

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO SULL'ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA DELL'UE SULL'ADATTAMENTO AI CAMBIAMENTI CLIMATICI.

Tre cittadini europei su quattro ritengono che il cambiamento climatico sia un problema molto grave. I cambiamenti osservati nel clima stanno già avendo un impatto di vasta portata su ecosistemi, settori economici, salute umana e benessere in Europa. Il totale delle perdite economiche registrate causate dalle condizioni meteorologiche e da altri estremi legati al clima in Europa nel periodo 1980-2016 ammontava a oltre 436 miliardi di EUR e sono stati distribuiti tra gli Stati membri dell'UE nel modo seguente: perdite totali, perdite pro capite, perdite su km.

A causa dei soli cambiamenti climatici, entro la fine del secolo i danni annuali alle infrastrutture critiche dell'Europa potrebbero aumentare di dieci volte in scenari normali (dagli attuali 3,4 miliardi di EUR a 34 miliardi di euro). Le perdite sarebbero maggiori per i settori dell'industria, dei trasporti e dell'energia.

Previsione annuale di infrastrutture critiche nelle regioni europee, a causa dei cambiamenti climatici, entro la fine del secolo.

Queste mappe sui danni alle infrastrutture critiche riflettono un modello: in generale, gli impatti climatici saranno distribuiti in maniera iniqua in tutta Europa, sia in termini di quando che dove si verificano. Per esempio:

- L'area del Mediterraneo risentirà maggiormente degli effetti della mortalità umana legata al calore, delle restrizioni idriche, della perdita di habitat, della domanda di energia per il raffreddamento e degli incendi boschivi.
- Le regioni costiere, in uno scenario ad alte emissioni (tra 3,2°C e 5,4°C, aumento della temperatura globale in 2081–2100), potrebbero subire perdite economiche di circa 39 miliardi di euro all'anno entro il 2050 e fino a 960 miliardi di euro per anno verso la fine del secolo.
- Le prove preliminari indicano ad una contrazione sostanziale degli ecosistemi alpini di tundra in Europa, anche se rimane il riscaldamento globale entro il limite di 2 ° C della convenzione di Parigi. Oltre ad avere un ruolo chiave nella regolazione delle acque e delle acque dolci per il consumo umano, la tundra alpina sostiene il turismo e le comunità rurali ed è anche sede di specie endemiche presenti solo in Europa.

Gli incendi in Svezia dell'estate scorsa mostrano che, al di là della modellistica e delle proiezioni, nessun paese europeo è protetto dalle conseguenze dei cambiamenti climatici.

È in aumento la prova che l'Europa è anche vulnerabile agli impatti dei cambiamenti climatici oltre i suoi confini, ad esempio attraverso il commercio, i flussi finanziari internazionali, la migrazione e la sicurezza. Il rischio climatico opera oltre i confini, a causa della miriade delle complesse interconnessioni globali tra persone, ecosistemi ed economie. L'approccio all'adattamento come bene pubblico globale per affrontare i rischi transfrontalieri può rivelare opportunità per rafforzare la cooperazione internazionale in materia di resilienza. Aiutando gli altri ad adattarsi, anche i paesi donatori si stanno aiutando da soli.

La Commissione ha raccolto alcune prove iniziali su come gli impatti climatici in altre parti del mondo possano influenzare l'Europa attraverso il commercio internazionale (importazioni ed esportazioni). La mappa seguente fornisce una valutazione delle perdite del PIL annuale dell'UE (miliardi di euro) a causa degli impatti climatici nel resto del mondo, attraverso il commercio internazionale. Le cifre inserite nelle diverse regioni riflettono le perdite in uno scenario ad alte emissioni (in rosso) e un mondo a 2 ° C (in blu) entro la fine del secolo. Nella valutazione sono inclusi solo quattro settori: produttività del lavoro, agricoltura, energia e inondazioni fluviali.

Impatti sul PIL annuale dell'UE (miliardi di euro) dovuti agli impatti climatici nel resto del mondo, attraverso il commercio internazionale (importazioni ed esportazioni).

L'entità di questi effetti commerciali transfrontalieri dipende da due fattori:

1. la gravità degli impatti climatici nel resto delle regioni del mondo
2. il volume degli scambi tra tali regioni e l'UE.

