

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 1.4.2009
SEC(2009) 388

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружаващ

БЯЛАТА КНИГА

Адаптация спрямо изменението на климата: към европейска рамка за действие

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2009) 147 окончателен}
{SEC(2009) 386}
{SEC(2009) 387}

ОБОБЩЕНИЕ

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад представлява обобщение на доклада за оценката на въздействието¹ на Бялата книга на Комисията относно адаптацията към изменението на климата², чиято цел е да се продължи дискусията на европейско равнище във връзка с последиците от изменението на климата и да бъдат предприети мерки, с които да се гарантира, че ЕС и държавите-членки разполагат с необходимия капацитет да определят политики и да прилагат на практика решения на всички равнища, имайки предвид че повечето от инициативите за адаптация трябва да бъдат предприети на национално, регионално или местно равнище.

През 2007 г. Комисията прие Зелена книга относно адаптацията към изменението на климата в Европа³, след което бе проведено широкообхватно обществено и междуинституционално допитване⁴. Оценката на въздействието бе извършена въз основа на четвъртия доклад на Междуправителствения комитет по изменение на климата (МКИК)⁵, докладите на Европейската агенция по околната среда (ЕАОС), Съвместния изследователски център (СИЦ) и Световната здравна организация (СЗО) относно въздействието на изменението на климата в Европа⁶, и въз основа на дълъг списък с доклади и изследователски проекти, свързани с последиците от изменението на климата и с адаптацията към него. Оценката се придружава от допълнителни секторни доклади, посветени на въпроси от областта на водите, бреговете и морските райони⁷, както и на селското стопанство⁸ и здравеопазването⁹.

2. АДАПТАЦИЯ КЪМ ИЗМЕНЕНИЕТО НА КЛИМАТА: НОВ ПЛАН ЗА ОБЩЕСТВЕНА ПОЛИТИКА

2.1. Основни понятия

Уязвимост (МКИК, 2007 г.) е степента, в която системата е податлива на и не може да се справи с неблагоприятни последици от изменението на климата, включително променливостта на климата и екстремните климатични условия. Уязвимостта зависи от характера, обхвата и темпа на изменението на климата, от променливостта на климата, на която е изложена системата, както и от нейната чувствителност и капацитет за адаптация (фигура 1). За разлика от нея, **издръжливостта** (МКИК, 2007 г.) е

¹ SEC(2009) 387. Докладът за оценката на въздействието съдържа повече подробности на секторно и географско равнище.

² COM(2009) 147.

³ COM(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 и колектив, „Изменения на климата 2007 г.: въздействия, адаптация и уязвимост“. Документ на работна група II към четвъртия доклад на Междуправителствения комитет по изменение на климата, достъпен на <http://www.ipcc.ch/ipccreports/assessments-reports.htm>

⁶ Въздействието на изменението на климата в Европа — оценка, базирана на показателите за 2008 г., доклад на ЕАОС № 4/2008, http://reports.eea.europa.eu/eea_report_2008_4/en/

⁷ SEC(2009) 386

⁸ SEC(2009) 417

⁹ SEC(2009) 416

способността на системата да поема смущенията, като в същото време запазва своята основна структура и начини на функциониране.

Това означава, че проактивните политики за адаптация не трябва да се ограничават с анализ на въздействието на изменението на климата и вариращата чувствителност в различните сектори, региони или социални групи. В някои сектори, региони и групи изменението на климата може да доведе до възможности за иновации в процесите, технологията и управлението.

Биоразнообразието, екосистемите, населението и икономическите агенти могат да се адаптират автономно, при положение че са налице други благоприятни условия, без намесата на централен орган, което ще доведе до смекчаване на крайното въздействие на изменението на климата и до използване на „възможностите“, предоставени от изменението на климата, като в същото време ще предизвика други икономически, социални и екологични последици и ще измести климатичното въздействие на друго място.

Фигура 1: Схема на показателите за уязвимостта и адаптацията към изменението на климата. Източник: ЕАОС (2008 г.).

