



Bruselj, 12.11.2018
COM(2018) 738 final

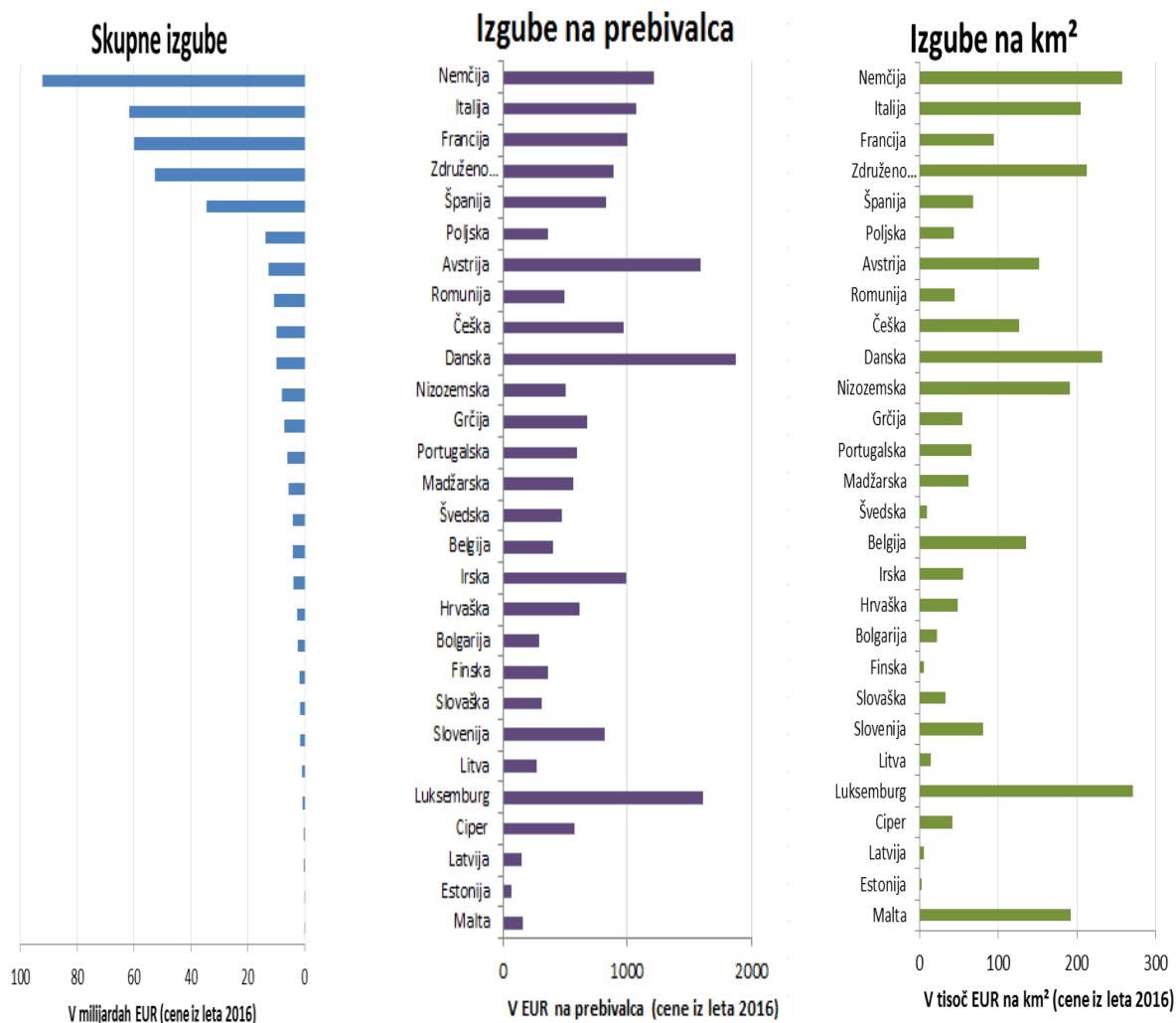
POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvajanju strategije EU za prilagajanje podnebnim spremembam

{SEC(2018) 472 final} - {SWD(2018) 460 final} - {SWD(2018) 461 final}

1. UVOD

Trije od štirih evropskih državljanov menijo, da so podnebne spremembe zelo resen problem. Spremembe, ugotovljene pri podnebnju, že imajo obsežen vpliv na ekosisteme, gospodarske sektorje ter zdravje in dobro počutje ljudi v Evropi. Skupne sporočene gospodarske izgube, ki so jih povzročili vremenski in drugi skrajni podnebni pojavi v Evropi v obdobju 1980–2016, so znašale več kot 436 milijard EUR, med države članice EU pa so bile razporejene na naslednji način¹:

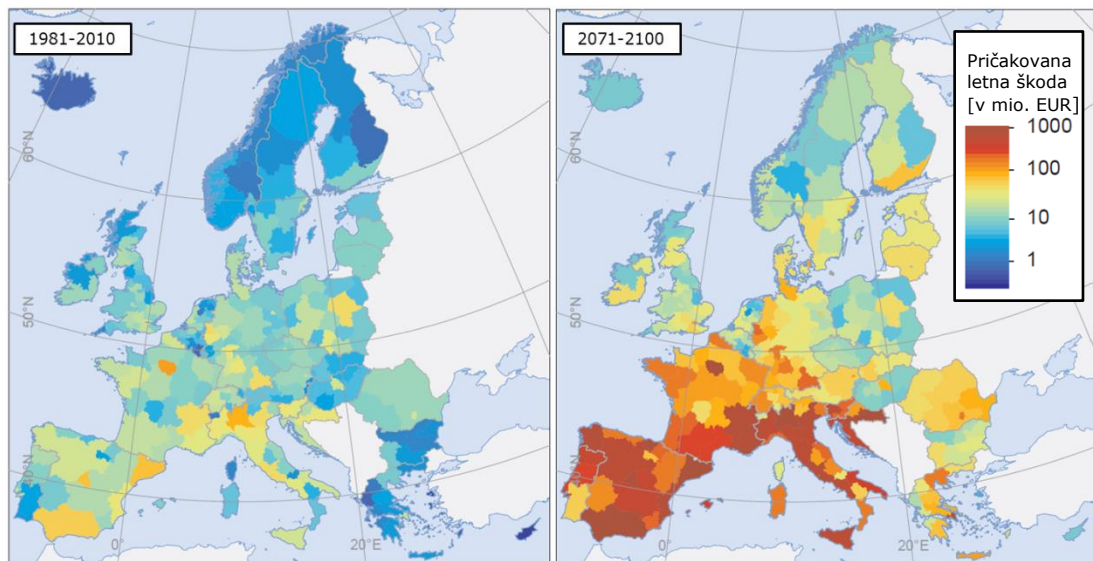


Samo zaradi podnebnih sprememb bi se lahko letna škoda na kritični infrastrukturi v Evropi po scenarijih brez sprememb do konca stoletja povečala za desetkrat (s sedanje

¹ Poročilo Evropske agencije za okolje (EEA) št. 15/2017, *Climate change adaptation and disaster risk reduction in Europe* (Prilagajanje podnebnim spremembam in zmanjševanje tveganja nesreč v Evropi) iz leta 2017, ki je bilo leta 2018 posodobljeno v okviru kazalnika EEA, *Impacts of extreme weather and climate related events in the EEA member countries* (Vplivi skrajnih vremenskih in podnebnih dogodkov v državah članicah EGP). Razlike v škodi med državami so delno posledica različnih stopenj poročanja med državami, ki so bile vključene v raziskavo. Opozoriti je treba, da več kot 70 % škode povzročijo le 3 % vseh sporočenih dogodkov.

3,4 milijarde EUR na 34 milijard EUR)². Izgube bi bile največje v sektorjih industrije, prevoza in energije.

Pričakovana letna škoda na kritični infrastrukturi v evropskih regijah zaradi podnebnih sprememb do konca stoletja (v milijonih EUR)³



Ta zemljevida o škodi na kritični infrastrukturi izražata vzorec: na splošno bodo podnebni vplivi v Evropi časovno in geografsko neenakomerno porazdeljeni. Na primer⁴:

- območje Sredozemlja bodo bolj prizadele posledice smrtnosti ljudi zaradi vročine, omejitev uporabe vode, izgube habitatov, povpraševanja po energiji za hlajenje in gozdnih požarov;
- obalne regije lahko po scenariju z visokimi emisijami (globalni dvig temperature za od 3,2 °C do 5,4 °C v obdobju 2081–2100)⁵ utrpijo gospodarske izgube v višini približno 39 milijard EUR letno do leta 2050 in vse do 960 milijard EUR letno proti koncu stoletja⁶;
- predhodne ugotovitve kažejo precejšnje zmanjšanje ekosistemov alpske tundre v Evropi, tudi če globalno segrevanje ne preseže omejitve 2 °C iz Pariškega sporazuma. Alpska tundra, ki ima ključno vlogo pri urejanju voda in sladki vodi za prehrano ljudi, ohranja turizem in podeželske skupnosti ter je tudi dom za endemične vrste, ki jih najdemo le v Evropi.

