drzewa ogrodowe dadzą sobie radę w zmieniających się warunkach i w jaki sposób można by zachować w całej UE tradycyjne krajobrazy?
- W jaki sposób mogą zmienić się czynniki zagrażające zdrowiu i jakie środki zaradcze należy przedsięwziąć?
- Jakie zmiany mogą okazać się niezbędne, jeśli chodzi o naszą żywność i sposób odżywiania się?

Ważne będzie informowanie na bieżąco opinii publicznej i najbardziej zagrożonych grup o najnowszym stanie wiedzy na temat tych typów skutków klimatycznych w miarę, jak się one pojawiają, oraz o zmianach mogących nastąpić w przyszłości. Jednocześnie opinia publiczna, a zwłaszcza najbardziej dotknięte grupy

będą potrzebowały wsparcia w zorientowaniu się, jakie działania w zakresie adaptacji oni sami mogą podjąć. Europa może odegrać istotną rolę w krzewieniu tego typu dialogu publicznego i w szerzeniu wiedzy. Toteż Komitet apeluje do Komisji o zwrócenie większej uwagi na ten aspekt.

Bruksela, 5 listopada 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI
