

GRUNDNOTAT

Klima- og energiministeriet
6. maj 2009
Ref: stkje/dho
J nr. 2101-0095
Side 1/8

Hvidbog – Tilpasning til klimaændringer: et europæisk handlingsgrundlag

KOM(2009) 147 endelig, af 1.4.2009

SEK(2009) 386

SEK(2009) 387

SEK(2009) 388

1. Resumé

Kommissionen har den 1. april 2009 udsendt "Hvidbog – tilpasninger til klimaændringer: et europæisk handlingsgrundlag". Hvidbogen giver et handlingsgrundlag med henblik på at mindske EU's sårbarhed over for klimaændringerne. Hvidbogen er en opfølgning på EU's grønne bog om tilpasning til klimaændringer. Det foreliggende handlingsgrundlag vil løbende skulle justeres, ud fra den til enhver tid gældende viden om klimaændringerne. Hvidbogen skal supplere medlemsstaternes indsats og støtte internationale bestræbelser på tilpasning til klimaændringer.

Hvidbogen suppleres af tre arbejdsdokumenter, der omhandler den sektorbaserede tilgang til klimatilpasning for hhv. landbrug, sundhed og vand-, kyst- og havspørgsmål.

Hvidbogen beskriver en to-faset proces for handlegrundlaget i forhold til klimatilpasning. Første fase (2009-2012) skal danne grundlaget for udarbejdelsen af en overordnet EU tilpasningsstrategi, der gennemføres i fase 2 (2013).

Endvidere beskriver hvidbogen initiativ til udarbejdelse af specifikke klimatilpasningsstrategier inden for de væsentligste sektorer.

Hvidbogen beskriver behovet for et bedre og bredere vidensgrundlag, herunder udvikling af værktøjer, modeller og metoder samt etableringen af et clearingcenter, der skal rumme væsentlige informationer i form af data og bedste praksis om klimatilpasning.

Klimatilpasning er i udgangspunktet et nationalt anliggende, men der er en række områder, hvor der er en klar merværdi ved EU-tiltag, eller områder hvor EU-tiltag er nødvendige pga. tilpasningsproblemers tværnationale karakter eller hvor sektorregulering (der er relevant ift. tilpasning) i forvejen er integreret på EU plan. Regeringen er derfor generelt positiv overfor Kommissionens hvidbog, særligt i nødvendigheden af vidensdeling mellem medlemslandene. Denne EU-klimatilpasningsindsats skal primært understøtte initiativer i medlemslandene.

2. Baggrund

Baggrunden for hvidbogen er Kommissionens vedtagelse den 29. juni 2007 af EU's grøn bog – Tilpasning til klimaændringer – hvad kan der gøres på EU-plan. Grøn bogen var Kommissionens første politiske initiativ vedr. tilpasning til klimaforandringerne.

Formålet med grøn bogen var at sætte gang i en offentlig debat om at sætte fokus for klimaforandringerne, som allerede finder sted. Grøn bogen pegede på følgende fire overordnede klimatilpasningsinitiativer på EU-niveau:

1. Tidlig handling i EU - Udvikling af klimatilpasningsstrategier på de områder, hvor vi har nok viden med henblik på at identificere den mest omkostningseffektive allokering af ressourcer gennem EU's generelle politik, sektorpolitikker og tilgængelige fonde.
2. Integrere klimatilpasning i EU's eksterne aktiviteter - opbygge nye regionale alliancer og partnerskaber, herunder styrket koordinering med EU's naboer og internationale organisationer.
3. Udfylde videnbehov om klimatilpasning gennem EU's forskningsprogrammer - styrke integrationen af forskningsresultater i politik og praksis samt udveksling af viden.
4. Inddrage myndigheder, erhvervsliv og borgere i udarbejdelsen af koordinerede og integrerede klimatilpasningsstrategier – bl.a. ved at etablere en europæisk rådgivende gruppe på klimatilpasningsområdet under ECCP.

Hvidbogen bygger på de mange indkomne høringssvar fra grøn bogen og den yderligere forskningsindsats, der identificerede, hvad der skal gøres på kort sigt. Det er hensigten, at handlingsgrundlaget justeres løbende, efterhånden som der tilvejebringes yderligere dokumentation for ændringerne. Det vil supplere medlemsstaternes indsats og støtte de bredere internationale bestræbelser på tilpasning til klimaændringer, navnlig i udviklingslandene.

Udarbejdelsen af hvidbogen har været en tværsektoriel opgave, og hvidbogen ledsages af tre sektorrelevante arbejdsdokumenter om landbrug, om sundhed og om vand-, kyst- og havspørgsmål. Der vil måske blive fremlagt flere sektordokumenter efterfølgende.

3. Hjemmelsgrundlag

Spørgsmålet om hjemmelsgrundlaget er ikke relevant.

4. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

5. Formål og indhold

Hvidbogen er Kommissionens udspil til det videre handlingsgrundlag, der skal mindske EU's sårbarhed over for klimaforandringerne. Hvidbogen er bilagt tre arbejdsdokumenter for henholdsvis 1) landbrug og landdistrikter, 2) vand, kyst- og marine områder og 3) sundhed, herunder såvel humane som veterinære forhold samt plantesundhed.

Kommissionen præciserer at forslagene i hvidbogen dækker de foranstaltninger, der skal træffes i den første fase og foregriber ikke EU-budgettets fremtidige struktur og nuværende og fremtidige flerårige finansielle rammer.

De fleste initiativer vil blive taget i medlemslandene, men en EU-indsats skal medvirke til at støtte og styrke den nationale og regionale indsats. Kommissionen lægger i hvidbogen op til, at det vil være nødvendigt med en koordineret indsats i sektorer, som er nøje integrerede på EU-plan gennem det indre marked og EU-politikker samt inden for de områder, hvor effekterne af klimaforandringerne er af grænseoverskridende karakter, herunder vand, sundhed, landbrug og fiskeri, transport og energi.

Hvidbogen lægger op til en to-faset proces, hvor fase 1 (2009-2012), som har karakter af en opbygningsfase, vil fokusere på 1) opbygning af en solid videnbase (clearingcenter), 2) integrere klimatilpasning i EU's politikker, 3) udvikling af forskellige politiske instrumenter (modelværktøjer, indikatorer samt cost-benefit analyser) og endelig 4) øget internationalt samarbejde omkring klimatilpasning.

Inden for de væsentligste sektorer foreslås også udarbejdelse af specifikke klimatilpasningsstrategier. Der lægges op til, at fase 1 skal lægge grundlaget for implementering af en EU-klimatilpasningsstrategi i fase 2 fra 2013 og frem.

Koordinering mellem EU og medlemslandene vil få høj prioritet, ligesom integration i sektorpolitikker vil være i fokus. Et kommende *clearingcenter* er et væsentligt element i forhold til øget koordination mellem EU og medlemslandene. Udvikling af værktøjer, modeller og metoder, herunder samfundsøkonomiske vil indgå i udviklingen af vidensgrundlaget.

I hvidbogen sættes fokus på integration i EU's sektorpolitikker. Inden for hvert indsatsområde bør der foretages en gennemgang af, hvordan klimatilpasning kan blive integreret. Hvidbogen foreslår, at denne gennemgang startes i fase 1. Afsnit 3. 2 nedenfor beskriver hvidbogens tilgang til en række sektorer i den sammenhæng.

Pkt. 3.2.1 Større modstandsdygtighed i sundhed- og socialpolitikker

EU-indsatsen bør understøtte medlemslandene til at træffe foranstaltninger under EU's sundhedsprogram. EU bør sammen med EEA og WHO udvikle retningslinier og overvågningsmekanismer inden 2011. I EU's dyresundhedsstrategi vil klimaforandringerne påvirkning på sygdomme blive overvejet. Endelig bør foretages en vurdering af klimaændringernes og tiltags virkninger på beskæftigelse og udsatte samfundsgrupper.

I det tilhørende *arbejdsdokument* opsummeres konsekvenser af klimaforandringer og en lang række konkrete tiltag som fx behovet for retningslinier om overvågning i forhold klimaforandringer, udvikling af sundhedshandlingsplaner i forhold til ekstreme vejr-situationer, internationalt samarbejde indenfor rammerne af WHO.

Pkt. 3.2.2 Større modstandsdygtighed i landbruget og skovene

Det skal sikres, at foranstaltninger om tilpasning og vandforvaltning indføres i de nationale programmer for udvikling af landdistrikter for 2007-2013. Det skal overvejes, hvordan tilpasning integreres i landdistriktsudvikling, således at den fælles landbrugspolitik bidrager til effektiv vandanvendelse i landbruget. EU's skovstrategi bør ajourføres med klimarelaterede aspekter.