² Forzieri in drugi, *Escalating impacts of climate extremes on critical infrastructures in Europe* (Naraščajoči vplivi skrajnih podnebnih pojavov na ključne infrastrukture v Evropi), *Global Environmental Change* 48, študija Skupnega raziskovalnega središča Evropske komisije, 2018, str. 97–107.

³ Forzieri in drugi, *Escalating impacts of climate extremes on critical infrastructures in Europe* (Naraščajoči vplivi skrajnih podnebnih pojavov na ključne infrastrukture v Evropi), *Global Environmental Change* 48,

⁴ Navedeni so rezultati dela projekta PESETA Evropske komisije, <https://ec.europa.eu/jrc/en/peseta>.

⁵ Kombinacija scenarijev Medvladnega panela za podnebne spremembe (IPCC) RCP8.5 – SSP5.

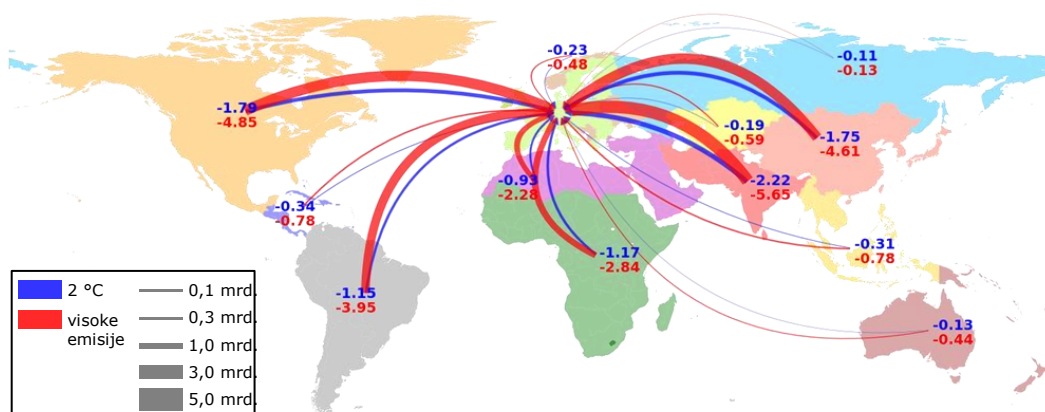
⁶ Voudoukas in drugi, *Climatic and socioeconomic controls of future coastal flood risk in Europe* (Klimatski in socialno-ekonomski nadzor prihodnjega tveganja poplav na obalnih območjih v Evropi), *Nature Climate Change* 8, 2018, str. 776–780.

Požari na Švedskem lani poleti kažejo, da glede na modeliranje in napovedi nobena evropska država ni varna pred posledicami podnebnih sprememb.

Vse več je dokazov, da je Evropa izpostavljena tudi vplivom podnebnih sprememb, ki presegajo njene meje, na primer prek trgovine, mednarodnih finančnih tokov, migracij⁷ in varnosti. Podnebno tveganje sega čez meje zaradi nešteti kompleksnih in globalnih medsebojnih povezav med ljudmi, ekosistemi in gospodarstvi. S pristopom k prilagoditvi kot globalni javni dobrini za obravnavanje čezmejnih tveganj bi se lahko pokazale priložnosti za krepitev mednarodnega sodelovanja na področju odpornosti⁸. Države donatorke s pomočjo drugim pri prilagajanju pomagajo tudi sebi.

Komisija je zbrala nekaj začetnih dokazov o tem, kako lahko podnebni vplivi v drugih delih sveta vplivajo na Evropo prek mednarodne trgovine (uvoza in izvoza). Na spodnjem zemljevidu je prikazana ocena izgube letnega BDP EU (v milijardah EUR) prek mednarodne trgovine zaradi podnebnih vplivov v preostalem delu sveta. Številke, navedene v različnih regijah, izražajo izgube v scenariju z visokimi emisijami (rdeče barve) in v svetu, kjer je segrevanje ostalo znotraj 2 °C (modre barve) ob koncu stoletja. V oceno so vključeni le štirje sektorji: produktivnost dela, kmetijstvo, energija in poplavljanje rek.

Vplivi na letni BDP EU (v milijardah EUR) zaradi podnebnih vplivov v preostalem delu sveta, prek mednarodne trgovine (uvoza in izvoza)⁹



Razsežnost teh vplivov na čezmejno trgovino je odvisna od dveh dejavnikov:

1. resnosti podnebnih vplivov v preostalih svetovnih regijah ter
2. obsega trgovine med temi regijami in EU¹⁰.

⁷ *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016* (Podnebne spremembe, učinki in ranljivost v Evropi leta 2016), Poročilo EEA št. 1/2017, Evropska agencija za okolje, 2017.

⁸ Glej na primer Benzie in drugi, *Meeting the global challenge of adaptation by addressing transboundary climate risk: A joint collaboration between SEI, IDDRI, and ODI. Discussion Brief* (Spopadanje s svetovnim izzivom prilagajanja z obravnavanjem čezmejnega podnebnega tveganja: skupno sodelovanje med SEI, IDDRI in ODI. Povzetek razprave), Stockholm Environment Institute, Stockholm, 2018.

⁹ Vir: Evropska komisija, 2018 – projekt PESETA Skupnega raziskovalnega središča.

Iz zemljevida je razvidno, da bi EU najbolj prizadeli vplivi v Ameriki in južni Aziji. Med štirimi ocenjenimi sektorji so čezmejni vplivi najizrazitejši v kmetijskem sektorju, ki mu sledi produktivnost dela. Če se na primer zaradi podnebnih sprememb zmanjša donos kmetijske trgovinske partnerice EU, se bo BDP te partnerice zmanjšal, kar (med drugimi posledicami) pomeni, da bo uvozila manj izdelkov iz (med drugim) EU. Zaradi tega se bo zmanjšal tudi BDP EU¹¹. Jasno pa je, da bi lahko bili vplivi tudi posledica motenj v dobavnih verigah pri uvozu v EU, škode v drugih sektorjih in nadaljnjih strukturnih sprememb, ki v tej raziskavi niso bile ocenjene.

Glede podnebja in migracij nedavni scenariji potrjujejo povezavo med podnebnimi spremembami¹² in nihanji števila prošenj za azil v EU. Tudi v scenariju z zmernimi emisijami¹³ se bo zaradi podnebnih vplivov število prošenj za azil do konca stoletja predvidoma povečalo za 28 % (v povprečju 98 000 dodatnih prošenj za azil letno).

Prilagajanje se nanaša na rešitve ter pripravljenost na te domače in mednarodne izzive. Pomeni predvidevanje navedenih škodljivih posledic podnebnih sprememb ter sprejetje ustreznih ukrepov za preprečevanje ali čim večje zmanjšanje škode, ki jo lahko povzročijo, ali izkoriščanje priložnosti, ki se lahko pojavijo.

Komisija je leta 2005 začela proučevati potrebo po prilagoditvi spremembam evropskega podnebja. Zato je bila leta 2009 sprejeta bela knjiga¹⁴, leta 2013 pa strategija EU za prilagajanje (v nadaljnjem besedilu: strategija)¹⁵.

V času priprave strategije so bili gospodarski, okoljski in socialni stroški neukrepanja za EU za številne gospodarske sektorje leta 2020 ocenjeni na 100 milijard EUR letno, leta 2050 pa na 250 milijard EUR letno¹⁶. Trenutne ocene očitno kažejo, da bi se lahko stroški neukrepanja eksponentno povečali že do 80. let 21. stoletja¹⁷. Sedanji gospodarski modeli združenih globalnih vplivov podnebnih sprememb morda ne obravnavajo ustrezno sektorjev, vključevanja vplivov na fizično okolje, ekosistemov in biotske raznovrstnosti ter njihovih storitev,

¹⁰ Prilagajanje javnosti ni modelirano in lahko zmanjša negativne vplive podnebnih sprememb v tretjih državah.

¹¹ V metodologiji študije PESETA III Skupnega raziskovalnega središča (večsektorsko, večregionalno splošno ravnotežje) se upoštevajo tudi druge posledice za gospodarstvo in trgovino, kot so večji izvoz kmetijskih proizvodov iz EU in večja kmetijska proizvodnja v EU (zaradi česar bi se povečal BDP EU) zaradi zvišanja cen kmetijskih proizvodov v preostalih delih sveta ter zamenjava dražjega izvoza iz enega trgovinskega partnerja za izvoz iz drugega (preusmeritev trgovine). Ocenjeni neto učinek je zmanjšanje BDP EU.

¹² Missirian in drugi, *Asylum applications respond to temperature fluctuations* (Prošnje za azil se odzivajo na nihanja temperature), *Science* 358, 2017, str. 1610–1614.

¹³ Scenarij IPCC, RCP 4.5.

¹⁴ Prilagajanje podnebnim spremembam: evropskemu okviru za ukrepanje naproti, COM(2009) 147 final:

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0147:FIN:SL:PDF>.

¹⁵ Strategija Evropske unije za prilagajanje podnebnim spremembam, COM(2013) 0216 final: https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what_sl.

¹⁶ *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012* (Podnebne spremembe, učinki in ranljivost v Evropi leta 2012), Poročilo EEA št. 12/2012, Evropska agencija za okolje, 2012.

¹⁷ COACCH (CO-designing the Assessment of Climate CHange costs – Sooblikovanje ocene stroškov podnebnih sprememb): <http://www.coacch.eu/>.

negotovosti in prelomnih točk. Modeli morda močno podcenjujejo prihodnja tveganja¹⁸.

Strategija vključuje osem ukrepov, ki se nanašajo na tri posebne cilje:

1. povečati odpornost držav, regij in mest v EU;
2. zagotoviti bolj ozaveščeno sprejemanje odločitev o prilagajanju;
3. povečati odpornost ključnih ranljivih sektorjev in politik EU.

Komisija si od leta 2013 za navedene tri cilje prizadeva v okviru številnih dejavnosti in ti cilji še naprej usmerjajo njeno delo.

V poročilu so proučeni postopek in rezultati vrednotenja strategije, vključno z izkušnjami, ki so bile do zdaj pridobljene pri njenem izvajanju.

2. PROCES

V strategiji je navedeno, da bi morala Komisija leta 2017 Evropskemu parlamentu in Svetu poročati o stanju izvajanja in po potrebi predložiti pregled. To je okvir tega poročila skupaj s priloženim delovnim dokumentom služb Komisije (SWD), v katerem so podrobno opisani rezultati vrednotenja.

Vrednotenje je bilo v skladu s smernicami Komisije za boljše pravno urejanje izvedeno ob upoštevanju petih meril: (i) uspešnosti, (ii) učinkovitosti, (iii) ustreznosti, (iv) skladnosti in (v) dodane vrednosti EU. Temeljita ocena v skladu s temi merili je na voljo v priloženem delovnem dokumentu služb Komisije.

Dokazi so se zbrali zlasti prek pogodbenih izvajalcev, ki so izvedli pregled literature, ciljno raziskavo, javno anketo, intervjuje, delavnice in študije primerov.

Poleg tega je Komisija analizo zasnovala na več virih, ki jih je proučila neposredno ali vključene v poročilo pogodbenega izvajalca, npr. drugih vrednotenjih, povezanih z ukrepi na podlagi strategije¹⁹, nacionalnih strategijah držav članic, informacijah, ki so jih države članice predložile na podlagi uredbe o mehanizmu za spremljanje²⁰, poročilih za programe, financirane iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov

¹⁸ Stoerk, T., Wagner, G., Ward, R. E. T., *Recommendations for Improving the Treatment of Risk and Uncertainty in Economic Estimates of Climate Impacts in the Sixth Intergovernmental Panel on Climate Change Assessment Report* (Priporočila za izboljšanje obravnave tveganja in negotovosti v gospodarskih ocenah podnebnih vplivov v šestem poročilu Medvladnega panela za podnebne spremembe), *Review of Environmental Economics and Policy* 12: str. 371–376, <https://doi.org/10.1093/reep/rev005>.

¹⁹ Npr. vrednotenja programa LIFE (SWD(2017) 355, https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-evaluation-life-programme_en) in platforme Climate-ADAPT (Poročilo EEA št. 3/2018, <https://www.eea.europa.eu/publications/sharing-adaptation-information-across-europe/>).

²⁰ Uredba (EU) št. 525/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o mehanizmu za spremljanje emisij toplogrednih plinov in poročanje o njih ter za sporočanje drugih informacij v zvezi s podnebnimi spremembami na nacionalni ravni in ravni Unije ter o razveljavitvi Sklepa št. 280/2004/ES.

(skladov ESI)²¹ od leta 2014, ter rezultatih raziskav in inovacijskih projektov, ki se financirajo iz okvirnih programov EU.

3. REZULTATI VREDNOTENJA

Na splošno je strategija izpolnila svoje cilje, saj je bil dosežen napredek pri vsakem od osmih posameznih ukrepov, ki so:

1. spodbujanje vseh držav članic k sprejetju celovitih prilagoditvenih strategij;
2. zagotavljanje sredstev LIFE²² za podporo krepitvi zmogljivosti in krepitvi ukrepov za prilagajanje v Evropi;
3. vključitev prilagoditve v okvir Konvencije županov²³;
4. premostitev vrzeli v znanju;
5. nadaljnji razvoj Climate-ADAPT²⁴ kot evropske točke „vse na enem mestu“ za informacije v zvezi s prilagajanjem;
6. omogočanje zaščite skupne kmetijske politike (SKP), kohezijske politike in skupne ribiške politike (SRP) pred podnebnimi spremembami;
7. zagotavljanje odpornejše infrastrukture;
8. spodbujanje zavarovanja in drugih finančnih proizvodov, da bodo naložbe in poslovne odločitve odporne na podnebne spremembe.

V obdobju 2013–2018 se je število držav članic z nacionalno prilagoditveno strategijo povečalo s 15 na 25. EU spodbuja in spremlja ukrepe prek projektov programa LIFE in Konvencije županov za podnebje in energijo (v nadaljnjem besedilu: Konvencija županov). Strategija je prispevala k izboljšanju znanja o prilagajanju in njegovi izmenjavi za ozaveščeno sprejemanje odločitev. Prilagajanje je prek strategije prodrlo v številne ključne politike in programe financiranja EU ter jih usmerjalo, poleg tega je okrepilo povezave z zmanjševanjem tveganja nesreč, odpornostjo infrastrukture in s finančnim sektorjem.

3.1. Ustreznost

Od sprejetja strategije je vse več dokazov, da so vremenski in drugi skrajni podnebni pojavi v Evropi vse pogostejši in intenzivnejši. Sedanje zaveze za zmanjšanje emisij na podlagi Pariškega sporazuma²⁵ bi pripeljale do globalnega segrevanja za več kot 3 °C v primerjavi s predindustrijskim obdobjem. Zato je nujno treba okrepiti odpornost EU proti podnebnim šokom, da bi omejili kratko-, srednje- in dolgoročne gospodarske, socialne in okoljske stroške.

Posledice podnebnih sprememb bodo pomembno vplivale na širše prebivalstvo EU. Javni organi in zasebne zainteresirane strani (gospodinjstva, podjetja, vlagatelji) bodo morali proučiti preventivne ukrepe. Zato sta začetna cilja strategije glede bolj

²¹ Za obdobje 2014–2020 to vključuje tri sklade kohezijske politike, tj. Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Kohezijski sklad in Evropski socialni sklad (ESS), pa tudi Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) in Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR).

²² <http://ec.europa.eu/environment/life/>.

²³ <https://www.covenantofmayors.eu/>.

²⁴ <https://climate-adapt.eea.europa.eu/>.

²⁵ Nacionalno določeni prispevki. Glej tudi poročila Programa Združenih narodov za okolje o emisijski vrzeli na povezavi: <https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report>.

ozaveščenega sprejemanja odločitev in povečanja odpornosti v Evropi še vedno pomembna ter bi si bilo treba zanj še naprej prizadevati.

Od leta 2013 se je zaradi razvoja mednarodne politike, kot so Pariški sporazum, cilji trajnostnega razvoja in Sendajski okvir za zmanjševanje tveganja nesreč²⁶ bistveno okrepil politični zagon za podporo prilagajanju podnebnim spremembam po vsem svetu. Podnebne zaveze in cilje trajnostnega razvoja je treba uresničiti skupaj, da bi se učinkovito premagali največji izzivi, ki jih prinašajo degradacija ekosistemov, podnebni vplivi, rast neenakosti in politična nestabilnost²⁷. Ker je bila strategija osredotočena na vplive podnebnih sprememb na ozemlje EU, v njej niso bile obravnavane morebitne povezave s prilagajanjem na podnebne spremembe zunaj EU. Zaradi pomanjkanja dokazov so bili tudi le delno upoštevani možni vplivi podnebnih sprememb zunaj Evrope in njihove posledice za EU.

Kljub temu vse več dokazov danes kaže, da mora EU proučiti povezave med podnebjem in varnostjo ter čezmejne učinke prilagajanja ali pomanjkanja prilagajanja v državah, ki niso članice EU.

3.2. Uspešnost

Obsežni cilji strategije v petih letih niso bili v celoti izpolnjeni, vendar je bil dosežen napredek. Na splošno se je politična pozornost preusmerila na vprašanja prilagajanja in potrebo po pripravi na neizogibne posledice.

Na nacionalni ravni je zdaj prilagoditveno strategijo sprejelo 25 držav članic v primerjavi s 15 v letu 2013. Program LIFE je od leta 2014 s 184 milijoni EUR financiral 60 projektov v zvezi s prilagajanjem, ki naj bi po njihovem zaključku prek posnemanja in prenašanja vplivali na območje velikosti 1,8 milijona km², kar je enako eni četrtini ozemlja EU. Z namenskimi projekti pomaga tudi pri izvajanju nacionalnih in regionalnih prilagoditvenih strategij v Grčiji in na Cipru. Poleg tega so sprejemanje prilagoditvenih strategij pospešili evropski strukturni in investicijski skladi (skladi ESI), ki so ocene tveganja ob upoštevanju prilagajanja na podnebne spremembe uvedli kot predpogoj za zagotavljanje uspešne in učinkovite porabe²⁸.

Kar zadeva regionalno in lokalno raven, je Komisija prilagoditev vključila v Konvencijo županov ter povečuje ozaveščenost, mobilizira in podpira mesta pri sprejemanju lokalnih prilagoditvenih strategij. Do aprila 2018 se je 1 076 podpisnikov konvencije iz 25 držav članic EU, ki zastopajo približno 60 milijonov prebivalcev, zavezalo k izvajanju ocen ranljivosti in tveganja ter razvoju in izvajanju načrtov prilagajanja in poročanju o njih. Ocenjuje se, da je v vsej EU približno 40 % mest z več kot 150 000 prebivalci sprejelo načrte prilagajanja za zaščito Evropejcev pred podnebnimi vplivi²⁹.

²⁶ <https://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework>.

²⁷ Glej: *Connecting the Dots: Elements for a Joined-Up Implementation of the 2030 Agenda and Paris Agreement* (Povezovanje točk: elementi za združeno izvajanje agende za trajnostni razvoj do leta 2030 in Pariškega sporazuma), World Resources Institute, 2018.

²⁸ SWD(2017) 127, *The Value Added of Ex ante Conditionalities in the European Structural and Investment Funds* (Dodana vrednost predhodnih pogojenosti v evropskih strukturnih in investicijskih skladih).

²⁹ Reckien in drugi, *How are cities planning to respond to climate change? Assessment of local climate plans from 885 cities in the EU-28* (Kako se nameravajo mesta odzvati na podnebne spremembe?

Tudi v okviru vrednotenja je bilo potrjeno, da se je zaradi prizadevanj Komisije, zlasti prek okvirnih programov EU za raziskave in inovacije ter tudi prek evropske platforme za prilagajanje podnebnim spremembam (Climate-ADAPT), močno povečalo znanje o prilagajanju. Vendar pa nobena od prednostnih vrzeli v znanju ni bila odpravljena in pojavile so se nove vrzeli. Prvič, vrzeli v znanju so bile leta 2013 oblikovane na odprt način (namesto kot sektorska vprašanja), zaradi česar je težko meriti napredek. Drugič, kot pogosto velja za vrzeli na drugih znanstvenih področjih, znanje morda nikdar ne bo popolno in zanesljivo. Negotovost pa se lahko vključi v modeliranje ter pregledno in odprto odločanje: ni izgovor za neukrepanje.

Jasen napredek je bil dosežen tudi pri vključevanju v sedanje politike in programe EU. Na tem področju je morda še mogoče izboljšati vključevanje prilagajanja v nekatere skupne politike EU, kot sta trgovina in ribištvo. Na področju trgovine je prisotna vrzel v znanju glede učinkov prelivanja iz tretjih držav, razumevanje teh učinkov pa bi omogočilo učinkovito vključevanje prilagajanja v trgovinsko politiko EU. Na področju ribištva so razlogi za to zlasti posledica nezadostne pozornosti prilagajanju podnebnju v povezanem skladu EU.

Kar zadeva sklade EU, so bile v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov stopnje vključevanja različne: uveden je bil sistem za sledenje odhodkov, povezanih s podnebjem, vendar je bilo ocenjevanje, v kolikšnem obsegu so naložbe prinesle koristi prilagajanja na terenu, včasih zahtevno. Porabe za ublažitev in prilagoditev ni mogoče vedno popolnoma ločiti zaradi sinergij med politikami, zlasti v kmetijskem sektorju. Vendar je mogoče v Evropskem skladu za regionalni razvoj (ESRR) in Kohezijskem skladu zaslediti precejšnji znesek sredstev za naložbe, povezane s prilagajanjem. Poleg tega sedanja skupna kmetijska politika, sprejeta nekaj mesecev po prilagoditveni strategiji, vključuje številne ukrepe, ki so pomembni za prilagoditev in ublažitev (vključno z nekaterimi zahtevami glede navzkrižne skladnosti in ekologizacije) ter zajeti v več prednostnih nalogah. Dodelitve za prilagoditev v različnih programih financiranja so prikazane v naslednji preglednici.

Ocena lokalnih podnebnih načrtov 885 mest v EU-28), *Journal of Cleaner Production*, 26. marec 2018. Koordinator študije je ta podatek pridobil iz podatkovne zbirke študije, ki je vključevala reprezentativni vzorec 497 mest v EU z več kot 150 000 prebivalci.

Strukturni in investicijski skladi EU za obdobje 2014–2020 – dodelitve, povezane s podnebjem (v milijardah EUR in % skupnega zneska)

	Podpora EU	Povezano s podnebjem	Od tega		
			neposredna ublažitev	neposredna prilagoditev v	podporni ukrepi za oboje
ESRR in evropsko teritorialno sodelovanje ³⁰	196,7	37,9	30,8	3,4	3,6
		[19,3 %]	[15,7 %]	[1,7 %]	[1,8 %]
Kohezijski sklad	63,4	17,6	13,4	3,0	1,3
		[27,8 %]	[21,1 %]	[4,7 %]	[2,0 %]
ESS ³¹ in pobuda za zaposlovanje mladih	88,9	1,2	1,2	–	–
		[1,3 %]	[1,3 %]	–	–
ESPR ³²	5,7	1,0	1,0	–	–
		[18,2 %]	[18,2 %]		
EKSRP ³³	99,0	56,5	5,4	7,5	43,6
		[57,1 %]	[5,5 %]	[7,6 %]	[44 %]
Skupaj	453,7	114,2	51,9	13,9	48,5
		[25,4 %]	[11,4 %]	[3,1 %]	[10,8 %]

Poleg tega se pri vseh velikih projektih³⁴, financiranih iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada, v obdobju 2014–2020 upošteva prilagajanje na podnebne spremembe, pri čemer se odpornost proti podnebnim spremembam obravnava prek ocen ranljivosti in tveganja, nato pa sledijo opredelitve, ocena in izvedba ustreznih prilagoditvenih ukrepov.

³⁰ Evropsko teritorialno sodelovanje: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/.

³¹ Evropski socialni sklad: <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=sl>.

³² Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_sl. Vrednosti se nanašajo na del ESPR v okviru deljenega upravljanja.

³³ Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja: https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020_sl.

³⁴ To se nanaša na velike projekte v smislu člena 100 uredbe o skupnih določbah (Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013), pri katerih se izvede poseben postopek ocenjevanja. Primeri dobrega prilagajanja na podnebne spremembe: *Collection of waste water and waste water treatment on the island of Krk* (Zbiranje odpadne vode in čiščenje odpadnih voda na otoku Krk), Hrvaška, št. CCI: 2017HR16CFMP005, in *Construction of the S2 expressway, section: junction Puławska – junction Lubelska* (Gradnja hitre ceste S2, odsek: izvoz Puławska–izvoz Lubelska), Poljska, št. CCI: 2017PL16CFMP014.

Evropski socialni sklad ter Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo kljub vplivom na ranljivo prebivalstvo, zaposlovanje in ribje staleže nista posebej obravnavala tematskega cilja št. 5 („Spodbujanje prilagajanja podnebnim spremembam ter preprečevanje in obvladovanje tveganj“). Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS), iz katerega se financirajo neposredna plačila SKP, ni del skladov ESI, vendar se lahko približno 20 % neposrednih plačil šteje kot namenjenih podnebnim spremembam.

3.3. Učinkovitost

Upravní stroški, ki izhajajo neposredno iz strategije, so bili nizki in večinoma omejeni na Komisijo, razen programov financiranja, pri katerih druge (npr. nacionalne) organizacije dopolnjujejo sredstva EU³⁵. Stroški za druge zainteresirane strani so bili v večini primerov prostovoljni in večinoma povezani z dostopom do sredstev EU.

Koristi, povezane s strategijo, so bile dosežene z nizkimi stroški zaradi multiplikacijskih učinkov njenih ukrepov na usmerjanje, usklajevanje, razširjanje, predstavitev ter vključevanje v druge politike in programe financiranja.

Na splošno strategija EU zagotavlja razmerje med kakovostjo in ceno, saj se osem ukrepov strategije lahko šteje za zelo stroškovno učinkovite. Ocenjuje se, da so projekti programa LIFE, vključno s projekti prilagajanja, na primer leta 2014 družbi prinesli koristi v višini približno 1,7 milijarde EUR, kar je štirikrat več od celotnega proračuna LIFE za navedeno leto³⁶.