La mappa mostra che l'UE sarebbe maggiormente colpita dagli impatti nelle Americhe e nell'Asia meridionale. Tra i quattro settori valutati, quello che incanala la maggior parte degli effetti transfrontalieri è l'agricoltura, seguita dalla produttività del lavoro. Ad esempio, se la modifica del cambiamento climatico riduce i rendimenti di un partner commerciale agricolo dell'UE, il PIL di tale partner diminuirà, il che significa (tra le altre conseguenze) che importerà un minor numero di prodotti (tra l'altro) dall'UE. Ciò a sua volta ridurrà anche il PIL dell'UE. È tuttavia evidente che gli impatti potrebbero anche derivare da interruzioni della catena di approvvigionamento delle importazioni nell'UE, da danni ad altri settori e da ulteriori cambiamenti strutturali non valutati in questa ricerca. In materia di clima e migrazione, recenti scenari confermano una relazione tra cambiamento climatico e fluttuazioni delle domande di asilo nell'UE. Anche in uno scenario di emissioni moderate, si prevede che le domande di asilo aumenteranno del 28% a causa degli impatti climatici entro la fine del secolo (una media di 98000 domande di asilo supplementari all'anno).

L'adattamento riguarda soluzioni e preparazione per queste sfide nazionali e internazionali. Significa anticipare gli effetti negativi dei cambiamenti climatici sopra menzionati e intraprendere le azioni appropriate per prevenire o ridurre al minimo i danni che possono causare o sfruttare le opportunità che possono sorgere. Nel 2005 la Commissione ha iniziato a considerare la necessità di adattarsi ai cambiamenti del clima europeo. Di conseguenza, nel 2009 è stato adottato un Libro bianco e una strategia di adattamento dell'UE ("la strategia") nel 2013. All'epoca in cui la strategia è stata sviluppata, i costi economici, ambientali e sociali dell'inazione per l'UE, per un certo numero di settori dell'economia, sono stati stimati a 100 miliardi di euro all'anno nel 2020 e a 250 miliardi di euro l'anno nel 2050. Le stime attuali sembrano indicare che il costo dell'inazione potrebbe aumentare esponenzialmente entro il 2080. Gli attuali modelli economici degli impatti globali aggregati dei cambiamenti climatici potrebbero essere inadeguati nel loro trattamento dei settori, integrazione degli impatti sull'ambiente fisico, sugli ecosistemi, sulla biodiversità e sui loro servizi, incertezza e punti di non ritorno. I modelli potrebbero sottovalutare i rischi futuri.

La strategia comprende otto azioni che perseguono tre obiettivi specifici:

1. Aumentare la resilienza dei paesi, delle regioni e delle città dell'UE.

2. Informare meglio il processo decisionale sull'adattamento.

3. Aumentare la resilienza dei principali settori vulnerabili e delle politiche dell'UE. Dal 2013, la Commissione ha perseguito questi tre obiettivi in una vasta gamma delle sue attività. Continuano a guidare il lavoro della Commissione oggi. La relazione esamina il processo e i risultati della valutazione della strategia, comprese le lezioni apprese finora dalla sua attuazione.

Processo

La strategia prevedeva che, nel 2017, la Commissione avrebbe dovuto riferire al Parlamento europeo e al Consiglio sullo stato di attuazione e proporre una revisione, se necessario. Questo è il contesto di questo rapporto, insieme al documento di lavoro di accompagnamento (SWD) che illustra in dettaglio i risultati della valutazione.

In linea con gli orientamenti della Commissione per una migliore regolamentazione, la valutazione è stata effettuata in base a cinque criteri: (I) efficacia, (II) efficienza, (III) pertinenza, (IV) coerenza e (V) valore aggiunto UE. Una valutazione approfondita secondo questi criteri può essere trovata nel documento di lavoro del personale di accompagnamento. Le prove sono state raccolte principalmente attraverso gli appaltatori, che hanno eseguito una revisione della letteratura, un sondaggio mirato, un sondaggio pubblico, interviste, seminari e casi di studio. Inoltre, la Commissione ha basato la sua analisi su varie fonti, consultate direttamente o integrate mediante la relazione del contraente, ad esempio altre valutazioni collegate ad azioni nell'ambito della strategia, strategie nazionali degli Stati membri, informazioni fornite dagli Stati membri nell'ambito del Regolamento sui meccanismi del monitoraggio, relazioni sui programmi finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) dal 2014 e risultati di progetti di ricerca e innovazione finanziati dai programmi quadro dell'UE.

Risultati della valutazione.

Nel complesso, la strategia ha raggiunto i suoi obiettivi, con progressi registrati rispetto a ciascuna delle sue otto azioni individuali, che sono:

1. Incoraggiare tutti gli Stati membri ad adottare strategie di adattamento globali.

2. Fornire finanziamenti al programma LIFE per sostenere lo sviluppo di capacità e intensificare l'azione di adattamento in Europa.

