



Utlåtande om grönbok om anpassning till klimatförändringar i Europa – tänkbara EU-åtgärder

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta utlåtande Europeiska kommissionens grönbok om anpassning till klimatförändringar i Europa – tänkbara EU-åtgärder, KOM(2007) 354. EU-institutioner och andra organisationer uppmanas bidra till den allmänna EU-täckande diskussion om grönboken som pågår under hösten 2007.

Klimatförändringar är en realitet, och samhällen i hela världen står inför utmaningen att behöva anpassa sig till effekterna av dem. Anpassningsåtgärder har därför blivit ofrånkomliga, och de är nödvändiga som ett komplement till åtgärderna för att mildra effekterna av klimatförändringarna.

Anpassningsåtgärder på EU-nivå motiveras av det faktum att klimatförändringarna inte tar hänsyn till nationella gränser och därför kan gränsöverskridande anpassningsåtgärder vara mer effektiva än strikt nationella.

I grönboken pekas Skandinavien ut som ett av Europas mest sårbara områden, på grund av förväntad ökad nederbörd.

I grönboken föreslås det att man inom ramen för EU-arbetet bör överväga insatser inom fyra prioriterade områden:

- (1) Tidiga åtgärder i EU. Anpassningsåtgärder kan integreras i lagstiftning och politik eller integreras i gemenskapens finansieringsprogram.
- (2) Integrering av anpassning i EU:s externa politik.
- (3) Minskad osäkerhet genom utvidgad kunskapsbas med hjälp av integrerad klimatforskning.
- (4) Europeiska samhällets, näringslivets och offentliga sektorns deltagande i utarbetandet av samordnade och heltäckande anpassningsstrategier.

Utskottet ansluter sig till dessa prioriteringar men framhåller kompletterande angelägna områden som naturvård, biologisk mångfald samt Östersjöns framtid. Utskottet ser positivt på kommissionens arbete med att vidareutveckla strategier för anpassning till klimatförändringar i Europa.

Utskottet kommer att följa det arbete som inletts genom grönboken och återkomma med mer detaljerade synpunkter vartefter arbetet fortskrider och konkreta förslag lämnas.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning	5
Grönbokens huvudsakliga innehåll	6
Sveriges klimatpolitiska arbete	11
Sveriges arbete med anpassning	12
Utskottets granskning	13
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	18

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

EG-kommissionens grönbok om anpassning till klimatförändringar i Europa

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna

Stockholm den 20 november 2007

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Anders Ygeman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anders Ygeman (s), Claes Västerteg (c), Ola Sundell (m), Jeppe Johnsson (m), Carina Ohlsson (s), Bengt-Anders Johansson (m), Bo Bernhardsson (s), Anita Brodén (fp), Ann-Kristine Johansson (s), Jan-Olof Larsson (s), Sven Gunnar Persson (kd), Lena Hallengren (s), Erik A Eriksson (c), Rune Wikström (m), Jacob Johnson (v), Helena Leander (mp) och Staffan Appelros (m).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Kammaren har den 23 augusti 2007 hänvisat Europeiska kommissionens grönbok Anpassning till klimatförändringar i Europa – tänkbara EU-åtgärder, KOM(2007) 354 till miljö- och jordbruksutskottet.

Anpassningsåtgärder på EU-nivå motiveras av det faktum att klimatförändringarna inte tar hänsyn till nationella gränser och därför kan gränsöverskridande anpassningsåtgärder vara mer effektiva än strikt nationella. Anpassningsinsatserna måste intensifieras på alla nivåer och all gemenskapspolitik måste samordnas. Grönboken granskar klimatförändringarnas effekter i Europa och argumenten för att EU ska vidta åtgärder och agera politiskt. Den fokuserar på EU:s roll men beaktar också medlemsstaternas och de regionala och lokala myndigheternas betydelse för varje effektiv anpassningsstrategi.

EU-institutioner och alla med intresse för dessa frågor – organisationer eller privatpersoner – har uppmanats att bidra till den allmänna EU-täckande diskussion om grönboken som pågår under hösten 2007. I grönboken ställs 28 centrala frågor främst riktade till allmänheten som har ombetts att inkomma med synpunkter på dessa frågor. En publik debatt om grönboken pågår på Internet (web-based public consultation) till den 30 november 2007. För att möjliggöra ett mer direkt utbyte av åsikter anordnar kommissionen under hösten 2007 ett antal regionala workshoppar runt om i Europa.

