EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 16. 4. 2013
SWD(2013) 131 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

Zhrnutie posúdenia vplyvu

Sprievodný dokument

Oznámenie

Stratégia EÚ pre adaptáciu na zmenu klímy

{COM(2013) 216 final}
{SWD(2013) 132 final}
{SWD(2013) 133 final}
{SWD(2013) 134 final}
{SWD(2013) 135 final}
{SWD(2013) 136 final}
{SWD(2013) 137 final}
{SWD(2013) 138 final}
{SWD(2013) 139 final}

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

Zhrnutie posúdenia vplyvu

Sprievodný dokument

Oznámenie

Stratégia EÚ pre adaptáciu na zmenu klímy

1. PROCESNÉ OTÁZKY A KONZULTÁCIE SO ZAINTERESOVANÝMI STRANAMI

Stratégia EÚ pre adaptáciu je obsiahnutá v pracovnom programe na rok 2013[1]. Vychádza z bielej knihy „Adaptácia na zmenu klímy: Európsky rámec opatrení“[2]. Posúdenie vplyvu vypracovalo generálne riaditeľstvo pre oblasť klímy. Využilo odporúčanie Výboru pre posudzovanie vplyvu.

Príprava správy zahŕňala konzultácie s riadiacou skupinou pre adaptáciu na zmenu klímy pozostávajúcou zo zástupcov členských štátov a zainteresovaných strán, verejnú konzultáciu na internete a rôzne semináre usporiadané v spolupráci s členskými štátmi a zainteresovanými stranami.

Všeobecne sa zainteresované správy vyjadrili v prospech ďalších opatrení EÚ zameraných na adaptáciu, hoci uznali, že väčšinu vplyvov zmeny klímy je potrebné riešiť na miestnej úrovni. Zahrnutie adaptácie do kľúčových iniciatív EÚ vnímajú všetci zainteresovaní ako prioritu, rovnako ako aj poskytnutie vhodného rámca, informačných nástrojov a finančných prostriedkov EÚ, ktoré umožnia účinnú integráciu otázok týkajúcich sa adaptácie na všetkých úrovniach štátnej správy. Niektoré členské štáty by nepodporili vytvorenie legislatívneho nástroja EÚ na podporu vnútroštátnych stratégií pre adaptáciu.

2. VYMEDZENIE PROBLÉMU, POLITICKÉ SÚVISLOSTI A SUBSIDIARITA

2.1. Situácia

Aj keby sme dnes zastavili všetky emisie skleníkových plynov, významné zmeny klímy by aj naďalej pokračovali. Nemáme preto inú možnosť než riešiť neodvratné vplyvy na klímu a ich ekonomické, environmentálne a sociálne náklady. Ak budeme včas konať, ušetríme si náklady na odstraňovanie škôd neskôr.

Riadenie rizík zmeny klímy si vyžaduje s**pojiť snahy o zmiernenie zmeny klímy s adaptáciou na ňu**, pretože od výsledkov dnešných snáh závisí stupeň adaptácie vyžadovaný v budúcnosti. Zároveň je nutné zabrániť prostredníctvom zmierňovania tomu, aby sa dosiahli také úrovne nepriaznivých vplyvov, ktoré nebude možné riešiť prostredníctvom adaptácie.

Adaptácia na zmenu klímy je horizontálnou otázkou, ktorá sa v rôznej miere dotýka všetkých hospodárskych odvetví, environmentálnych systémov a občanov. Vzhľadom na rozdielnosť podmienok v Európe sa vplyvy zmeny klímy a miera zraniteľnosti líšia od regiónu k regiónu a sú tiež veľmi špecifické pre situáciu na danom mieste.

---

[1] COM(2012) 629 final zv. 2/2

[2] KOM(2009) 147 v konečnom znení.

2.2. Politický kontext

Biela kniha o adaptácii z roku 2009 obsahovala 33 opatrení. Väčšina z nich už bola vykonaná. Je potrebné ďalej sa usilovať o odstránenie **medzier v znalostiach** a o **začleňovanie** adaptácie tam, kde je potrebné posilniť jej začlenenie do kľúčových politík EÚ.

Do januára 2013 prijalo 15 členských štátov politické opatrenia v oblasti adaptácie (stratégiu a/alebo plán). Hoci tieto stratégie a akčné plány sú nepochybne dobrým východiskom pre opatrenia zamerané na adaptáciu, často nie sú funkčné alebo sú funkčné len sčasti.

Návrh budúceho **viacročného finančného rámca na obdobie rokov 2014 – 2020**, ktorý Komisia predložila v roku 2011, uznáva začleňovanie za preferovaný postup, ako na základe tohto rámca uľahčiť poskytovanie potrebnej podpory pre nízkouhlíkové hospodárstvo, ktoré je odolné voči zmene klímy[3].

2.3. Konkrétne problémy a pridaná hodnota opatrení EÚ

Opatrenia EÚ zamerané na adaptáciu možno posilniť zameraním sa na tieto úlohy:

EÚ môže prispieť k prijímaniu informovaných rozhodnutí vzhľadom na adaptáciu na všetkých úrovniach tým, že poskytne pridanú hodnotu a úspory z rozsahu na základe zlepšovania znalostí a ich výmeny.

EÚ môže podporiť opatrenia zamerané na adaptáciu na vnútroštátnej a/alebo regionálnej úrovni tak, aby sa vzťahovali na celé územie EÚ.

V neposlednom rade je EÚ povinná začleniť adaptáciu do niekoľkých svojich vlastných politík a finančných programov.

3. CIELE

– Všeobecným cieľom stratégie EÚ pre adaptáciu je účinne prispieť k lepšej odolnosti Európy voči zmene klímy. Osobitná pozornosť sa venuje cezhraničným otázkam a odvetviam, ktoré sú na úrovni EÚ úzko integrované prostredníctvom spoločných politík. Sledujú sa ďalej uvedené osobitné ciele.

Zlepšiť prijímanie informovaných rozhodnutí: stratégia EÚ pre adaptáciu by mala prispieť k lepšiemu pochopeniu zmyslu adaptácie, zlepšiť a rozšíriť znalostnú základňu a posilniť šírenie informácií, ktoré súvisia s touto problematikou.

Operatívny cieľ 1a: do roku 2020 sa odstránia prioritné medzery v znalostiach zistené v roku 2013.

Operatívny cieľ 1b: do roku 2020 komunikačné nástroje umožnia, aby informácie o adaptácii boli ľahko dostupné všetkým rozhodovacím subjektom vrátane členských štátov, miestnych orgánov a podnikov.

Zvýšiť odolnosť územia EÚ: stratégia EÚ pre adaptáciu by mala podporovať opatrenia zamerané na adaptáciu na úrovniach nižších než úroveň EÚ a podporovať a uľahčovať výmenu a koordináciu. Na tento účel by sa stratégia mala zaoberať cezhraničným vplyvmi zmeny klímy a opatreniami zameranými na adaptáciu.

Operatívny cieľ 2a: do roku 2017 všetky členské štáty prijmú stratégiu(-e) pre adaptáciu, ktorú(-é) budú v prípade potreby dopĺňať regionálne alebo miestne stratégie pre adaptáciu.

[3] http://ec.europa.eu/budget/reform/commission-proposals-for-the-multiannual-financial-framework-2014-2020/index_en.htm

Operatívny cieľ 2b: do roku 2020 mesta s viac ako 150 000 obyvateľmi prijmú stratégie pre adaptáciu.

Zvýšiť odolnosť kľúčových zraniteľných odvetví: v rámci stratégie EÚ pre adaptáciu by sa mali rozvíjať iniciatívy v záujme konzistentného a komplexného začlenenia otázok týkajúcich sa adaptácie na zmenu klímy do odvetví úzko integrovaných na úrovni EÚ prostredníctvom spoločných politík.

Operatívny cieľ 3a: do roku 2020 sa otázky týkajúce sa adaptácie začlenia konzistentným a komplexným spôsobom do kľúčových politík EÚ.

Operatívny cieľ 3b: do roku 2020 budú nové rozsiahle investície do infraštruktúry odolné voči zmene klímy.