3.4. Skladnost

V prihodnosti Evrope bodo podnebni vplivi zelo razširjeni. Prilagajanje je nujno, da bodo ukrepi na vseh ravneh upravljanja dovolj transformativni za spopadanje s sistemskimi spremembami v našem podnebjú, okolju in družbi.

Strategija je na splošno skladna z drugimi politikami EU, nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi politikami ter prilagoditvenimi ukrepi. Smernice Komisije, pripravljene v okviru strategije, so pomagale usklajevati nacionalne sektorje in politike ter obravnavati nekatera čezmejna podnebna vprašanja med državami članicami. Z makroregionalnimi strategijami EU³⁷ in Konvencijo županov so se prav tako okrepili podobni pristopi v državah članicah EU s podobnimi podnebnimi tveganji.

Slika je bolj razgibana v zvezi s skladnostjo z mednarodnimi politikami in pobudami. Komisija se je v času razvoja strategije odločila, da se bo osredotočila na obravnavanje vplivov podnebnih sprememb na ozemlju EU, pri tem pa analizirala

³⁵ Na primer prek načrtovanja programov, izvajanja, spremljanja in vrednotenja prilagoditvenih ukrepov ter prilagajanja na podnebne spremembe v državah članicah v povezavi s programi, ki jih financira EU, kot je Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR).

³⁶ Vmesno vrednotenje programa LIFE ((SWD(2017) 355), na voljo na povezavi https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-evaluation-life-programme_sl).

³⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/.

povezave med migracijo in podnebnimi spremembami³⁸ ter morebitne posledice za EU.

Kljub temu je izvajanje strategije prispevalo h krepitvi zunanjega delovanja EU na področju odpornosti proti podnebnim spremembam, in sicer z izboljšanjem baze znanja ter zagotovitvijo osnove za preskus prilagoditvenih možnosti in odzivov, ki bi lahko bili pomembni zunaj EU³⁹.

V prihodnosti obstaja manevrski prostor za reformo strategije, da bi se ta bolje uskladila z razvojem mednarodne politike od leta 2013 ter da bi se bolje ocenile posledice, ki jih imajo na EU čezmejni vplivi podnebnih sprememb v državah nečlanicah EU (prek npr. migracijskih tokov, trgovine in finančnih tokov).

EU mora kot pogodbenica UNFCCC⁴⁰ poročati o napredku in prilagoditvenih ukrepih ter po možnosti na novo opredeliti svoje ambicije glede prilagajanja tako, da pregleda svoje strategije in politike. Strategija bi morala podpirati ta proces z združitvijo evropskih in globalnih prizadevanj za prilagoditev.

Obstajajo priložnosti za povezave med prihodnjo politiko prilagajanja EU in doseganjem ciljev trajnostnega razvoja, Konvencijo o biološki raznovrstnosti⁴¹ in Sendajskim okvirom za zmanjševanje tveganja nesreč. Na primer, številni kazalniki, razviti za spremljanje napredka v teh globalnih okvirih, so zelo pomembni za prilagoditev. Poleg tega se razvijajo orodja za modeliranje, ki vključujejo trajnostne in podnebne scenarije ter izzive (za prilagoditev in ublažitev)⁴².

Glede notranje skladnosti (tj. vsebine strategije) se je izkazalo, da je ta zelo skladna in da se je več ukrepov medsebojno dopolnjevalo. Vzpostavljen je bil na primer intenziven pretok znanja o prilagajanju med tistimi, ki znanje ustvarjajo ali zbirajo na ravni EU⁴³, platformo Climate-ADAPT⁴⁴ in lokalnimi organi, ki so pridobili informacije, potrebne za sodelovanje s Konvencijo županov. Vendar bi se lahko s celovitejšim proučevanjem in uporabo povezav med ukrepi notranja skladnost še dodatno izboljšala⁴⁵.

³⁸ V enem od delovnih dokumentov služb Komisije, priloženih strategiji iz leta 2013 (SWD(2013) 138 final), so bile obravnavane degradacija okolja in migracije.

³⁹ V prispevku o prilagoditvi, ki ga je EU leta 2017 predložila UNFCCC, je na primer predstavljeno, kako strategija spodbuja uporabo ekosistemskega pristopa k prilagajanju v Evropi, s čimer se lahko zagotovijo ustrezne informacije, in navedeni so primeri držav nečlanic EU s podobnimi izzivi ali ekosistemi, zlasti najbolj ranljivih.

⁴⁰ Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja.

⁴¹ V cilju 15 iz Aičija Konvencije o biološki raznovrstnosti je navedeno: „Do leta 2020 sta se povečala odpornost ekosistemov in prispevek biotske raznovrstnosti k zalogam ogljika z ohranjanjem in obnavljanjem, vključno z obnovitvijo najmanj 15 % degradiranih ekosistemov, s čimer se je prispevalo k blaženju podnebnih sprememb in prilagoditvi ter boju proti dezertifikaciji.“

⁴² Glej: *Connecting the Dots: Elements for a Joined-Up Implementation of the 2030 Agenda and Paris Agreement* (Povezovanje točk: elementi za združeno izvajanje agende za trajnostni razvoj do leta 2030 in Pariškega sporazuma), World Resources Institute, 2018.

⁴³ Npr. prek okvirnih programov za raziskave, Komisije in Evropske agencije za okolje.

⁴⁴ Portal EU o prilagajanju: <https://climate-adapt.eea.europa.eu/>.

⁴⁵ Od leta 2007 je na primer devet projektov programa LIFE v okviru ukrepa 2 podprlo razvoj strategij ali načrtov za prilagajanje podnebnim spremembam v okviru ukrepa 1 (skupni proračun: 16 milijonov EUR). Komisija je predlagala, da bi se moral v naslednjem večletnem finančnem okviru ohraniti podprogram programa LIFE za blažitev podnebnih sprememb in prilagajanje nanje. Novi

3.5. Dodana vrednost EU

Strategija ustvarja dodano vrednost za Evropo, zlasti ker omogoča vključevanje prilagajanja v ključne sektorje, ravni upravljanja in politike EU.

Zainteresirane strani so cenile koristi raziskav prilagajanja na ravni EU in širjenje znanja s pobudami, kot je platforma Climate-ADAPT.

Nosilci odločanja na nacionalni, regionalni in lokalni ravni so morda morali proučiti prilagajanje brez strategije EU. Vendar so zainteresirane strani potrdile, da brez usmeritev EU glede prilagajanja ne bi bilo takega napredka in spodbud za krepitev sposobnosti prilagajanja, zlasti čezmejno v makroregijah EU s skupnimi podnebnimi tveganji⁴⁶, npr. v povodjih in na alpskih območjih. Prav tako bi bila brez Konvencije županov mesta v EU bolj ranljiva, lokalni in regionalni akterji pa bi imeli na voljo manj znanstvenih dognanj za podporo dolgoročnemu načrtovanju.

Poleg tega so zainteresirane strani visoko ocenile katalitično vlogo programa LIFE. Program LIFE je ukrepe za prilagajanje na podnebne spremembe in učenje okrepil od spodaj navzgor ter optimiziral vzpostavljanje okoljskih in podnebnih politik EU na splošno.

Ukrepi strategije na področju zavarovalništva in finančnega sektorja za zdaj morda niso zadoščali za to, da bi se premagale ovire za sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem. Čeprav so ukrepi EU pomagali bolje razumeti, kako zavarovalniški trgi kot ključno orodje za prilagajanje delujejo v državah članicah, zlasti ukrep o vlogi zavarovanja pri obvladovanju podnebnih tveganj, še niso prinesli jasnih rezultatov. Tu je dodana vrednost EU v omogočanju sodelovanja med vladami in zavarovalnicami ter ozaveščanju o vrzeli v pokritosti in potrebi po tem, da vlade zavarovanja vključijo v upravljanje vseh podnebnih tveganj.

Čeprav je strategija v ukrepu št. 8 vključevala spodbujanje finančnih proizvodov za odporne naložbe, učinek akcijskega načrta Komisije o financiranju trajnostne rasti iz leta 2018⁴⁷ ni del vrednotenja zaradi njegovega časovnega okvira. Vendar pa se bo verjetno izkazal za koristnega pri zagotavljanju stabilnosti finančnega sistema EU z vključitvijo podnebnih tveganj v procese upravljanja tveganj družb in finančnih institucij. Namen akcijskega načrta je tudi spodbujati preglednost in trajnost naložbenih odločitev o potrebah po prilagoditvah in možnostih za zmanjšanje emisij.

program LIFE bi se moral osredotočiti na strateške integrirane projekte, ki bodo državam članicam pomagali pri izvajanju ključnih podnebnih akcijskih načrtov in strategij, vključno s prilagoditvenimi. Makroregionalne strategije so štiri, vse pa vključujejo prilagajanje: za jadransko-jonsko regijo, alpsko regijo, regijo Baltskega morja in podonavsko regijo. „Makroregionalna strategija“ pomeni celovit okvir, ki ga je potrdil Evropski svet ter ga lahko med drugim podprejo tudi evropski strukturni in investicijski skladi, za obravnavo skupnih izzivov, s katerimi se sooča opredeljeno geografsko območje, ki vključuje države članice in države nečlanice EU. Več informacij na:

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/.

