

Становище на Европейския комитет на регионите — „Към нова стратегия на ЕС за адаптиране към изменението на климата посредством интегриран подход“

(2017/C 207/10)

Докладчик: Sirpa Hertell (FI/ЕНП), член на Градския съвет на Еспоо

ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

КОМИТЕТЪТ НА РЕГИОНИТЕ

1. подчертава, че много от първоначалните му препоръки относно стратегията на ЕС за адаптиране към изменението на климата (CoR 3752/2013) остават в сила и следва да бъдат разгледани във връзка с настоящото становище; обръща специално внимание на препоръките за установяване на по-пряка връзка между стратегията за адаптиране към изменението на климата и понятието за устойчивост на изменението на климата, за по-нататъшно развитие на понятието и оценките за „уязвимост“ на различните територии; препоръката да се акцентира повече на решенията за адаптиране, основани на екологосъобразна инфраструктура, както и на съображенията, свързани с биологичното разнообразие и екосистемите; припомня също така предупреждението, че може да се окаже необходимо да бъдат разработени и сценарии за адаптиране към повишение на температурата над 2 градуса, ако общите усилия в контекста на Парижкото споразумение се окажат неуспешни;

2. отчита, че продължава работата по всички осем области на действие на стратегията на ЕС за адаптиране към изменението на климата (САИК) и започват да проличават резултати (напр. приемането на национални стратегии за адаптация в 75 % от държавите — членки на ЕС, стартиране на инициативата „Кметовете се адаптират“, която вече е включена в Конвента на кметовете) и поради това очаква оценката и прегледа на САИК от страна на Европейската комисия. Подчертава, че това е постоянен процес, в рамките на който държавите членки също следва непрестанно да актуализират своите собствени стратегии, за да не изостават от развиващата се база знания и съответните правни рамки и международни споразумения;

A. УПРАВЛЕНИЕ

Укрепване на рамката за многостепенното управление

3. отчита, че макар и Европейската комисия и държавите членки да са ключови участници в създаването на политиката и регулаторните рамки, местните и регионалните власти са в авангарда на усилията за намаляване на уязвимостта на своите територии към различните въздействия от изменението на климата чрез конкретни мерки за адаптиране, и следователно подчертава, че от решаващо значение е да има добре функционираща рамка за многостепенно управление;

4. призовава Европейската комисия да насърчава по-тясното сътрудничество между различните равнища на управление (ЕС, държави членки, регионални и местни органи), за да се съгласуват приоритетите, да се сведат до минимум противоречивите или паралелните несъгласувани процеси, максимално да се увеличат полезните взаимодействия между стратегиите и плановете, разработени на равнището на ЕС и на национално равнище, и тези, разработени на регионално и местно равнище, и по този начин да се осигури по-голяма съгласуваност на политиката, но и координирани и взаимно допълващи се действия;

5. подкрепя инициативите на ЕС, като например Споразумението на кметовете за климата и енергетиката и новите партньорства по програмата на ЕС за градовете, които насърчават появата на координирани схеми за многостепенно управление и платформи за сътрудничество. За тях трябва да се предвиди роля при обсъждането на потребностите на градовете и регионите и подобряването на сътрудничеството; КР очаква също така своевременното създаване на партньорство по програмата за градовете относно тематичния приоритет за адаптиране към изменението на климата, включително неговото икономическо, социално и екологично измерение;

6. в това отношение подчертава необходимостта от по-голямо участие на градовете и регионите в изготвянето и прилагането на националните стратегии и плановете за адаптация. С оглед на това призовава държавите — членки на ЕС, да създадат подходящи институционални структури или платформи за насърчаване на непрекъснатите консултации и по-тясното сътрудничество (напр. чрез работни групи), като се вземат предвид особеностите на държавите членки, и отправя искане към Европейската комисия да подкрепя и насърчава това развитие;

7. счита, че съществена роля на регионите трябва да бъде по-добре отразена в прегледа на САИК (например чрез специална глава), а усилията им да получат по-голяма подкрепа. Наистина регионите играят координираща и посредническа роля в процеса на адаптиране, като гарантират, че приоритетите, определени от държавите членки, отговарят на нуждите и