I det tilhørende *arbejdsdokument* opsummeres konsekvenser af klimaforandringer, og der er forslag til en række konkrete tiltag 1) udpegning af mest sårbare områder, 2) støtte til forskning

og forsøgsproduktion, 3) driftsøkonomisk information og rådgivning, 4) effektivisering af vandingsinfrastruktur og udvikling af vandplaner og –teknologi og endelig 5) udvikling af risiko- og krisestyringsinstrumenter

Pkt. 3.2.3 Større modstandsdygtighed i biodiversiteten, økosystemer og vandområderne

Ved revurdering af eksisterende EU-politikker, vandrammedirektivet, EU's vandknappe- og tørkestrategi bør mulighederne for at øge økosystemernes vandoplagringskapacitet vurderes. Næste generation af vandplaner i 2015 bør være fuldstændig klimasikrede. Konsekvenser af klimaforandringer bør integreres i forvaltningen af Natura 2000 og i gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivet.

Pkt. 3.2.4 Større modstandsdygtighed i kyst- og havområder

Det skal sikres, at tilpasning i kyst- og havområder indgår i den integrerede marine EU-politik, i gennemførelsen af det marine direktiv og ved reformen af den fælles fiskeripolitik. Der vil blive udarbejdet EU-retningslinier for tilpasning i kyst- og havområder.

I det tilhørende arbejdsdokument for vand, kyst- og marine områder opsummeres konsekvenser af klimaforandringer og vigtigheden af tilpasning af ovennævnte politikker og strategier understreges. Netop på vandområder, som er meget grænseoverskridende og af tværregional karakter er det afgørende med et tæt samarbejde fra lokalt til EU-niveau. Forslag om grøn infrastruktur, i forhold til at optimere økosystemernes vandoplagringskapacitet, kan spille en afgørende rolle. Fra EU's side vil der ultimo 2009 blive udarbejdet retningslinier for integration af klimatilpasning i vandplanerne 2015. I forhold til vandmangel og tørke vil Kommissionen gennemføre en årlig europæisk vurdering af problemets størrelse og behov for yderligere handling.

Pkt. 3.2.5 Større modstandsdygtighed i produktionssystemer og fysisk infrastruktur

Hovedsagelig medlemslandenes ansvar at beskytte infrastruktur. EU vil spille en rolle med hensyn til at fremme *best-practice* ved at støtte infrastrukturudvikling og udarbejdelse af byggestandarder samt i gennemførelsen af VVM og SMV.

For så vidt angår finansiering nævner hvidbogen at den netop vedtagne EU's økonomiske genopretningsplan indeholder en række forslag til klimatilpasningsrelaterede investeringer, herunder bl.a. infrastruktur og energieffektivitet. Det er væsentligt, at der for de relevante sektorer i de kommende år udvikles strategier og omkostningsskøn for tilpasningstiltag. Endvidere bør det overvejes at optimere anvendelsen af forsikring og andre virkemidler, herunder at tilskynde medlemsstaterne til at anvende EU's indtægter fra auktionering af kvoter til klimatilpasningstiltag.

Det foreslås, at der bliver etableret en styregruppe omkring 1. september 2009 samt nedsættes en række sektorspecifikke undergrupper. Styregruppen får bl.a. til opgave at medvirke til udviklingen af de fire fokusområder for fase I og skubbe på processen med udarbejdelse af nationale klimatilpasningsstrategier i medlemslandene. Inden 2012 forventes alle EU-medlemslandene at have udarbejdet nationale klimatilpasningsstrategier

Endelig omtaler hvidbogen betydningen af klimatilpasning for EU's eksterne relationer. Der peges på en række vigtige udenrigspolitiske aspekter, herunder den internationale

handelspolitik, udviklingspolitikken og de sikkerhedspolitiske dimensioner, som alle bør indgå i EUs fremtidige håndtering af klimatilpasningsdagsordenen.

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

7. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Hvidbogen indeholder forslag til initiativer på en lang række områder, der efterfølgende kan berøre flere danske sektormyndigheder. Kommissionens ambitionsniveau vil først blive reelt afspejlet, når der i de kommende år (fase 1) formuleres mere konkrete forslag til initiativer.

8. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Fremlæggelsen af hvidbogen har ikke i sig selv statsfinansielle konsekvenser. Det må forventes, at hvidbogen følges op af konkrete forslag, der kan have statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser.

9. Høring

EU-kommissionen udsendte grønbogen, der danner grundlag for hvidbogen i høring. Energistyrelsen har den 3. april udsendt hvidbogen i høring til en bred kreds af interessenter, med frist den 28. april. Følgende hovedsynspunkter er fremkommet i høringen:

Aalborg Universitet finder at Hvidbogen indeholder hensigtserklæringer om guidelines, men er for ukonkret med hensyn til udmøntningen af de nævnte strategier i hvidbogen. Der efterlyses fokus på samfundsvidenskabelige og teknisk videnskabelige løsninger på klimatilpasningsområdet.