Resultaten av det offentliga samrådet kommer att påverka kommissionens fortsatta arbete, i synnerhet när det gäller kommissionens planerade meddelande om anpassning och vidareutveckling av annan gemenskapspolitik och åtgärder inom ramen för gemenskapens yttre förbindelser.

Grönboken är tänkt att följas av en vitbok under 2008.

Utskottet har mottagit Regeringskansliets faktapromemoria 2007/08: FPM 11 Grönbok om anpassning till ett förändrat klimat. Enligt faktapromemorian har regeringen ännu inte tagit ställning till grönboken. Regeringen avser att lämna synpunkter på grönboken till kommissionen senast den 30 november 2007.

Grönbokens huvudsakliga innehåll

Beskrivning av rådande förhållanden: klimatiförändringar och åtgärder

Klimatiförändringarna innebär en dubbel utmaning i dag. För det första kan allvarliga klimatiförändringseffekter endast motverkas av snabba och stora minskningar av utsläppen av växthusgaser. En snabb övergång till ett utsläppssnålt samhälle är därför en central del av EU:s integrerade klimatiförändrings- och energipolitik.

Klimatiförändringar är redan en realitet, och samhällen i hela världen står därför inför den andra utmaningen, nämligen att behöva anpassa sig till effekterna av dem, eftersom klimatiförändringar av en viss omfattning kommer att vara oundvikliga även om de närmaste årtiondenas globala insatser för att mildra effekterna kommer att vara framgångsrika.

Anpassningsåtgärder har därför blivit ofrånkomliga, och de är nödvändiga som ett komplement till åtgärderna för att mildra effekterna. De kan dock inte ersätta en minskning av utsläppen av växthusgaser.

Europeiska unionen måste anta den utmaning som anpassningen innebär, och detta måste ske i samarbete med medlemsstaterna och med partnerländer globalt. Det krävs en europeisk strategi som garanterar en fungerande samordning och effektiv politik för att hantera klimatiförändringarnas effekter. Anpassningsåtgärderna måste vara förenliga med åtgärderna för att mildra effekterna och vice versa. De är också nödvändiga för att säkra vinsterna av Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning.

Grönboken granskar klimatiförändringarnas effekter i Europa, och argumenten för att EU ska vidta åtgärder och agera politiskt. Den fokuserar på EU:s roll, men beaktar också medlemsstaternas och de regionala och lokala myndigheternas betydelse för varje effektiv anpassningsstrategi. Anpassningsfrågan är till sin natur global, och därför behandlar grönboken också den yttre dimensionen och tittar på anpassningsåtgärder i Europa som också skulle kunna användas i andra delar i världen och undersöker vilka möjligheter EU har att anta ett internationellt ledarskap inom detta område.

Globalt, regionalt och lokalt perspektiv

De senaste tre årtiondenas klimatiförändringar har redan haft en markant påverkan på många fysiska och biologiska system i hela världen, i såväl globalt som regionalt och lokalt perspektiv. I ett globalt perspektiv är påverkan betydande vad gäller vattenresurser, ekosystem och biologisk mångfald, kuster, livsmedel och hälsa. I Europa och det arktiska området ger klimatiförändringarna redan betydande effekter. Klimatiförändringarna kommer att ha stor inverkan på Europas naturliga miljö, samhället och ekonomin. Nästan alla naturliga, biologiska och fysiska processer reagerar på klimatiförändringar i Europa.

Dessa geografiska områden i Europa utpekas som mest sårbara:

- Sydeuropa och hela Medelhavsområdet, på grund av den kombinerade effekten av höga temperaturökningar och minskad nederbörd i områden som redan är drabbade av vattenbrist.
- Bergsområden, i synnerhet Alperna, där temperaturökningar snabbt medför att snö och is smälter snabbare, vilket ändrar flodernas flöden.
- Kustområden, på grund av höjda havsnivåer i kombination med ökad stormrisk.
- Tätbefolkade flodslätter, på grund av ökad risk för stormar, intensiva regn och översvämningar som medför omfattande skador på bebyggda områden och infrastruktur.
- Skandinavien, där mycket mer nederbörd väntas – och då huvudsakligen i form av regn i stället för snö.
- Det arktiska området, där temperaturförändringarna kommer att vara större än någon annanstans på jorden.