⁴⁷ COM(2018) 097. Glej tudi: https://ec.europa.eu/info/publications/180308-action-plan-sustainable-growth_sl.

4. PRIDOBLEJENE IZKUŠNJE

Zgoraj navedeni rezultati in primeri ponazarjajo, da je prilagoditvena strategija na ravni EU še vedno zelo pomembna ter dodaja vrednost nacionalnim, regionalnim in lokalnim prizadevanjem za prilagoditev, hkrati pa ostaja stroškovno učinkovita. Strategija, politični instrument z neznatnimi upravnimi posledicami za večino zainteresiranih strani, je uspela pozornost nosilcev odločanja usmeriti na potrebo po pripravi na podnebna tveganja. Strategija deluje kot referenčna točka, tj. usmerja in katalizira ukrepe na drugih ravneh upravljanja. Poleg tega je prizadevanja uspešno usmerila v zagotavljanje, da bodo politike in proračuni na ravni EU še naprej vključevali premisleke o podnebnih spremembah.

Komisija je med postopkom vrednotenja pridobila dragocen vpogled v prvih pet let izvajanja strategije v praksi:

- **Vrzi v znanju** o prilagajanju morda ne bodo nikoli v celoti odpravljene, vendar pa zainteresirane strani zelo cenijo dodano vrednost ukrepov, ki jih je EU od leta 2013 izvedla na področju raziskav in inovacij. Morda je zdaj čas, da se pozornost z ustvarjanja znanja preusmeri na njegovo uporabo pri sprejemanju odločitev v primeru negotovosti, zlasti v gospodarskih sektorjih ali regijah, ki so potencialno bolj ranljive, kot so kmetijstvo v sredozemskih regijah ali najbolj oddaljene evropske regije. Komisija bi lahko v ta namen predvidela izmenjavo informacij o uspešnih prilagoditvenih ukrepih med zainteresiranimi stranmi in z znanstveno skupnostjo. Skupaj oblikovana prilagoditev od spodaj navzgor lahko do neke mere kljub nepopolnim dokazom spodbudi delovanje in učenje v skladu s previdnostnim načelom⁴⁸. Redno bi lahko potekali strukturirani znanstveno-politični dialogi, na primer v okviru dvoletne evropske konference za prilagajanje podnebnim spremembam (ECCA)⁴⁹. Poleg tega bi se lahko vzpostavil forum za analizo prilagajanja in modeliranje, da bi se izboljšala uporaba modelov o vplivih podnebnih sprememb in prilagoditvah pri oblikovanju politike. V okviru foruma bi se lahko izkoristile skupne zmožnosti različnih modelov, proučile prednosti in omejitve konkurenčnih pristopov k raziskavam prilagajanja ter redno zagotavljale smernice za nadaljnja prizadevanja.
- V primeru dolgoročnih naložb v **infrastrukturo** je odpornost proti podnebnim spremembam bistvena: da bi se dosegla, so med drugim potrebni posebni prilagoditveni standardi⁵⁰, z daljinskim zaznavanjem Zemlje pridobljene informacije, drugi podatki o vesolju in storitve, ki temeljijo na vesoljskih tehnologijah, znanost za državljane ter smernice, dostopne strokovnjakom in nosilcem odločanja. Obstaja možnost, da se vključevanje prilagajanja v infrastrukturo še izboljša, npr. z zahtevo, da je proti podnebnim spremembam

⁴⁸ Načelo je določeno v členu 191(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), vendar v njem ni opredeljeno. Komisija je sporočilo o previdnostnem načelu izdala leta 2000: COM(2000) 0001.

⁴⁹ Naslednja evropska konferenca za prilagajanje podnebnim spremembam (ECCA) bo potekala v Lizboni. Glej: <https://www.ecca2019.eu/>.

⁵⁰ Komisija je evropske organizacije za standardizacijo zaprosila za posodobitev standardov za infrastrukturo v prometnem, energetske in gradbenem sektorju, ki je odporna proti podnebnim spremembam. Glej Sklep Komisije (C(2014) 3451).

odporna vsa infrastruktura, ki jo financira EU⁵¹, in zlasti, kadar je infrastruktura bistvena za prizadevanja za zmanjšanje emisij.

- Ukrepi strategije bi bili lahko **bolje povezani** med seboj. Povezave med ukrepi so se vzpostavile spontano, vendar bi jih bilo mogoče bolje opredeliti in izkoristiti. Platforma Climate-ADAPT bi lahko na primer zagotovila boljši pregled sedanjih raziskovalnih projektov, ki jih financira EU, ali operativnih dejavnosti, kot so različne storitve programa Copernicus. Poleg tega bi se morale pogostejše izmenjati metodologije in ugotovitve, namenjene strokovnjakom ter ustreznim nacionalnim platformam in platformam EU, npr. prek bolj interaktivnih orodij ali spletnih seminarjev.
- Prav tako bi morala strategija bolje vključiti **mednarodno razsežnost prilagajanja**, da se med drugim uskladi z globalno skupno politiko ter ukrepi za trajnostni razvoj, biotsko raznovrstnost in zmanjševanje tveganja nesreč. Zato namerava Komisija združiti svoja prizadevanja in postopke za vključevanje, da bi cilje trajnostnega razvoja in podnebne zaveze dosegla tako znotraj EU kot tudi prek svoje podpore državam v razvoju in sodelovanja z njimi.
- Strategija je spodbujala načrte prilagajanja na vseh ravneh, vendar je bila manj učinkovita **pri izvajanju in spremljanju** navedenih načrtov v državah članicah. Bolj poenostavljen postopek za spremljanje napredka pri nacionalnih prilagoditvenih ukrepih in za olajšanje vzajemnega učenja bi lahko pomagal dodatno pospešiti prilagajanje. Prilagajanje je vključeno v uredbo o upravljanju energetske unije⁵², ki bo omogočila bolj sistematično redno poročanje držav članic o vrsti prilagoditvenih ciljev in napredku. To bo pomagalo tudi pri izvajanju Pariškega sporazuma. Voditi bi moralo k okrepljenemu okviru za spremljanje nacionalnih in/ali regionalnih in/ali lokalnih strategij na ravni EU, ki bi lahko omogočil bolj učinkovito opredelitev področij za okrepljeno ukrepanje in sodelovanje, skupnih izzivov ali skupnih negotovosti.
- Pri številnih **lokalnih prilagoditvenih strategijah** je napredek počasnejši, kot je bilo predvideno leta 2013, in se med državami članicami razlikuje. To je verjetno povezano z nacionalnimi okoliščinami, tj. s tem, ali obstaja zavezujoča nacionalna zakonodaja, v skladu s katero morajo lokalni organi pripraviti lokalne načrte prilagajanja⁵³. Za spodbujanje razvoja in izvedbo lokalnih prilagoditvenih strategij bi Komisija morala:

⁵¹ V sedanjih predlogih Komisije za proračun EU za obdobje 2021–2027 je predvideno, da bo več različnih naložb v infrastrukturo, ki jih financira EU, odpornih proti podnebnim spremembam. Glej: COM(2018) 375 za predlog uredbe o skupnih določbah ter COM(2018) 372 final za ERDF in Kohezijski sklad. Vsi pravni akti in informativni pregledi so na voljo na povezavi: https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_sl. Glej tudi COM(2018) 439 za program InvestEU in COM(2018) 438 za Instrument za povezovanje Evrope (IPE).

⁵² COM(2016) 759: Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o upravljanju energetske unije, spremembi Direktive 94/22/ES, Direktive 98/70/ES, Direktive 2009/31/ES, Uredbe (ES) št. 663/2009, Uredbe (ES) št. 715/2009, Direktive 2009/73/ES, Direktive Sveta 2009/119/ES, Direktive 2010/31/EU, Direktive 2012/27/EU, Direktive 2013/30/EU in Direktive Sveta (EU) 2015/652 ter razveljavitvi Uredbe (EU) št. 525/2013.

⁵³ Danska, Francija in Združeno kraljestvo imajo vzpostavljeno zavezujočo nacionalno zakonodajo, v skladu s katero morajo lokalni organi pripraviti lokalne načrte prilagajanja.