4. MOŽNOSTI POLITIKY

Možnosti politiky zahŕňajú širokú škálu možných intervenčných nástrojov, **od opatrení nelegislatívnej povahy po právne predpisy vrátane možnosti priameho zásahu**.

Tabuľka 1: Zoznam možností zvažovaných v rámci tejto správy o posúdení vplyvu

Problém	Príčiny	Osobitný cieľ	Operatívny cieľ	Možnosti		
				Poskytovanie informácií a pokynov	Priamy zásah	Regulačný prístup
Medzery v znalostiach a nedostatky v prístupe k informáciám	Nekoordinované výskumné činnosti	Zlepšenie prijímania INFORMOVANÝCH rozhodnutí	do roku 2020 sa odstránia dôležité MEDZERY V ZNALOSTIACH zistené v roku 2013.	1A: Vypracovanie spoločného posúdenia zraniteľnosti voči zmene klímy v EÚ	1B: Vypracovanie stratégie na odstránenie medzier v znalostiach	
	Neúplné nástroje na šírenie znalostí		Do roku 2020 KOMUNIKAČNÉ NÁSTROJE umožnia, aby informácie o adaptácii na zmenu klímy boli ľahko dostupné všetkým rozhodovacím subjektom	1C: Zlepšenie súčasnej úrovne fungovania platformy Climate-ADAPT	1D: Podpora výmeny medzi vedou a politikou v oblasti adaptácie	1E: Návrh povinného zriadenia vnútroštátnych informačných platforiem pre adaptáciu
Nedostatky v prijímaní opatrení na úrovni nižšej než úroveň EÚ	Prekážky zapríčinené nedostatkom znalostí, finančných prostriedkov a politickej vôle Neexistencia zvažovania cezhraničných vplyvov	Zvýšiť odolnosť ÚZEMIA EÚ	Do roku 2017 všetky členské ŠTÁTY prijmú stratégiu pre adaptáciu	2A: Pokyny na vypracovanie vnútroštátnych stratégií pre adaptáciu	2B: Použitie finančných prostriedkov z programu Life+ na podporu vypracovania stratégií pre adaptáciu a pre vlajkové projekty pre adaptáciu	2C: Návrh Komisie na prijatie vnútroštátnych stratégií pre adaptáciu. Tri čiastkové možnosti: i/ žiadne právne predpisy, ii/ právne predpisy sa prijmú neskôr, iii/ právne predpisy sa prijmú v súčasnosti
			Do roku 2020 veľké MESTÁ a REGIÓNY prijmú stratégiu pre	2D: Podpora kampane UNISDR „Making Cities Resilient“	2E: Začlenenie adaptácie do rámca Dohovoru	

			adaptáciu	(Odolnejšie mestá) v mestách EÚ	starostov	
Nedostatky v prijímaní opatrení na adaptáciu v kľúčových odvetviach	Neúplné a nekonzistentné začleňovanie Finančné a informačné prekážky pre investície a obchodné rozhodnutia odolné voči zmene klímy	Zvýšiť odolnosť kľúčových ZRANITEĽNÝCH ODVETVÍ	Do roku 2020 dosiahnuť komplexné a konzistentné ZAČLENENIE adaptácie do politík EÚ	3A: Pokyny na dosiahnutie odolnosti politiky súdržnosti a spoločnej poľnohospodárskej politiky voči zmene klímy	3B: Zoznam priorít, pokiaľ ide o začleňovanie adaptácie do politík EÚ, a spolupráca s kľúčovými zainteresovanými stranami	3C: Stanovenie nového harmonogramu pre revíziu kľúčových právnych predpisov EÚ v súvislosti so začleňovaním adaptácie
			Do roku 2020 budú rozsiahle INVESTÍCIE do infraštruktúry odolné voči zmene klímy.	3D: Pokyny pre navrhovateľov projektov týkajúce sa zvyšovania odolnosti zraniteľných investícií voči zmene klímy	3E: Podpora koncepcie začlenenia adaptácie na zmenu klímy do príslušných štandardov infraštruktúry	3F: Návrh povinných požiadaviek na odolnosť voči zmene klímy v prípade projektov infraštruktúry

5. ANALÝZA VPLYVU A POROVNANIE MOŽNOSTÍ

5.1. Možnosti zahrnuté v uprednostňovanom balíku sú uvedené kurzívou.

5.2. Možnosti podpory lepšieho prijímania informovaných rozhodnutí

Možnosť 1A – vypracovanie len spoločného posúdenia zraniteľnosti voči zmene klímy by neumožnilo využiť bohatosť prístupov a metód, ktoré sú v súčasnosti dostupné, a nebolo by primerané osobitným okolnostiam.