очакванията по места и обратно. Те биха могли да действат и като катализатори, подкрепящи усилията, полагани от местните власти за укрепване на устойчивостта си срещу свързаните с климата рискове и рисковете от бедствия, например чрез изграждане на капацитет и използване на наличното финансиране — както се вижда от регионите, които вече участват в Конвента на кметовете като „координатори“. КР приканва Европейската комисия да признае поетите не само от местните, но и от регионалните власти отговорности и осъществяваните от тях действия в рамките на инициативата „Конвент на кметовете“ (напр. в духа на това, което понастоящем се прави по инициативата „Регионите се адаптират“);

8. подчертава, че в някои държави членки липсата на законодателно прескриптивна уредба се възприема от местните и регионалните органи като пречка за действия. Следователно те биха приветствали по-ясен мандат от страна на ЕС и националните власти за предприемане на действия за адаптиране. На национално равнище КР приветства неотдашните усилия, предприети от някои държави членки, за включване на съображения за адаптиране в специалното законодателство (напр. съгласно Рамковата директива за водите и Директивата за наводненията);

9. призовава Европейската комисия да проучи колко местни и регионални власти — в ЕС и във всяка държава членка, имат стратегия или план за адаптиране. Въз основа на проучването Европейската комисия, в сътрудничество с местните и регионалните власти, би могла да предложи общоевропейски и национални цели за насърчаване на допълнителното развитие на местните и регионалните стратегии/планове за адаптиране от местните и регионалните власти.

Б. УЧАСТИЕ И УПРАВЛЕНИЕ

Укрепване на участието на множество заинтересовани страни и разчупване на „тясно ведомственото“ мислене

10. подчертава, че в допълнение към една добре функционираща рамка за многостепенно управление, прегледът на САИК трябва да постави по-голям акцент върху необходимостта от участието на голям брой заинтересовани страни и прилагането на междусекторен (а не тясно ведомствен) подход за по-ефективно и интегрирано действие за адаптиране на местно равнище. Прегледът може да включва (или да насочва към) някои конкретни примери, които показват ползите от съвместната, а не изолираната работа за разработване на решения на регионално/местно равнище. Подобен подход на широко участие следва да бъде силно насърчаван и подкрепян, включително чрез финансирани от ЕС проекти (например по предстоящите покани за участие в LIFE или „Хоризонт 2020“);

11. подчертава значението на щателното проучване на факторите за успех и пречките пред различните форми на сътрудничество сред заинтересованите страни на местно/регионално равнище. Тази информация следва да доведе до практически препоръки, основаващи се на конкретни примери за (многостранни/публично-частни) партньорства, които следва да бъдат широко разпространявани, например чрез Европейската платформа за адаптиране към климата (Climate-ADAPT);

12. припомня, че е необходимо повишаване на осведомеността чрез всички възможни канали за комуникация, за необходимостта от предприемане на интегрирани действия за адаптиране и смекчаване, с оглед постигане на възможно най-голямо взаимодействие между двата аспекта на политиката в областта на климата и избягване на „несполучливото адаптиране“. Във връзка с това КР призовава Европейската комисия при прегледа да проучи новаторски механизми за повишаване на осведомеността, засилване на приемането сред местните и регионалните заинтересовани страни (включително гражданите и предприятията) и насърчаване на промяна в поведението;

Инвестиране в изграждането на капацитет и обмен на знания

13. подчертава значението на изграждането на допълнителен капацитет в европейските градове и региони и на преодоляването на пропуските в познанията им; смята, че добра основа за това е порталът Climate-ADAPT и свързаният с него инструмент за подпомагане на адаптирането на градската среда. Последният обаче трябва непрекъснато да се консолидира и обогатява, допълнително да се популяризира и по-добре да се обвърже с платформата на Конвента на кметовете и да се подобри удобството за ползването ѝ. КР приканва Комисията да се консултира с градовете и регионите, за да определят заедно как да се приспособи порталът на Climate-ADAPT така, че да отговаря най-добре на техните нужди, и за да решат дали този инструмент следва да бъде включен в уебсайта на Конвента на кметовете;