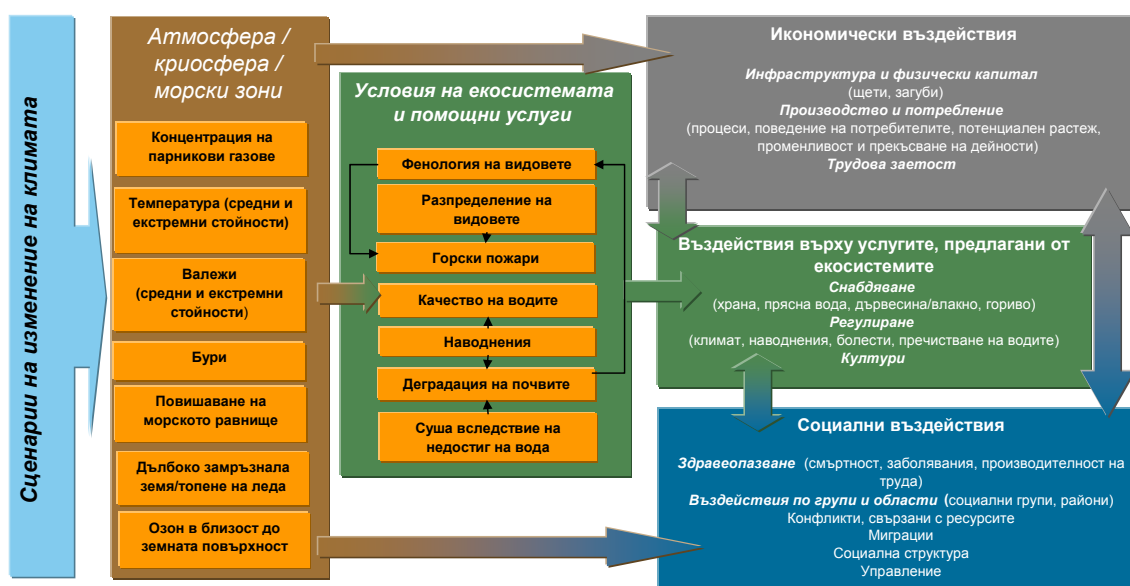


Следователно ще са необходими планирани мерки за адаптация, за да се осигури **многосекторен подход**, целящ засилване на издръжливостта на естествената и икономическата система и/или улесняване на специфична адаптация, често с помощта на **средносрочен и дългосрочен подход**. Обществената дейност ще има за цел и производството на обществени блага и осигуряването на равностойни условия за информация относно уязвимостта на климата и относно предимствата и недостатъците на вариантите за адаптация.

Основните рискове по отношение на бъдещия базов вариант за адаптация благоприятстват прилагането на гъвкаво или адаптивно управление, което да оценява

устойчивостта на алтернативни стратегии спрямо много други сценарии¹⁰. Анализът на оценката на въздействието се основава на глобална рамка за оценка, която надхвърля преките въздействия и икономически последици от изменението на климата и взема предвид ролята на услугите, предлагани от екосистемите, както и социалното измерение на изменението на климата (фигура 2). Това осигурява основа за бъдещата интеграция на наличната информация относно евентуалните последици, които могат да възникнат предвид планирани алтернативни изменения на климата, със или без автономна адаптация. До този момент знанието е все още изключително фрагментирано, а научноизследователските проекти по 6-та или 7-та Рамкова програма продължават с определянето на набор от съвместими сценарии, предназначени за бъдещата интегрирана оценка на политиките за адаптация и смекчаване.

Фигура 2: Верига от евентуални последици от изменението на климата. Източник: ГД „Околна среда“, въз основа на (ЕАОС, 2008 г.) и (МКИК, 2007 г.). Всички евентуални последици са последици, които могат да възникнат вследствие на планирани изменения на климата, без да се взема предвид адаптацията.



2.2. Определяне на най-уязвимите сектори и региони в ЕС

Най-уязвимите зони в Европа (ЕАОС 2008 г.) са Южна Европа, Средиземноморският басейн, най-отдалечените райони и Арктическият регион. Освен това планинските райони, по-специално Алпите, островите, крайбрежните и градските зони и гъсто населените алувиални долини са изправени пред особени проблеми. В Северна и Западна Европа се предвижда по-сложен баланс между негативни и положителни последици от умерени изменения на климата.

Потенциалното въздействие на изменението на климата е по-силно в сектори, които са зависими от услугите, предлагани от екосистемите, наличието на вода и климатичните условия, като например селско и горско стопанство, рибарство и аквакултура, енергетика и туризъм.