Astma og Allergi forbundet påpeger, at der skal være større fokus på allergener som konsekvens af klimaændringerne på national og lokalt niveau.

Dansk Energi er tilfredse med tiltaget omkring etableringen af et fælles vidensgrundlag. Dog finder de, at der er for lidt fokus på energi i hvidbogen. Det foreslås, at der tages initiativ til at intensivere forskning og udvikling på energiområdet. Det bemærkes endvidere, at det er vigtigt at vurdere hvilken påvirkning klimaændringerne har på el-infrastrukturen og dermed forsyningssikkerheden.

Dansk Erhverv forbeholder sig ret til at komme med yderligere kommentarer når strategien implementeres. Der er ønske om at inddrage erhvervslivet i forbindelse med implementeringen af de kommende strategier. Herunder er det vigtigt at indtænke samfundsøkonomiske konsekvenser ved klimatilpasningstiltag, således at klimatilpasningsløsningerne bliver omkostningseffektive.

Dansk Industri tilslutter sig behovet for udarbejdelse af en Europæisk klimatilpasningsstrategi. Derudover er der ingen bemærkninger til hvidbogen.

DANVA (Dansk Vand- og Spildevandsforening) ser hvidbogen som et vigtigt skridt på vejen mod at sikre effektive tilpasningsforanstaltninger på tværs af de forskellige sektorer og styringsniveauer og anerkender behovet for en strategisk tilgang til klimatilpasningen. Fase 1

bør bruges til at finde ansvarsfordeling mellem kommuner og forsyninger. DANVA bakker op om et clearingcenter som grundlaget for at træffe beslutninger på et godt vidensgrundlag. Der er behov for værktøjer og retningslinjer. De fleste tiltag skal træffes på nationalt, regionalt eller lokalt plan.

DTU (Danmarks Tekniske Universitet) er i god forståelse med det overordnede handlingsgrundlag for klimatilpasning, som hvidbogen skitserer. Det er imidlertid vigtigt, at de i hvidbogen omtalte barrierer bliver prioriteret og håndteret.

Koordinationsenhed for Forskning i Klimatilpasning (KFT) finder det relevant at have fokus på det tværgående perspektiv, idet klimatilpasningsbehovet berører flere sektorer og et tværgående initiativ vil kunne sikre synergien og imødegå eventuelle negative konsekvenser. KFT understreger behovet for udviklingen af fagligt funderede planlægnings- og prioriteringsværktøjer. Endvidere påpeges udfordringen med formidling af faglig viden til embedsværket og beslutningstagere og behovet for etableringen af et clearingcenter anerkendes.

Landbrugsraadet og dansk landbrug er i deres fælles svar enige om at hvidbogen kun kommer med meget overordnede indstillinger og er meget ukonkret. De finder det samlet positivt at både reduktioner og tilpasning behandles i hvidbogen. Der er i svaret stor fokus på reduktion af drivhusgas emissioner fra landbruget og de afledte effekter i samfundet.

LO finder at der mangler belysning af hvilke effekter på beskæftigelsen klimaændringerne vil have indenfor de enkelte sektorer. LO støtter et clearingcenter og mener at der i den forbindelse skal være fokus på hvilke kvalifikationer, metoder og teknologier, der er nødvendige for at håndtere klimaudfordringen. Alt i alt mener LO, at hvidbogen indeholder mange positive elementer og hilser det velkomment, at der hermed tages skridt til at mainstreame klimatilpasning i EU-politikker

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringens holdning er at klimatilpasning er en langsigtet proces, og at der stadig er usikkerhed om hvor hurtigt klimaforandringerne vil slå igennem. Regeringen finder derfor at en vigtig del af klimatilpasningen er en aktiv og omfattende informationsindsats og organisering på området.

Klimatilpasning er i udgangspunktet et nationalt anliggende, men der er en række områder, hvor der er en klar merværdi ved EU-tiltag, eller områder hvor EU-tiltag er nødvendige pga. tilpasningsproblemers tværnationale karakter eller hvor sektorregulering (der er relevant ift. tilpasning) i forvejen er integreret på EU plan. Regeringen er derfor generelt positiv overfor Kommissionens hvidbog, særligt i nødvendigheden af vidensdeling mellem medlemslandene og generet ift. ovenstående områder. Denne EU-klimatilpasningsindsats skal primært understøtte initiativer i medlemslandene.