14. подчертава, че е необходимо да продължи събирането на примери за добри практики, проверени на място. Набелязаните добри практики в градовете и регионите трябва да се съхраняват в единно, общодостъпно и лесно за търсене хранилище (като например портала на Climate-ADAPT и/или каталог от показатели на уебсайта на Конвента на кметовете) за улесняване на споделянето на опит между партньорите. По-специално една такава база данни би трябвало да предлага подходящи инструменти за идентифициране на примерите, които се основават на подобни обстоятелства (напр. рискове от изменението на климата, гъстота на населението) или имат сходни географски характеристики (напр. местоположение непосредствено до или в близост до планини, река или море), с цел да се разработят типологии на адаптирането. КР е готов

да допринесе за идентифицирането на успешни регионални практики и мобилизирането на новаторски региони, като се започне с работата на неговата комисия ENVE и групата на КР „Посланици на Конвента“, която трябва да се доразшири и популяризира;

15. подчертава, че трансферът на знания трябва да бъде улеснен и чрез сътрудничество между градовете. Трябва да се идентифицират, насърчават и финансират по подходящ начин от Европейската комисия подходящи партньорски и наставнически действия. Програмите за побратимяване, които вече бяха предложени от Конвента на кметовете, се доказваха като успешни и ценни и следователно следва да бъдат възпроизвеждани и разширени в бъдеще (напр. чрез годишни покани за подаване на заявления);

16. настоятелно призовава Европейската комисия да консолидира усилията за създаване на благоприятна рамка за изграждане на капацитет в градовете и регионите. Многообразието от инициативи на ЕС, инструменти и програми, които вече предлагат различни възможности за градовете и регионите за изграждане на капацитет (напр. работни срещи, семинари, наръчници), понастоящем предизвиква объркване сред ползвателите, за които са предназначени;

17. въпреки че са направени известни усилия, особено с неотдавнашното стартиране на нов портал за „one-stop shop“ (обслужване на едно гише) в рамките на програмата на ЕС за градско развитие — Комисията би трябвало да изясни особеностите, но също и взаимното допълване между различните услуги, които се предлагат на градовете и регионите в областта на адаптирането, и да се ангажира да попълни пропуските в знанията, които възникват по време на това идентифициране и съставяне. КР приканва Комисията в този процес:

- а) да използва по най-добрия начин важната инициатива на ЕС за градовете и регионите в областта на адаптирането, Споразумението на кметовете за климата и енергетиката и да я превърне в основната рамкова инициатива за действията в областта на климата по места;
- б) да продължи интегрирането на съображения за адаптиране в други съществуващи инициативи на ЕС с градско, регионално или селско измерение;
- в) да активизира полезното взаимодействие с други инициативи (напр. Регионите се адаптират, Under2MOU, кампанията „Устойчиви градове“), за да се използват техният опит и ноу-хау за гарантиране на по-голяма съгласуваност и стимулиране на съвместни действия в полза на градовете и регионите;
- г) да насърчава връзките с национални, регионални и местни инициативи, които си поставят амбициозни цели, независимо дали участват или не в някои от горепосочените инициативи, и предлагат възможности за свързване в мрежа и партньорства.

Разширяване на базата от знания за свързаните с климата рискове и уязвимост

18. отчита, че всички равнища на държавно управление, включително градовете и регионите, трябва добре да разбират климатичните рискове и слаби места на своите територии, за да ръководят процесите на вземане на решения и формирането на политиката. Във връзка с това КР призовава Комисията за по-нататъшна подкрепа на рамките за оценка на риска и уязвимите места на регионално и местно равнище, тъй като те представляват изходната точка за всяка стратегия за адаптиране и подкрепа на основаните на факти действия;

19. подчертава, че местните и регионалните власти редовно посочват като пречки пред действията за адаптиране 1) липсата на (достъп до) полезна и разбираема информация за климата и 2) липсата на експертни познания и опит в тълкуването на тази информация. Следователно е необходимо допълнителната помощ — чрез документиране и споделяне на добри практики, първо да ги насочва сред вече съществуващата информация и в последствие да им помага в намаляване на въздействията и тълкуването им за мащаба на града/региона;

20. приканва Комисията да продължи да подкрепя усилията на градовете и регионите в прогнозирането и оценката на риска за климата чрез укрепване на (научноизследователските) дейности, свързани с определянето на подходящи инструменти и методи (за моделиране на риска), разработването на сценарии за (макро)регионалното въздействие върху климата и създаването на мрежи за услуги, свързани с изменението на климата (в рамките на програма „Хоризонт 2020“), на международно, европейско и (под)национално равнище. Тези мрежи за услуги, свързани с климата, мобилизират съответните експерти и доставчици на данни (напр. научноизследователската общност) и правят достъпни и разбираеми за местните и регионалните политики съществуващата информация и знания.