Možnosť 1B – prijatie stratégie na odstránenie nedostatkov v znalostiach zahŕňa spoluprácu so zainteresovanými stranami s cieľom identifikovať priority výskumu v oblasti adaptácie na nadchádzajúcich sedem rokov. Posilní generovanie poznatkov, najmä vzhľadom na súčasné politické potreby vyjadrené na vnútroštátnej a odvetvovej úrovni. Umožňuje lepšie využitie dostupných finančných prostriedkov.

Možnosť 1C – Podpora vzájomného pôsobenia medzi platformou Climate-ADAPT a inými databázami prispieva k lepšiemu rozhodovaniu, pretože zaručuje šírenie informácií a konkrétne sa zameriava na zlepšenie správy údajov a integráciu dát a služieb. Predpokladá sa zvýšenie účinnosti pre konečných používateľov, ktorí by tak ustanovením platformy Climate-ADAPT za stredisko informácií o adaptácii v Európe získali miesto jednotného kontaktu.

Možnosť 1D – podpora výmeny medzi vedou a tvorbou politík pomáha zlepšovať šírenie znalostí. Umožňuje veľmi priame výmeny medzi členskými štátmi, Komisiou a zainteresovanými stranami, čo môže zvýšiť budovanie kapacít a prispieť k lepšiemu porozumeniu problematiky adaptácie.

Možnosť 1E – povinné národné portály pre oblasť adaptácie by mali len obmedzený dosah v porovnaní s dnešnou situáciu.

5.3. Možnosti podpory adaptácie na úrovniach nižších než úroveň EÚ

Očakáva sa, že rôzne nástroje a zdroje informácií poskytnuté v rámci ***možnosti 2A – pokyny EÚ pre politiky adaptácie***, pokiaľ ide o všetky otázky, ktorými je potrebné sa zaoberať pri vypracúvaní stratégie pre adaptáciu, prinesú úspory nákladov všetkým členským štátom.

Preventívne opatrenia na boj proti zmene klímy zvýšia potrebné reakčné kapacity a znížia možné náklady na likvidáciu škôd. Žiadne pokyny však samy o sebe nevyriešia všetky prekážky stojace v ceste účinnej adaptácii, ako sú finančné obmedzenia, ktorým čelia členské štáty alebo regionálne orgány pri vypracúvaní stratégií pre adaptáciu.

Možnosť 2B – využitie programu Life+ priamo prispeje k ďalšiemu úsiliu o adaptáciu tým, že uľahčí prenos skúseností medzi členskými štátmi a podporí stratégiu pre adaptáciu. Táto možnosť okrem toho tiež zabezpečuje zlepšenie prijímania informovaných rozhodnutí, pretože vyhľadáva a podporuje medziodvetvové a cezhraničné vlajkové projekty.

Účinnosť, efektívnosť a konzistentnosť troch prístupov v rámci *možnosti* ***2C – návrh Komisie na prijatie stratégií pre adaptáciu*** – žiadne právne predpisy, právne predpisy sa prijmú neskôr, právne predpisy sa prijmú v súčasnosti – sa musia zvážiť v spojení s vykonávaním predstavenej možnosti 2A – pokyny – a možnosti 2B.

Nelegislatívny prístup je pokračovaním prístupu predstaveného v bielej knihe z roku 2009. Očakáva sa, že jeho dodatočná účinnosť by bola malá.