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens forslag om en to-faset tilgang med en fase 1 (2009-2011) med fokus på opbygning af solidt vidensgrundlag om klimaændringernes virkninger, samfundsøkonomiske analyser, modeller mv. og med en fase 2 (2013 og frem) med fokus på implementering ift. ovenfor nævnte områder.

Det er dog regeringens holdning, at denne tilgang på ingen måde må blive en hindring for igangsættelse af nødvendige tiltag under fase 1. Samtidig er det vigtigt, at klimatilpasning bliver integreret i EU's politikker, finansieringsmekanismer og forskningsprogrammer, hvor der er behov herfor, så hurtigt som muligt.

Endvidere kan regeringen støtte, at der etableres et *clearingcenter* med fokus på sammenhænge mellem klimaændringer og sektorerne bl.a. som grundlag for udvikling af retningslinier og overvågningsmekanismer vedrørende klimaændringernes effekter. *Clearingcenteret* bør integreres i eksisterende forskningsinstitutioner og – netværk, herunder EEA, JRC, PEER og WHO og basere sig på de samme rapporteringsstandarder. Der er vigtigt, at *clearingcenteret* tilføjer merværdi til nationale initiativer og udvikles i tæt samarbejde med de medlemslande, der allerede har udviklet nationale web-portaler, herunder Danmark. I forbindelse med etableringen af et *clearingcenter* har Regeringen endvidere den holdning, at Danmark bør bidrage aktivt med sine erfaringer fra organiseringen som opfølgningen på den danske klimatilpasningsstrategi.

Regeringen er enig i, at klimaændringer vil ændre kvaliteten og tilgængeligheden af vandressourcer i Europa, og at mange sektorer vil blive påvirket heraf. Regeringen finder, at hvidbogen i nogen grad underbetoner de forventelige problemer med vandkvaliteten som Danmark og en række nordeuropæiske lande må forventes at opleve som følge af øget risiko for udvaskning, eutrofiering og forurening ved større nedbørsmængder og højere vandtemperaturer.

Regeringen er af den opfattelse, at der med den eksisterende EU-lovgivning, herunder især vandrammedirektivet og oversvømmelsesdirektivet, er fastlagt sådanne rammer og principper for vandforvaltningen, at medlemsstaterne har både mulighed for og pligt til at iværksætte de nødvendige foranstaltninger til håndtering af klimaændringernes direkte indvirkninger i relation til vandmiljøet. Regeringen er enig i, at behovet for klimatilpasning skal fuldt integreres i anden generation af vandplaner, som ifølge vandrammedirektivet skal offentliggøres ved udgangen af 2015. Det samme gør sig gældende i gennemførelsen af oversvømmelsesdirektivet.

Regeringen er enig i, at det i fase 1 bl.a. bør vurderes, om den fælles landbrugspolitik i højere grad kan tilpasses til at fremme en landbrugsproduktion, der medvirker til at opretholde og genskabe klimamodstandsdygtige økosystemer – såkaldt grøn infrastruktur, og at hvidbogen kan bidrage til at bevare vand og landressourcer på en omkostningseffektiv måde. Denne tilgang kan resultere i en række win-win situationer, der, foruden en positiv effekt på økosystemer, kan vise sig at være mere omkostningseffektive end traditionelle infrastruktur anlægsforanstaltninger.

Hvidbogens anbefalinger på landbrugsområdet ligger i øvrigt i tråd med anbefalingerne i den danske klimatilpasningsstrategi, men fører dem videre ud i et EU perspektiv.

På sundhedsområdet er det væsentligt, at der ses på konsekvenser for sundheden i forbindelse med klimatilpasning i andre sektorer.

Regeringen kan endvidere tilslutte sig den medlemslandeinddragelse, som Kommissionen lægger op til med oprettelse af en form for ”styregruppe” tilknyttet en række tekniske arbejdsgrupper.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er en generel positiv holdning til hvidbogen fra de øvrige EU-lande. Det gælder både i forhold til en to-faset tilgang - med primært fokus på etablering af et bedre vidensgrundlag i fase

1 - og i forhold til det fokus på sektorer, der er lagt med udarbejdelse af de tre separate arbejdsdokumenter. Landene er ligeledes generelt positive over for etablering af et clearingcenter, samt nedsættelse af en styregruppe, om end der på nuværende tidspunkt er en række uklarheder både med hensyn til clearingcentrets organisering og indhold og styregruppens rolle.

12. Tidligere forlæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.