21. подчертава значението на подкрепата за оповестяване на рисковете за климата като стимул за действията за адаптиране и инвестициите. Появяват се няколко нови доброволни и/или водени от частни партньори инициативи за оповестяване на климатичния риск, които могат да бъдат допълнително подкрепени и популяризирани от Комисията;

22. във връзка с това приветства инициативата на Комисията да проучи възможностите за сътрудничество със застрахователния сектор като основен доставчик на данни и потенциален инвеститор. Насърчава Комисията да направи оценка на застрахователните механизми, които биха могли да стимулират превенцията на риска и да подкрепят намаляването на вредите, и да работи със застрахователни дружества, за да се гарантира, че те споделят с публичния сектор своите знания и експертен опит относно моделирането на риска и управлението на риска от бедствия. Съществуващите успешни партньорства би трябвало да бъдат допълнително насърчени в прегледа, за да вдъхновят и мотивират другите. В този контекст подчертава също така, че обратно, градовете или регионите, считани за високорискови от застрахователите, също биха могли да се сблъскат с конкретни пречки, свързани с инвестициите и развитието, и приканва Европейската комисия да проучи в рамките на преразглеждането как могат да бъдат решени подобни проблеми;

Проучване на социално-икономическите ползи

23. счита, че при преразглеждането трябва допълнително да се популяризират предимствата на извършването на оценка на социално-икономическите последици от адаптирането. Този социално-икономически анализ направлява лицата, отговорни за вземането на решения, като им осигурява по-ясна представа за възможните разходи и ползи от действията за адаптиране — за разлика от бездействието, и следователно спомага за повишаване на информираността, разбиране на ограниченията на капацитета и установяване на икономически най-подходящите варианти на политика;

24. посочва, че градовете и регионите се нуждаят от допълнителна информация за различните съществуващи методи, които могат да се прилагат за такава оценка (напр. оценка на съотношението разходи–ползи, оценка въз основа на няколко критерия, решение на заинтересованите страни, експеримент и наблюдение), и тяхната приложимост при различни условия и поради това предлага Комисията да предостави подходяща подкрепа чрез своите референтни платформи Climate-ADAPT и Конвент на кметовете;

Мониторинг, отчитане и оценка на действията

25. подчертава необходимостта местните и регионалните власти да разполагат с подходящи инструменти и показатели за мониторинг, докладване и оценка, които да им предоставят информация и помощ за планирането на местните мерки за адаптиране. Последният би могъл отново да бъде популяризиран чрез референтните платформи за адаптирането (Climate-ADAPT и Конвент на кметовете);

26. изразява убеждението си, че е важно да се гарантира, че международните, европейските, националните и регионалните/местните рамки за мониторинг, докладване и оценка са взаимно съвместими и се надграждат — това ще гарантира съгласуваност и ще сведе до минимум тежестта върху градовете и регионите;

27. приветства напредъка, който е постигнат по тази цел след публикуването на САИК с разработването на „индекса за готовност за адаптиране“ за държавите — членки на ЕС, и на модела за мониторинг и докладване на Конвента на кметовете за градовете, които са го подписали, и изразява задоволство от силните връзки между двете, но счита, че все още е необходимо да се насърчава допълнително и да се ръководи тяхното използване (например чрез интернет страница на Конвента на кметовете);

28. подчертава, че следва да бъдат проучени допълнителните полезни взаимодействия с други партньорски инициативи, предложени успоредно на международно или европейско равнище (напр. „Регионите се адаптират“, CRAFT и „Устойчиви градове“), които разполагат със собствени системи за мониторинг, докладване и оценка, но посочва, че усилията за по-нататъшно хармонизиране или сътрудничество не бива да бъдат в ущърб на потребностите и интересите на градовете и регионите;