Neskoršie prijatie právnych predpisov poskytne členským štátom príležitosť využiť pokyny a financovanie z programu LIFE+ pri vypracúvaní svojich stratégií pre adaptáciu a zároveň im poskytne politické impulzy na realizáciu opatrení zameraných na adaptáciu, a to najmä v záujme urýchlenia tohto procesu v tých členských štátoch, ktoré v súčasnosti prijímajú opatrenia na adaptáciu. Existuje riziko, že pre členské štáty, ktoré v oblasti adaptácie nepodnikajú žiadne kroky, by politický impulz na realizáciu opatrení na adaptáciu nebol dostačujúci.

Spojenie možnosti predloženia legislatívneho návrhu v súčasnosti s prijatím pokynov a dostupnosťou možností financovania z prostriedkov programu Life+ by mohlo zvýšiť pravdepodobnosť, že všetky členské štáty budú mať do roku 2017 vypracované stratégie pre adaptáciu. Niektoré členské štáty však vyjadrili nesúhlas s použitím právneho nástroja a tvrdia, že použitie legislatívnych nástrojov by bolo predčasné, pretože mnohé z nich už pripravujú pracovné programy a zavádzajú vlastné opatrenia.

Možnosť 2D – podpora kampane UNISDR na zvýšenie odolnosti miest sa považuje za menej účinnú možnosť, pokiaľ ide o podporu činností zameraných na adaptáciu vo všetkých mestách EÚ, než ***možnosť 2E – začlenenie adaptácie do rámca Dohovoru starostov***. Možnosť 2E prispeje k zvyšovaniu odolnosti na miestnej úrovni, pretože umožní súčinnosť s cieľmi zameranými na zmiernenie následkov. Účinnosť Dohovoru starostov sa už potvrdila v prípade záväzkov znížiť emisie skleníkových plynov.

5.4. Možnosti zamerané na podporu adaptácie v kľúčových odvetviach

Možnosť 3A – pokyny na dosiahnutie odolnosti SPP a politiky súdržnosti voči zmene klímy uľahčí v súlade s návrhmi budúceho viacročného finančného rámca, ktoré predložila Komisia, začlenenie koncepcie adaptácie na zmenu klímy do operačných programov a programov a projektov na rozvoj vidieka. To prispeje k zvýšeniu odolnosti kľúčových zraniteľných odvetví, ako sú poľnohospodárstvo, lesné hospodárstvo energetika, doprava a stavebníctvo. Ak má byť tento prístup plne účinný, musia ho dopĺňať ďalšie snahy zo strany riadiacich orgánov na regionálnej alebo miestnej úrovni, ako aj Komisie o zvýšenie budovania kapacít.

Možnosť 3B – zoznam priorít, pokiaľ ide o začleňovanie adaptácie, a spolupráca so zainteresovanými stranami pomáha identifikovať oblasti a odvetvia, v ktorých je potrebné ďalšie začleňovanie, ako napr. zdravotníctvo, energetika, doprava, poisťovníctvo, infraštruktúra, rybolov, obchod, cestovný ruch, vzdelávanie a sociálne politiky. Intenzívnejšia spolupráca s finančným sektorom a odvetvím poisťovníctva zvýši informovanosť o adaptácii a pomôže šíriť informácie týkajúce sa adaptácie.

Možnosť 3C – nový harmonogram revízie niektorých kľúčových právnych predpisov EÚ môže byť náročné uskutočniť vzhľadom na jej politickú povahu. Okrem toho, ako ukázal vývoj v oblasti vodnej politiky EÚ, dobrovoľné opatrenia môžu zabrániť potrebe revízie právnych predpisov v skoršej fáze.

– ***Možnosť 3D – pokyny pre navrhovateľov projektov a možnosť 3E – zahrnutie koncepcie adaptácie do návrhu noriem*** sú dôležitými prvými krokmi na zvýšenie odolnosti kľúčových investícií do infraštruktúry. Začlenenie zmeny klímy do noriem CEN-CENELEC bude mať účinok len vtedy, ak sa normy zmenia s konečnou platnosťou tak, aby zohľadňovali možné vplyvy zmeny klímy. To si vyžiada čas a ďalšiu súčinnosť so zainteresovanými stranami z dotknutých odvetví. V dôsledku neistoty pri modelovaní klímy a potenciálneho nedostatku údajov/informácií o vplyvov zmeny klímy na konkrétne miesta realizácie projektov je možnosť **3E – povinný prístup** – ťažko realizovateľná v praxi.