- (1) spodbujati države članice, naj proučijo okvire za dejavno in stalno spodbujanje lokalnih ukrepov, in
 - (2) povečati ozaveščenost ter tehnično in finančno pomoč lokalnim organom, npr. prek Konvencije županov ali drugih pobud, zlasti v državah članicah, kjer je delež lokalnih prilagoditvenih strategij manjši (tj. v južni in vzhodni Evropi)⁵⁴.
- Pet let od sprejetja strategije je prekratko obdobje za **analizo distribucijskih vplivov prilagoditve** (ali pomanjkanja prilagoditve). Predvideni vplivi se med regijami EU razlikujejo kvalitativno in kvantitativno. Lahko se preskusijo instrumenti solidarnosti EU ter njena ekonomska in socialna kohezija: pri tem bi lahko obstajali zmagovalci in poraženci tako z regionalnega in socialnega vidika kot med gospodarskimi akterji. Za merjenje specifičnih vplivov na države, regije, skupine prebivalstva ali sektorje bi bili potrebni ustrezni kazalniki uspešnosti, združeni na ravni EU. Po zaključku projektov, ki se financirajo v okviru večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020, bi se lahko združili ustrezni in inovativni družbeni kazalniki, s katerimi bi natančneje določili družbeno-gospodarske vplive podnebnih in prilagoditvenih politik. To bi lahko vodilo do boljših pristopov h kohezijski politiki Komisije za programsko obdobje po letu 2027.
 - Strategija bi **lahko v prihodnosti dosegla boljše rezultate** na nekaterih področjih, kot so:
 - **Zmanjševanje tveganja nesreč**, zlasti pri vključevanju vidikov prilagajanja v metodologije in kazalnike, znanje za oceno tveganja in bolj sistematičen dialog med izvajalci prilagajanja in izvajalci ukrepov za zmanjševanje tveganja nesreč. Proučila bi se lahko tudi krepitev ozaveščenosti državljanov.
 - Boljše vključevanje prilagajanja v **pomorsko in ribiško politiko EU** ter na obalnih območjih na splošno. Tudi če se emisije in temperature stabilizirajo, se bo morska gladina še naprej dvigovala. Vsak tretji državljan EU živi v območju 50 kilometrov od obale in brez prilagoditvenih ukrepov bodo milijone prizadele obalne poplave. Politike EU, ki se nanašajo na medsebojno vplivanje kopnega in morja na obalnih območjih, kot so pomorsko prostorsko načrtovanje in celovito gospodarjenje z obalnim pasom⁵⁵, program Obzorje Evropa ter Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo⁵⁶, pa tudi ukrepi v okviru prispevka k mednarodnemu upravljanju oceanov⁵⁷ bi morali biti boljše pripravljeni na spopadanje s tem v prihodnosti.

⁵⁴ Reckien in drugi, *How are cities planning to respond to climate change? Assessment of local climate plans from 885 cities in the EU-28* (Kako se nameravajo mesta odzvati na podnebne spremembe? Ocena lokalnih podnebnih načrtov 885 mest v EU-28), *Journal of Cleaner Production*, 26. marec 2018.

⁵⁵ Direktiva 2014/89/EU. Glej tudi: <http://ec.europa.eu/environment/iczm/practice.htm>.

⁵⁶ COM(2018) 390 final.

⁵⁷ JOIN(2016) 49 final, https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/join-2016-49_sl.pdf.

Zadevni prispevek bi se lahko uporabil tudi za spopadanje s stalnimi spremembami v porazdelitvi in številčnosti morskih vrst, ki predstavljajo izzive tistim, ki so odgovorni za določanje kvot.

- Razvoj in uporaba instrumentov in orodij za **vlagatelje in zavarovalnice**, ki v svoje prakse upravljanja tveganj morda ne vključijo ustrezno podnebnih sprememb⁵⁸. Obstaja neizkoriščen potencial za izboljšanje napovedi in analize tveganj s pomočjo podnebnih storitev in boljše izmenjave podatkov⁵⁹, kjer lahko nastajajoče priložnosti na trgih spodbudijo prilagajanje, zlasti z uporabo podnebnih informacij v okviru projekta Copernicus⁶⁰. V vesoljski strategiji za Evropo⁶¹ so bila podnebna vprašanja opredeljena kot ena najpomembnejših nastajajočih potreb uporabnikov.
- **Uporaba zasebnih naložb pri prilagajanju.** Javna sredstva ne bodo zadostovala za zagotovitev gospodarstva, odpornega proti podnebnim spremembam. Da bi se privabilo tudi zasebno financiranje, je v akcijskem načrtu za financiranje trajnostne rasti⁶² predvideno, da se pojasni, ali naložbe prispevajo k prilagajanju na podnebne spremembe s taksonomijo okoljsko trajnostnih naložb⁶³. Ta ukrep, skupaj s podporo za naložbe, zagotovljeno v okviru programa InvestEU, odpira možnosti za usmeritev zasebnega sektorja k podjetjem, odpornim proti podnebnim spremembam, in za pripravo nabora ciljno usmerjenih projektov prilagajanja. V idealnem primeru bi se hkrati razvijala orodja, kot so tehnični standardi glede odpornosti proti podnebnim spremembam ter analize stroškov in koristi, ki poudarjajo gospodarske prednosti prilagajanja.
- **Ekosistemski pristop k prilagajanju** (npr. ohranjevalne kmetijske prakse, zelena infrastruktura, varstvo narave) zagotavlja številne koristi, tudi za biotsko raznovrstnost, ekosisteme, prilagajanje podnebnim spremembam, blaženje podnebnih sprememb, kakovost zraka in tal ter socialno blaginjo. Ta večfunkcionalnost bi morala biti bolj vključena v oceno prilagoditvenih možnosti. To bi naravnim rešitvam za prilagajanje omogočilo, da kratkoročno konkurirajo drugi, bolj konvencionalni ali „sivi“ infrastrukturi. Ekosistemski pristop k prilagajanju bi lahko bil vključen tudi v zbiranje kapitala in naložbe. Izkušnje, pridobljene v okviru programa LIFE (vključno z njegovim finančnim mehanizmom za naravni kapital), Obzorja 2020 in drugih projektov, ki jih financira EU, bi bilo treba upoštevati pri izvajanju akcijskega načrta o financiranju trajnostne rasti, s čimer bi se spodbudile naložbe v zeleno infrastrukturo in naravne rešitve.
- Spodbujanje sprejetja in spremljanja **lokalnih prilagoditvenih strategij in ukrepov**. Prilagajanje je treba bolj vključiti v nacionalne/regionalne pravne okvire (npr. urbanistično in prostorsko načrtovanje ter načrtovanje obalnih območij). Spodbujati bi bilo treba politično zavezo vseh ustreznih

⁵⁸ <https://www.sciencedaily.com/releases/2018/05/180515081720.htm>.

⁵⁹ Okoli leta 2015 so podnebne storitve vzbudile večjo pozornost raziskovalne in inovacijske skupnosti: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/news/european-research-and-innovation-roadmap-climate-services>.

⁶⁰ Glej: <https://climate.copernicus.eu/>.

⁶¹ COM(2016) 705.

⁶² COM(2018) 097. Glej tudi: https://ec.europa.eu/info/publications/180308-action-plan-sustainable-growth_sl.

⁶³ COM(2018) 353, Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za spodbujanje trajnostnih naložb.

ravni upravljanja, kar bi vodilo k boljši tehnični pomoči za regionalne in lokalne organe ter k več sredstvom za prilagajanje. Konvencija županov bi lahko na podlagi stalnih nacionalnih dialogov o podnebjju in energiji na več ravneh, ki so predvideni v uredbi o upravljanju energetske unije, pomagala opredeliti in izmenjati dobre nacionalne prakse za vključevanje mest.

- Boljša priprava **geografskih območij** s posebnimi okoljskimi izzivi, naravnimi omejitvami ali ranljivostmi z visoko izpostavljenostjo podnebnim spremembam, kot so najbolj oddaljene regije.
- Spodbujanje **ocenjevanja in evidentiranja socialne občutljivosti na podnebne dogodke** ter opredelitev in vključevanje ranljivih skupin v oblikovanje poštenih prilagoditvenih politik na vseh ustreznih ravneh upravljanja. Komisija bi lahko na primer povečala potrebo po ocenjevanju, načrtovanju in izvedbi socialno pravičnih prilagoditev v mestih s programi financiranja EU, ki bi na primer pomagali graditi zmogljivosti v občinah, tako da bi te lahko oblikovale socialno pravične prilagoditvene politike. Izhodišče bi lahko bili nekateri primeri s Finske, Slovaške in iz Francije⁶⁴.
- Krepitev vezi med **javnim zdravjem in prilagajanjem**, da bi se zlasti izboljšalo medsektorsko sodelovanje pri ocenjevanju in nadzoru tveganja ter povečala ozaveščenost in zmogljivost zdravstvenega sektorja, tudi na lokalni ravni, za obravnavanje sedanjih in nastajajočih tveganj za zdravje zaradi podnebnih sprememb. Komisija bi na primer lahko nadalje podprla razvoj in izmenjavo dobrih praks ter novega znanja o tveganjih za zdravje zaradi podnebnih sprememb prek programa Obzorje 2020 in programa, ki ga bo nasledil, pa tudi programa LIFE in morda zdravstvenega področja v okviru predlaganega Evropskega socialnega sklada Plus⁶⁵ za obdobje 2021–2027.
- Spodbujanje **povezav s politikami blažitve** na vseh ravneh upravljanja. Na ravni EU bo Komisija prilagajanje vključila v svojo prihodnjo dolgoročno nizkoogljično razvojno strategijo. Prilagajanje zagotavlja gospodarsko in socialno stabilnost, neprilagajanje (ali slabo prilagajanje) pa bo poglobilo neenakosti, oslabilo teritorialno kohezijo ter povečalo varnostna tveganja in razselitve. Na nacionalni ravni bodo prilagoditveni cilji vključeni v nacionalne energetske in podnebne načrte na podlagi uredbe o upravljanju energetske unije. Komisija pričakuje, da bodo ti načrti izražali potrebo po zagotovitvi odpornosti sektorjev, ključnih za