3. Introdurre l'adattamento nel Patto dei Sindaci.

4. Colmare il divario di conoscenza.

5. Sviluppare ulteriormente Clima-ADAPT 24 come sportello unico per le informazioni sull'adattamento in Europa.

6. Abilitare l'impermeabilità al clima della politica agricola comune, della politica di coesione e della politica comune della pesca.

7. Garantire un'infrastruttura più resiliente.

8. Promuovere assicurazioni e altri prodotti finanziari per le decisioni di investimento resiliente e business.

Tra il 2013 e il 2018, il numero di Stati membri con una strategia di adattamento nazionale è passato da 15 a 25. L'UE ha promosso e monitorato l'azione attraverso progetti LIFE e il Patto dei sindaci per il clima e l'energia ("il Patto dei sindaci"). La strategia ha contribuito a migliorare le conoscenze sull'adattamento e a condividerle per informare il processo decisionale. Attraverso la strategia, l'adattamento ha permeato e guidato un'ampia gamma delle principali politiche e programmi di finanziamento dell'UE e ha rafforzato i collegamenti con la riduzione del rischio di catastrofi, la resilienza delle infrastrutture e il settore finanziario.

Rilevanza

Dall'adozione della strategia, le prove hanno continuato ad aumentare il fatto che il clima e altre catastrofi legate al clima stiano diventando più frequenti e integri in Europa. Gli attuali impegni di riduzione delle emissioni previsti dall'accordo di Parigi comporterebbero un riscaldamento globale oltre i 3 ° C nei periodi preindustriali. Pertanto, è indispensabile rafforzare la resilienza dell'UE contro gli shock climatici, al fine di limitare i costi economici, sociali e ambientali a breve, medio e lungo termine.

Le conseguenze dei cambiamenti climatici influenzano in modo significativo un'ampia gamma della popolazione dell'UE. Sia le autorità pubbliche che le parti interessate private (famiglie, società, investitori) dovranno prendere in considerazione azioni preventive. Pertanto, gli obiettivi iniziali della strategia per informare meglio il processo decisionale e aumentare la resilienza in Europa rimangono pertinenti e dovrebbero continuare a essere perseguiti.

Dal 2013, gli sviluppi delle politiche internazionali come l'accordo di Parigi, gli obiettivi di sviluppo sostenibile e il quadro di Sendai sulla riduzione dei rischi di catastrofi hanno sostanzialmente rafforzato lo slancio politico a sostegno dell'adattamento ai cambiamenti climatici in tutto il mondo. Gli impegni climatici e gli obiettivi di sviluppo sostenibile devono essere promossi congiuntamente per affrontare efficacemente le sfide urgenti poste dal degrado degli ecosistemi, dagli impatti climatici, dall'aumento delle disuguaglianze e dall'instabilità politica. Poiché lo scopo della strategia era di concentrarsi sugli impatti dei cambiamenti climatici sul Territorio dell'UE, non ha affrontato le potenziali interrelazioni con l'adattamento ai cambiamenti climatici al di fuori dell'UE. A causa della mancanza di prove, ha anche tenuto conto solo in parte dei possibili impatti dei cambiamenti climatici al di fuori dell'Europa e delle loro conseguenze per l'UE.

Tuttavia, oggi una crescente evidenza sottolinea la necessità per l'UE di prendere in considerazione i collegamenti di sicurezza climatica e gli effetti transfrontalieri dell'adattamento o della mancanza di adattamento nei paesi terzi.

Efficacia

Gli obiettivi di ampia portata della strategia non sono stati completamente raggiunti in cinque anni, ma sono stati compiuti progressi. In generale, l'attenzione politica si è spostata verso le questioni di adattamento e la necessità di prepararsi a inevitabili impatti.

A livello nazionale, 25 Stati membri hanno ora messo in atto una strategia di adattamento, rispetto ai 15 del 2013. LIFE, dal 2014, ha finanziato 60 progetti relativi all'adattamento con 184 milioni di euro, che dopo il loro completamento dovrebbero avere un impatto attraverso la replica e il trasferimento una superficie di 1,8 milioni di km², equivalente a un quarto del territorio dell'UE. Attraverso progetti dedicati, LIFE sta anche aiutando ad attuare strategie di adattamento nazionali e regionali in Grecia e Cipro. Inoltre, l'adozione di strategie di adattamento è stata accelerata dai fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE), che hanno introdotto valutazione del rischio, tenendo conto dell'adattamento ai cambiamenti climatici, come condizione preliminare per garantire una spesa efficace ed efficiente.