6. DISKUSIA

Adaptácia si vyžaduje informácie z programov výskumu a vývoja, a to už teraz, aby bolo možné čeliť vplyvom zmeny klímy, ale tiež plánovať a prijímať rozhodnutia v krátkodobom a strednodobom horizonte. Ďalšie úsilie na podporu koordinácie na účely **generovania poznatkov a ich šírenia** (možnosti 1B a 1D) výrazne posilní efektívnosť využívania finančných prostriedkov EÚ, ktoré sú k dispozícii pre výskum v oblasti adaptácie na zmenu klímy. Rýchlejšie sa tak odstránia medzery v znalostiach a uľahčí sa prijímanie rozhodnutí. Ak sa zrealizuje možnosť 1C, platforma **Climate-ADAPT** sa stane hlavným zdrojom informácií o adaptácii v Európe. Rozhodnutia týkajúce sa adaptácie budú reálnejšie, čo bude mať pozitívny vplyv na odolnosť ekonomických, sociálnych a environmentálnych systémov.

Poskytnutie nástrojov, ktorých úlohou je pomôcť pri vývoji **stratégií pre adaptáciu vo všetkých členských štátoch**, znamená, že sú k dispozícii najzákladnejšie nástroje na zvýšenie odolnosti Európy, že sa vykonáva minimálne posúdenie rizík a zraniteľnosti a že sa pre celé územie EÚ plánujú opatrenia zamerané na adaptáciu. Nedostatočná akceptácia by v súčasnosti bránila prijatiu legislatívneho návrhu. **Kombinácia pokynov** (možnosť 2A) a **možností financovania z programu Life+** (možnosť 2B) však môže poskytnúť potrebnú podporu členským štátom, ktoré si želajú podnikať kroky v oblasti adaptácie na zmenu klímy, najmä tým, ktoré už začali vypracúvať svoj rámec pre adaptáciu. Fáza preskúmania stratégie pre adaptáciu pomôže rozhodnúť, či by sa na uľahčenie dosiahnutia súladu s celkovými cieľmi stratégie EÚ pre adaptáciu mal použiť legislatívny nástroj. EÚ bude takisto podporovať opatrenia na miestnej a regionálnej úrovni a uľahčí prenos skúseností a zavádzanie inovačných riešení prostredníctvom cezhraničných a medziodvetvových demonštračných projektov, najmä v najzraniteľnejších oblastiach a odvetviach. Zdôrazňuje sa tiež kľúčová úloha, ktorú v procese adaptácie na zmenu klímy musia zohrávať mestá, a **EÚ prispeje k podpore a uľahčeniu adaptácie na miestnej úrovni** (možnosť 2D).

Do roku 2020 bude do všetkých príslušných politík EÚ, ktoré budú dovtedy preskúmané, zahrnutá koncepcia adaptácie na zmenu klímy a Komisia bude spolupracovať s kľúčovými zainteresovanými stranami, aby zabezpečila, že **koncepcia adaptácie bude začlenená** aj bez revízie (**možnosť 3B**). **Z prostriedkov EÚ sa budú** okrem toho **podporovať investície odolné voči zmene klímy**, najmä v oblasti poľnohospodárstva, energetiky, dopravy a stavebnej infraštruktúry (možnosti 3D a 3E), čo prispeje k udržateľnosti a odolnosti hospodárstva EÚ (možnosť 3A). Ďalšia súčinnosť s odvetvím poisťovníctva a finančným sektorom povedie k účinnejšiemu fungovaniu trhu a k zvýšeniu schopnosti adaptácie v prípade podnikov EÚ.

7. MONITOROVANIE A HODNOTENIE

Preskúmanie stratégie EÚ pre adaptáciu je naplánované do roku 2018 a malo by posúdiť, či je na splnenie cieľov stanovených v stratégii potrebné prijať ďalšie opatrenia.