¹⁰ Hulme M. (2008 г.), „Представяват ли прогнозите за климата пречка за адаптацията?“, лекция на Европейската комисия, 22 май 2008 г. — School of Environmental Sciences, University of East Anglia

Най-уязвимите групи (възрастни хора, деца, инвалиди, хронично болни и т.н.) вероятно ще срещнат по-големи трудности при адаптацията. Това води до възможни проблеми, свързани със справедливостта и разпределението. Също така възниква въпросът дали при планираната адаптация следва да се направят опити за съсредоточаване върху тези групи или да се приложи анализ на разпределение, за да осигури справедлива стратегия за адаптация. Докато липсата на ресурси за най-уязвимите често се споменава като пречка за ефективна адаптация, други финансови механизми и пазарни неефективности намаляват потенциалната резултатност на адаптацията.

В Европейската комисия вече се работи върху оценяването на възможността за осъществяване и върху осигуряването на варианти за определянето на (набор от) показатели за уязвимост на секторно и на регионално равнище, които биха могли да бъдат използвани за бъдещата оценка на пакетите от политики за адаптация в страните от ЕС. Това би довело до необходимостта от хармонизиране на показателите на икономическо, социално и екологично равнище за различните климатични сценарии, за да се представят рисковете, на които са изложени различните сектори и региони.

2.3. Необходимост от по-добра координация на действията на различни равнища

Някои държави-членки отдавна обсъждат възможностите за адаптация и вече разполагат с действащи политики, докато други са все още във фазата на определяне на проблемите или разискване на посоката, в която трябва да бъдат насочени действията. В съществуващите планове за адаптация се признава необходимостта от координация между държавите-членки, както и ползите от адаптацията по един интегриран и координиран начин на равнището на ЕС. Причините за предприемане на действия на равнището на ЕС са изложени по-долу:

- Изменението на климата ще доведе до **трансгранични последици** и ще изисква мерки за адаптация, основани на координацията между отделните държави-членки и на координацията с някои конкретни държави, които не са членки (напр. мерки за защита от наводнения срещу течението);
- В стратегията за адаптация трябва да бъде заложено чувство на **солидарност**, тъй като последиците от изменението на климата ще се различават според географския район и ще варират силно, което означава, че въздействието в отделните райони на ЕС може значително да варира.
- За да се избегне **несполучлива адаптация** (адаптация, която измества въздействието или увеличава проблема в друг район, държава или социална група), често е най-добре да се предприеме действие на трансгранично или европейско равнище;
- Изменението на климата ще окаже сериозно въздействие върху сектори, които са добре интегрирани на равнище ЕС чрез **единния пазар и общите политики**. Адаптацията може да бъде взета предвид в **програмите за разходите на ЕС**, за да се допълнят ресурсите, изразходвани от държавите-членки.
- По отношение на външните действия тенденцията към засилване на влиянието при водене на преговори по-скоро на равнището на ЕС, отколкото на равнището на

държавите-членки, може да присъди **водеща роля** на ЕС в адаптацията в някои сектори.

3. ЦЕЛИ НА БЯЛАТА КНИГА

Специфичната цел на Съобщението относно адаптацията е да се определят политически инструменти на равнището на ЕС и да се изготви работен краткосрочен и средносрочен план чрез:

- подобряване на знанията за уязвимостта на изменението на климата (последници и капацитет на адаптация) и за предимствата и недостатъците на отделните варианти за адаптация;
- осигуряване на своевременно прилагане на мерки, печеливши при всички обстоятелства, и на мерки, при които всички страни са печеливши, и избягване на несполучлива адаптация, като процесът на адаптация бъде заложен в политиките на ЕС.
- стартиране на процес за по-добра координация на политиките за адаптация и по-добро оценяване на бъдещите действия, включително лансиране на дебат за бъдещото финансиране.

4. РАЗГЛЕЖДАНЕ НА РАЗЛИЧНИ ВАРИАНТИ

За да се осъществи напредък към постигане на изложените по-горе цели, трябва да бъдат разграничени два варианта:

- цялостният подход за осъществяване на политика за адаптация на всяко равнище;
- европейска рамка за действие.