A livello regionale e locale, la Commissione ha introdotto l'adattamento nel Patto dei sindaci e ha sensibilizzato, mobilitato e sostenuto le città nell'adottare strategie di adattamento locale. Ad aprile 2018, 1 076 firmatari del Patto di 25 Stati membri dell'UE, con una copertura di circa 60 milioni di abitanti, si erano impegnati a condurre vulnerabilità e valutazione del rischio e a sviluppare, attuare e riferire sui piani di adattamento. In tutta l'UE, si stima che circa il 40% delle città con oltre 150. 000 abitanti abbia adottato piani di adattamento per proteggere gli europei dagli impatti climatici.

La valutazione conferma anche un sostanziale aumento delle conoscenze sull'adattamento a seguito degli sforzi della Commissione, in particolare attraverso i programmi quadro di ricerca e innovazione dell'UE e anche attraverso la piattaforma europea di adattamento climatico (Clima-ADAPT). Tuttavia, nessuna delle lacune di conoscenza prioritaria è stata colmata e sono emerse nuove lacune. In primo luogo, le lacune nella conoscenza sono state formulate in modo aperto nel 2013 (piuttosto che domande settoriali), il che rende difficile misurare i progressi. In secondo luogo, come spesso accade per le lacune in altri campi scientifici, la conoscenza potrebbe non essere mai completa e certa. L'incertezza, tuttavia, può essere integrata nella modellistica, nel processo decisionale trasparente e aperto: non è una scusa per l'inazione.

I progressi sono anche chiari sull'integrazione nelle attuali politiche e programmi dell'UE. Potrebbe esserci ancora margine per miglioramenti nell'integrazione dell'adattamento in alcune politiche comuni dell'UE, come il commercio e la pesca. Per quanto riguarda il commercio, esiste un divario di conoscenza sugli effetti di ricaduta da parte di paesi terzi, la cui comprensione consentirebbe un efficace integrazione dell'adattamento nella politica commerciale dell'UE. Per la pesca, le ragioni sono dovute in gran parte all'insufficiente attenzione all'adattamento climatico nel relativo fondo UE.

Per quanto riguarda i fondi UE, i fondi strutturali e di investimento europei presentavano un grado variabile di integrazione: un sistema per tenere traccia delle spese legate al clima, ma valutare fino a che punto gli investimenti hanno prodotto benefici di adattamento sul terreno è stato a volte difficile. Una separazione completa delle spese di mitigazione e adattamento non è sempre possibile, a causa delle sinergie tra le politiche, in particolare nel settore agricolo. Tuttavia, nell'ambito del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo di coesione (FC), è possibile rintracciare direttamente un importo considerevole di finanziamenti agli investimenti relativi all'adattamento.

Inoltre, l'attuale politica agricola comune, adottata pochi mesi dopo la strategia di adattamento, include una serie di misure rilevanti per l'adattamento e per la mitigazione (compresi alcuni requisiti di condizionalità e di inverdimento) suddivise su più priorità. Le allocazioni all'adattamento nei diversi programmi di finanziamento sono riportate nella tabella seguente.

Inoltre, tutti i principali progetti 34 finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dal Fondo di coesione sono soggetti a impermeabilità al clima nel periodo 2014-2020, che affronta la resilienza climatica attraverso valutazioni della vulnerabilità e del rischio seguite dall'identificazione, valutazione e realizzazione di pertinenti azioni di adattamento.

Il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca non si sono occupati specificamente di TO5 ("Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione e la gestione dei rischi") nonostante gli impatti sulla popolazione vulnerabile, sull'occupazione e sugli stock ittici. Il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), che finanzia i pagamenti diretti della PAC, non fa parte dei fondi SIE, ma circa il 20% dei pagamenti diretti può essere considerato rilevante dal punto di vista climatico.

Efficienza

I costi amministrativi direttamente derivanti dalla strategia erano bassi e per lo più limitati alla Commissione, ad eccezione dei programmi di finanziamento in cui altre organizzazioni (ad esempio nazionali) integrano i finanziamenti dell'UE. I costi per le altre parti interessate sono stati volontari nella maggior parte dei casi e principalmente legati all'accesso ai fondi dell'UE.

I benefici legati alla strategia sono stati raggiunti a basso costo grazie agli effetti moltiplicatori delle sue azioni su orientamento, coordinamento, diffusione, dimostrazione e integrazione in altre politiche e programmi di finanziamento.

Nel complesso, la strategia dell'UE fornisce valore per gli occhi, poiché le otto azioni della strategia possono essere considerate altamente efficienti in termini di costi. Ad esempio, si stima che i progetti LIFE, compresi quelli di adattamento, abbiano prodotto benefici per la società di circa 1,7 miliardi di euro nel 2014, quattro volte la spesa complessiva di LIFE per quell'anno.