В. ФИНАНСИРАНЕ

Подкрепа за достъпа до публично финансиране

29. приветства съществуващите инструменти на ЕС за финансиране в подкрепа на действията на местно и регионално равнище в областта на климата (напр. европейските структурни и инвестиционни фондове, но също така „Хоризонт 2020“, LIFE, Фонд „Солидарност“ на ЕС, Инструмента за финансиране на природен капитал), но подчертава, че достъпът до тях остава най-голямото предизвикателство за градовете и регионите. Ето защо призовава Комисията да предостави на европейските местни и регионални власти 1) леснодостъпна и разбираема информация за фондове и финансовите инструменти, които са на разположение за разработването и прилагането на техните планове за действие и 2) допълнителни насоки и подкрепа за достъпа до и прилагането на съществуващите инструменти, както и възможността да се комбинират (напр. чрез индивидуално обучение);

30. припомня предложението си при оценката на разходите и ползите от капитала да се възприеме подход, основан на целия жизнен цикъл, с цел да се гарантира дългосрочна възвръщаемост, свързана с устойчиви спрямо изменението на климата инвестиции. Трябва да има изискване в отчетите и регистрите на риска да бъдат включвани икономическите, екологичните и социалните последици от действията и капиталовите инвестиции, които не отчитат изменението на климата, или последиците от липсата на действия;

31. надява се прегледът да постави по-силен акцент върху потенциалната роля на регионите за улесняване на достъпа до определени схеми за финансиране. Някои региони вече съдействат при управлението и преразпределянето на средства от структурните фондове на ЕС, като обвързват и обединяват по-малки проекти, разработени от общините на тяхна територия, или направо предлагат финансиране. Комитетът на регионите обаче подчертава, че все още са необходими допълнителни насоки в помощ на управляващите органи, за да използват пълния потенциал на съществуващите европейски фондове и новаторските финансови инструменти;

32. приканва Комисията да проучи по-задълбочено идеята за бърз достъп до финансовите инструменти за някои местни и регионални власти въз основа на фактори, като публично поемане на ангажимент за цялостно адаптиране (напр. като се присъединят към инициативата „Конвент на кметовете“), след извършване на цялостна оценка на риска и уязвимостта, или разработване на план за действие за адаптиране. Ако Комисията преразгледа предварителните условия за достъп до определени финансови средства или критериите за подбор и отпускане на безвъзмездни средства по различни програми (т.е. програмите „Хоризонт 2020“ и LIFE), това би могло да позволи и да насърчи „ускорен достъп“. Този подход би трябвало да се проучи по-задълбочено и в рамките на европейските структурни и инвестиционни фондове, като на всички управляващи органи се препоръча да възприемат вече посочения в някои регионални оперативни програми вариант да се даде приоритет на инициативите, предвидени в плановете за действие за устойчива енергетика (SEAP) и плановете за действия в областта на устойчивата енергетика и климата (SECAP), които са приети от общини, участващи в Конвента на кметовете;

Прецизиране на съществуващите финансови инструменти

33. приветства инициативата на Европейската комисия, в рамките на подготовката на следващата многогодишна финансова рамка (МФР), да се направи преглед на напредъка в използването на различните фондове на ЕС, както и на безвъзмездните средства и другите финансови инструменти (например поуки от програмата LIFE и от интегрирането на действията по климата в ЕСИ фондовете). Това би трябвало да спомогне за: 1) предлагане на правилното съчетание от общи и предназначени за адаптирането финансови инструменти, без да се намаляват необходимите бюджетни ресурси за смекчаване на последиците от изменението на климата, и 2) формулиране на препоръки за предстоящите покани за представяне на проекти (например по програмите LIFE и „Хоризонт 2020“), като по този начин се отстранят съществуващите пропуски в сферата на финансирането на действията за адаптиране към изменението на климата на местно равнище;

34. подчертава, че програмата LIFE, и по специално интегрираните проекти за действия за климата по линия на LIFE, се считат от градовете и регионите за един от основните финансови инструменти за изпитване, ръководене и демонстриране на действията за адаптация чрез междусекторен подход и в голям териториален мащаб (регионален, многорегионален, национален или транснационален), и вследствие на това горещо насърчава Комисията да я разшири и да продължи да я подкрепя;

Насърчаване на инвестициите

35. отчита, че много от регионите и градовете в Европа имат огромен неизползван потенциал за привличане на повече инвестиции, както и че много от тях срещат сериозни пречки за реализиране на инвестициите си;