4.1. Варианти при подхода за адаптация

Този вариант включва изобилие от публични стратегии, планове и проекти за адаптация, като за всеки от тях се изисква оценка на уязвимостта и на предимствата и недостатъците. Възможно е обаче вариантите за адаптация да бъдат класифицирани в три широки категории въз основа на цялостния подход:

- **„Сиви“ инфраструктурни подходи**, които представляват мерки, включващи физическа намеса или изграждане на инфраструктура, като се използват инженерни услуги за засилване на устойчивостта на изключително важни за социалното и икономическото благосъстояние на обществото **сгради и инфраструктура** при екстремни събития;
- **„Зелени“ структурни подходи**, които допринасят за засилване на **издръжливостта на екосистемите** и които имат за цел да спрат загубата на биоразнообразието и деградирането на екосистемите, както и да възстановят водните цикли, като в същото време използват функциите и услугите, предлагани от екосистемите, за да постигнат по-икономична и понякога по-реализуема адаптация, отколкото ако разчитат единствено на сивата инфраструктура.

- „Меките“ **неструктурни подходи** се състоят в определяне и прилагане на политики и процедури, разпространение на информация и икономически стимули за намаляване или предотвратяване на уязвимостта в бедствени ситуации. Те изискват по-внимателно управление на **човешките системи**, които лежат в основата им.

4.1.1. Оценка на вариантите

Различните степени на уязвимост сред 27-те държави на ЕС, различните сектори, както и мащабът на вариантите за адаптация не могат да бъдат обхванати в настоящата оценка на въздействието. Освен това този доклад не се спира на един определен подход, тъй като всички 3 подхода, определени по-горе, трябва да бъдат част от всеки един набор от политики.

При оценката на **предимствата и недостатъците на политиките за адаптация** трябва да се вземат предвид всички мерки на национално и европейско равнище (фондовете по ОСП и кохезионната политика, политиките по отношение на околната среда, здравеопазването и предприятията и т.н.) и следва да се отчете начинът, по който пренасочването или реструктурирането на голям набор от политики може да доведе до по-икономична, по-бърза и по-гъвкава адаптация. Несигурността в прогнозите за изменението на климата може да затрудни предприемането на навременни целенасочени действия във всички сектори. Навременните действия обаче ще доведат до ясни икономически ползи чрез предвиждане на потенциалните щети и намаляване до минимум на заплахите за екосистемите, човешкото здраве, икономическото развитие, имуществото и инфраструктурата. За някои видове инвестиции, които ще продължат да бъдат напълно оперативни и след пълната реализация на въздействието на изменението на климата, настоящите предвиждания за изменението на климата следва да играят роля в процеса на вземане на решения в момента.

Автономните и планираните варианти за адаптация могат да доведат до **разходи, свързани с околната среда**, които ще трябва да бъдат разгледани в оценките на устойчивостта. По-специално, от съществено значение е да се извърши интегрирана оценка на стратегиите за смекчаване и адаптация: докато стратегиите за смекчаване (чрез използване на енергия и използване на земята) трябва напълно да интегрират тяхната уязвимост спрямо изменението на климата, някои варианти за адаптация (по-специално водоснабдяването и охлаждането) заслужават внимателна оценка. Това потвърждава значението на интегрираната оценка на земята и водата за осигуряване на оптимално разпределение на ограничените природни ресурси (земя, вода). Други въздействия върху околната среда също трябва да бъдат изследвани възможно най-скоро, за да се разработи устойчива политика за адаптация и да се избегне „неполучливата адаптация“.

По отношение на **социалното въздействие**, стратегията за адаптация към изменението на климата трябва да бъде справедлива в социално отношение, особено предвид последиците за заетостта, равноправието и разпределението. Специално внимание следва да се обърне на човешкия капитал; от осведомеността относно свързаните с адаптацията към изменението на климата предизвикателства до инвестициите в образование и обучение, за да се гарантира, че европейците разполагат с уменията и компетенциите да се адаптират към изменението на климата. Стратегиите за адаптация трябва да улеснят структурните промени, когато са необходими такива, и да насърчават нови възможности за икономическо развитие и създаването на „зелени работни места“, като в същото време проявяват солидарност към уязвимите групи.