⁶⁴ Nekateri lokalni organi (kot na primer na metropolitanskem območju Helsinki na Finskem, v Košicah in Trnavi na Slovaškem, v Vejleju na Danskem in Parizu v Franciji) so že opredelili skupine, ki so socialno občutljive na podnebne spremembe ter začenejajo z načrtovanjem in izvajanjem socialno pravičnih prilagoditvenih ukrepov. Vir: Breil, M., Downing, D., Kazmierczak, A., Mäkinen, K., Romanovska, L. *Social vulnerability to climate change in European cities – state of play in policy and practice* (Socialna občutljivost na podnebne spremembe v evropskih mestih – stanje v politiki in praksi), European Topic Centre on Climate Change impacts, Vulnerability and Adaptation (ETC/CCA), tehnični dokument št. 2018/1, 2018, https://doi.org/10.25424/CMCC/SOCVUL_EUROCITIES.

⁶⁵ COM(2018) 382.

zmanjšanje emisij (npr. raba tal, kmetijstvo, energija ali promet), na podnebne spremembe.

Na splošno je osem ukrepov v strategiji kljub svoji prostovoljni in posredni naravi (smernice, usklajevanje, raziskave, razširjanje, vključevanje prilagajanja v politike in sektorje) zagotovilo zagon in podporo nacionalnim, regionalnim, lokalnim in čezmejnimi prilagoditvam.

Strategija je postala referenčni okvir sodelovanja, ki lahko posodablja znanje in signalizira potrebo po preoblikovanju naših družb, ko se pokažejo vplivi podnebnih sprememb. Če je ne bi bilo, ne bi bil mogoč enak napredek, zlasti pri pridobivanju in izmenjavi znanja ter vključevanju prilagajanja v politike EU. Podnebni cilji Komisije za proračun za obdobje 2021–2027 temeljijo na idejah, ki so bile vključene že v strategijo iz leta 2013.

Komisija na primer namerava 25 % sredstev naslednjega večletnega finančnega okvira (2021–2027)⁶⁶ uporabiti za cilje v zvezi z blažitvijo podnebnih sprememb in prilagajanjem nanje⁶⁷. V predlogu je predvideno, da se bo 35 % sredstev okvirnega programa EU za raziskave porabilo za teme v zvezi s podnebnimi spremembami⁶⁸. Za izdatke za podnebne spremembe bi se iz Evropskega sklada za regionalni razvoj namenilo 30 % porabe, iz Kohezijskega sklada pa 37 %. Za ta dva programa financiranja to pomeni pomembno relativno povečanje v primerjavi s sedanjim obdobjem. Poleg tega je v predlogih⁶⁹ Komisije predvideno, da je:

- (1) več naložb v infrastrukturo, ki jih financira EU, odpornih proti podnebnim spremembam, in
- (2) podpora s sredstvi kohezijske politike po potrebi odvisna od načrtov za obvladovanje tveganja nesreč v skladu z nacionalnimi prilagoditvenimi strategijami ter nacionalnimi energetske in podnebnimi načrti.

To bo podprto z zakonodajnimi in nezakonodajnimi ukrepi v okviru pobude Komisije za trajnostno financiranje, da se zasebni kapital usmeri v dejavnosti za ublažitev podnebnih sprememb in prilagajanje nanje ter omogoči več možnosti za kombinirane mehanizme financiranja.

Poleg tega je Komisija dodatno uskladila prilagajanje v svojem zakonodajnem predlogu za prihodnjo skupno kmetijsko politiko⁷⁰, kjer je prilagajanje na podnebne spremembe jasno opredeljeno v enem od devetih posebnih ciljev, skupaj s posebnimi kazalniki učinka in rezultatov za spremljanje napredka. Pričakuje se, da bo 40 % prihodnjega proračuna SKP prispevalo k podnebnim ukrepom, poleg tega

⁶⁶ COM(2018) 322. Vsi pravni akti in informativni pregledi so na voljo na povezavi: https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_sl.

⁶⁷ Opozoriti velja, da se na ravni proračuna EU poroča o „vključevanju podnebnih ukrepov“, brez kakršnega koli razlikovanja med prilagoditvijo in blažitvijo.

⁶⁸ COM(2018) 435 in https://ec.europa.eu/commission/publications/research-and-innovation-including-horizon-europe-iter-and-euratom-legal-texts-and-factsheets_sl.

⁶⁹ COM(2018) 375 za predlog uredbe o skupnih določbah ter COM(2018) 372 final za ERDF in Kohezijski sklad. Vsi pravni akti in informativni pregledi so na voljo na povezavi: https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_sl. Glej tudi COM(2018) 439 za program InvestEU in COM(2018) 438 za Instrument za povezovanje Evrope (IPE).

⁷⁰ COM(2018) 392.

pa bodo države članice v strateških načrtih SKP razvile intervencijsko strategijo na podlagi ocene potreb, ki obravnava ustrezne podnebne politike in načrtovanje⁷¹.

Komisija na tej stopnji meni, da sedanja strategija ustreza svojemu namenu, hkrati pa priznava, da so se potrebe po prilagoditvah od leta 2013 okrepile in postale bolj raznolike. Pred sprejetjem odločitve o morebitni reviziji strategije bo treba upoštevati številne dogodke in njihove rezultate do leta 2020, na primer:

- 24. konferenco pogodbenic UNFCCC (COP24)⁷² in spodbujevalni dialog („Talanoa“) v letu 2018. Prilagajanje je pomemben vidik delovnega programa Pariškega sporazuma, o katerem trenutno potekajo pogajanja. Konferenca COP24 in spodbujevalni dialog bosta spodbudila svetovni in evropski premislek o skupnem in individualnem napredku, da bi se dosegli dolgoročni cilji Pariškega sporazuma. To bi lahko vplivalo na razprave o prilagajanju, zlasti glede na posebno poročilo Medvladnega panela za podnebne spremembe (IPCC) o vplivih globalnega segrevanja za 1,5 °C in posebnega poročila IPCC o podnebnih spremembah in oceanih ter kriosferi.
- Začetno izvajanje uredbe o upravljanju energetske unije. Nacionalni energetski in podnebni načrti bodo po potrebi vključevali tudi prilagoditvene cilje. Komisija mora v skladu z uredbo oceniti osnutke načrtov, pooblaščen pa je tudi, da v zvezi s temi osnutki predloži priporočila. Države članice bodo morale ustrezno upoštevati vsako priporočilo ali javno pojasniti, zakaj tega niso storile. Dolgoročne nacionalne strategije bodo vključevale tudi prilagajanje ter bodo morale biti skladne z nacionalnimi energetskimi in podnebnimi načrti. Države članice bodo o napredku pri prilagajanju poročale bolj sistematično in redno, ta postopek pa se bo olajšal z izvedbenimi akti o strukturi in obliki tega poročanja.
- Strategija EU za dolgoročno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov. Prilagoditev bo vključena v dolgoročno strategijo, kjer bo poudarjena potreba, da se družbe in vlade EU pripravijo na vplive, ki se počasi stopnjujejo, kot je dvig morske gladine ali pomanjkanje vode. Prav tako bo spodbujala združitev blažitve in prilagajanja v skladne podnebne ukrepe in odzive.

Medtem se bodo okoljske in pomorske politike EU (npr. tematska strategija za tla, strategija za biotsko raznovrstnost), strategija za biogospodarstvo, vrednotenja skupne kmetijske politike, ki so v teku, regionalne in kohezijske politike ter naslednji proračun za obdobje 2021–2027 še naprej osredotočali na prizadevanja v zvezi z vključevanjem. Program LIFE, sredstva kohezijske politike in podpora programa Obzorje 2020 za prilagajanje se bodo ohranili do leta 2020, obnovljeni mehanizem na področju civilne zaščite, če bo sprejet, naj bi okrepil povezave med prilagajanjem in zmanjševanjem tveganja nesreč, v mestih pa si bo Konvencija županov nadalje prizadevala za zaščito evropskih državljanov pred vplivi podnebnih sprememb.

⁷¹ Kot je navedeno v členih 96, 97 in 103 ter Prilogi XI k predlogu Komisije (COM(2018) 392).

⁷² 24. konferenca pogodbenic UNFCCC: <http://cop24.gov.pl/>.