36. счита, че Комисията следва да продължи да търси новаторски начини за насочване на инвестиции за мерки за адаптиране към местните и регионалните власти; призовава Комисията да им предостави подходящи експертни съвети, насоки и подкрепа за подготвянето на жизнеспособни инвестиции (например чрез Европейския консултантски център по въпросите на инвестициите или други целенасочени дейности за изграждане на капацитет) и да им осигури финансиране. По време на прегледа могат да се дадат примери за механизми за работа с частни инвеститори и сътрудничество със застрахователни дружества, а Комисията трябва да продължи да подкрепя пилотни инициативи, предприемани в тази посока;

Комбиниране и съчетаване на публични и частни средства

37. подчертава, че градовете и регионите би трябвало да бъдат подпомогнати да намерят комбинация от публични и частни средства от международни, европейски, национални и местни източници, която да е най-подходяща, с оглед на съответните местни условия, за финансиране на действията за адаптация. Както беше подчертано в междинния преглед на МФР за периода 2014—2020 г., Комисията трябва допълнително да проучи начините за справяне с останалите инвестиционни нужди чрез обединяването на европейски, национални и частни средства;

Г. ИЗЛИЗАНЕ на международната сцена**Международно предизвикателство, изискващо международен отговор**

38. признава, че през последните години международният диалог по въпросите на климата се засили и доведе до нови международни споразумения, като Рамковата програма от Сендай за намаляване на риска от бедствия за периода 2015—2030 г., Програмата за устойчиво развитие до 2030 г. и Парижкото споразумение относно изменението на климата, и във връзка с това приканва Комисията да впише своите действия в тези глобални рамки, да засили ролята си на пример за подражание, както и да спомогне за изграждането на взаимодействия между тях;

39. подчертава, че прегледът трябва по-добре да отразява трансграничния аспект на въпроса за управлението на свързаните с климата рискове. В това отношение макрорегионалното сътрудничество изглежда подходящ подход за постигане на напредък в адаптирането към изменението на климата в ЕС чрез насърчаване на обмена на информация и обединяване на усилията отвъд административните граници. Ето защо Комисията трябва да разгледа възможността за разширяване и оказване на допълнителна подкрепа на пилотните транснационални инициативи — като тези в регионите на река Дунав, Балтийско море, Алпите, Адриатическо и Йонийско море — с включването на други макрорегиони в Европа и извън нея;

40. приканва Комисията да постави по-силен акцент върху ползите на междурегионалното сътрудничество (и сътрудничеството между градовете). Във връзка с това новият Глобален конвент на кметовете за климата и енергетиката трябва да предостави и на други региони по света нови възможности за използване на европейския опит и примери, но също така да предложи на европейските местни и регионални власти възможността да се учат от партньорите си от други континенти;

41. изтъква, че предвид последните прогнози на РКООНИК за бъдещите миграционни потоци, прегледът трябва в детайли да разглежда връзката между адаптирането към изменението на климата и миграцията и с оглед на това да включва нова глава относно предизвикателствата и възможностите, свързани с миграцията, предизвикана от изменението на климата. В тази връзка Комисията трябва да проучи начините за допълнително подпомагане на градовете и регионите с оглед на мобилността и интеграцията на мигрантите и бежанците.

42. В заключение Комитетът на регионите би искал да изрази силното си желание да участва в консултативния процес със заинтересованите страни относно прегледа на САИК, който ще бъде извършен от Европейската комисия в началото на 2017 г., и счита, че препоръките, съдържащи се в настоящото становище, но също и в други становища по теми ⁽¹⁾, свързани с адаптирането, са добра основа за обмен в бъдеще.

Брюксел, 9 февруари 2017 г.

Председател
на Европейския комитет на регионите
Markku MARKKULA

⁽¹⁾ „Ефективна система за управление на водите: подход за иновативни решения“ — докладчик: Cees Loggen
„Средносрочна оценка на Програмата LIFE“ — докладчик: Witold Stepień
„План за действие относно Рамковата програма от Сендай за намаляване на риска от бедствия за периода 2015—2030 г. — Основаващ се на информацията относно риска подход към бедствията във всички политики на ЕС“ — докладчик: Adam Banaszak
„Изпълнение на световното споразумение за климата — териториален подход на 22-рата конференция на страните по РКООНИК в Маракеш“ — докладчик: Francesco Pigliaru.