4.1.2. *Приоритети при мерките за адаптация*

Съществуват редица мерки за адаптация, които трябва да бъдат предприети или защото дават резултати в краткосрочен план, независимо от несигурностите в предвижданията („мерки, печеливши при всички обстоятелства“), или защото спомагат както за смекчаването, така и за адаптацията („мерки, при които всички страни са печеливши“):

- избягване на развитие и изграждане на инфраструктура в райони с висока степен на риск (напр. наводняеми територии, недостиг на вода) при населване или преселване;
- проектиране на инфраструктури и сгради, които минимизират потреблението на енергия и вода и подобряват капацитета за задържане и охлаждане на вода в градските зони;
- управление на наводнени и крайбрежни зони, което включва създаване или модернизиране на наводняеми територии или солени блата, които увеличават капацитета за управление на наводненията и на морските равнища и подкрепят целите за опазване на биоразнообразието и местообитанията;
- подобряване на готовността и условното планиране за работа в условията на рискове (включително и рискове, свързани с климата).

4.2. **Варианти за действие на равнището на ЕС**

С оглед на гореизложените цели съществуват три основни „стратегически“ варианта за бъдеща политика за адаптация на равнището на ЕС:

- **Вариант А (основен)** предполага, че развитието на стратегиите за адаптация е ограничено до автономна адаптация и до действия на национално равнище, докато политиките на ЕС остават непроменени. Това би довело до някои пропуски и евентуално несполучлива адаптация. Следователно този вариант бе бързо отхвърлен.
- **Вариант Б (последователни и адаптивни действия, насочени към стратегия на ЕС за адаптация)** предполага, че резултатите от този доклад се използват за насърчаване на стратегията на ЕС за адаптация. Ще бъде даден приоритет на разгръщане на потенциала на текущите инициативи, по-специално на национално равнище, или на схеми за координация или повишаване на осведомеността, както и на подробно разглеждане на всички политики и инструменти на ЕС, като в същото време се изгражда „управлението“ на политиката на ЕС за адаптация като начин за наблюдение на напредъка и за поставяне на основите за бъдещи действия.
- **Вариант В (план на ЕС за действия за адаптация)** допълва предишния вариант, като дава приоритет на нови законодателни инициативи за насърчаване на устойчиви действия за адаптация. Националните и регионалните стратегии за адаптация ще бъдат преразгледани и усъвършенствани. Настоящото равнище на несигурност относно уязвимостта спрямо въздействието и относно предимствата и недостатъците на мерките за адаптация обаче не позволява предварителното определяне на окончателен

проект за действие. Освен това сценарият за действие на равнището на ЕС (напр. за използване на земята или горското стопанство) трябва да бъде оценен по по-систематичен начин, а голяма част от мерките за адаптация са от национална или местна компетенция. В крайна сметка този вариант се смята за прибиързан преди да бъдат определени политическите приоритети за новата многогодишна финансова рамка за периода 2013—2020 г.

Предвид настоящите обстоятелства е избран вариант Б, който предлага подходяща комбинация от необходимостта за стратегическа визия за изготвянето на политика на ЕС за адаптация и от необходимостта за гъвкав и адаптивен избор на политически приоритети. Следователно това съответства на **краткосрочна стратегия** (до 2012 г.), като се започва от настоящата ситуация на прилагане на правото на ЕС (включително текущите инициативи, които още не са постигнали целите си) и от изготвянето на стратегии за адаптация и съответни схеми от държавите-членки на ЕС, водени от задължението им съгласно РКООНИК. Предполагайки че ще бъдат предприети автономни или управлявани от държавите-членки действия за адаптация, във варианта се предлага използването на меки инструменти и подкрепящи действия, които могат да засилят адаптацията в краткосрочен план, да предотвратят някои форми на несполучлива адаптация и да създадат добавена стойност за схемите на равнището на ЕС.

5. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Европейската комисия, заедно с Европейската агенция по околната среда, предприе изготвянето на показатели за адаптация, които да предоставят информация относно уязвимостта на даден сектор или регион и да дават обратна връзка за това как политиките и схемите се справят с проблемите, като оценяват тяхната адекватност, ефикасност и гъвкавост.

Тези общоевропейски показатели за адаптация, основани на общоприети определения, ще помогнат на Комисията при докладите относно постигнатия напредък и ще осигурят гъвкав подход за създаване на политики. Първата корекция може да се осъществи след сключването на споразумението на РКООНИК относно бъдещи действия за смекчаване, тъй като амбицията за по-нататъшно намаление на емисиите ще повлияе на мащаба на адаптация в целия ЕС.

Схемите за докладване ще бъдат определени на по-късен етап. Те ще се базират на финансовия механизъм и на хармонизирания подход за минимизиране на административната тежест.