Många ekonomiska sektorer är starkt beroende av klimatförutsättningar och kommer att drabbas direkt av klimatförändringarnas effekter på verksamheter och företagsamhet. Detta gäller t.ex. jordbruk, skogsbruk, fiske, strand- och skidturism och folkhälsa. Ändrade klimatförhållanden kommer även att påverka energisektorn och energiförbrukningsmönster. Viktig infrastruktur med lång livslängd, som motorvägar, järnvägar, vattenvägar, flygplatser, hamnar och järnvägsstationer, infrastrukturens funktion och de transportmedel som är knutna till den är väder- och klimatkänsliga och därmed påverkade av ett ändrat klimat.

Det kan visserligen finnas även positiva aspekter av klimatförändringarna (t.ex. jordbruksproduktion i en del begränsade delar av Europa), men de negativa effekterna överväger klart.

Vad är anpassning?

Anpassningsåtgärder vidtas för att hantera ett ändrat klimat, t.ex. ett klimat som kan innebära ökad nederbörd, högre temperaturer, knappare vattenresurser eller frekventare stormar, i dagsläget eller inför väntade förändringar i framtiden.

Anpassning syftar till att minska riskerna och skadorna från nuvarande och framtida skadliga effekter på ett kostnadseffektivt sätt eller till att utnyttja potentiella fördelar.

Exempel på åtgärder är en effektivare användning av den knappa vattentillgången, anpassning av befintliga byggnormer till framtida klimatvillkor och extrema väderfenomen, konstruktion av vallar eller högre vallar mot höjda havsnivåer, utveckling av grödor som tål torka, val av arter och metoder för skogsbruket som är mindre sårbara för stormar och bränder, utveckling av fysisk planering och korridorer som hjälper arter att migrera.

Anpassning kan omfatta nationella eller regionala strategier och praktiska åtgärder som vidtas på gemenskapsnivå eller av enskilda. De kan föregripa händelser eller vidtas som en reaktion. De tillämpas på både naturliga och mänskliga system.

Säkerställandet av investeringars hållbarhet under hela deras livslängd med uttrycklig hänsyn till klimatförändringar kan kallas "klimatsäkring".

Anpassning och utmaningar i Europa

Sternrapporten (*The Economics of Climate Change – the Stern Review*, oktober 2006) om ekonomiska frågor kopplade till klimatförändringar kommer fram till slutsatsen att anpassning kan minska kostnaderna om det finns strategier för undanröjande av hinder för privata åtgärder. Marknadskrafterna kan förmodligen inte på egen hand åstadkomma en effektiv anpassning eftersom det finns en viss grad av osäkerhet i klimatprognoserna och en brist på ekonomiska resurser. Kostnadseffektiv anpassning är därför den lämpligaste lösningen.

Tidiga åtgärder kommer att ge tydliga ekonomiska vinster i och med att man föregriper potentiella skador och minimerar hoten mot ekosystem, människors hälsa, ekonomisk utveckling, egendom och infrastruktur. Dessutom kan det leda till konkurrensfördelar för europeiska företag som är ledande inom anpassningsstrategier och anpassningsteknik.

Om inga politiska åtgärder vidtas tidigt kan EU och dess medlemsstater komma att tvingas att reagera på förändringar med oplanerade anpassningsåtgärder, ofta som ett svar på allt frekventare kriser och katastrofer. Detta kommer att vara mer kostsamt och även hota EU:s sociala och ekonomiska system och säkerhet.

EU:s privata sektor, företag, industri- och tjänstesektor och de enskilda medborgarna kommer att påverkas men också ha en viktig roll i anpassningsåtgärderna. Den offentliga sektorn måste vidta åtgärder, som att anpassa fysisk planering till riskerna för översvämning, ändra befintliga byggnormer för att se till att långsiktig infrastruktur klarar framtida klimatrisker, uppdatering av strategierna för katastrofhantering, system för tidig varning för översvämningar och skogsbränder.

Många olika åtgärder är tänkbara och de kan omfatta såväl "mjuka", relativt billiga åtgärder (t.ex. vattenvård, ändring av växtföljd, ändrade tidpunkter för sådd, användning av grödor som klarar torka, samhällsplanering och medvetandehöjande åtgärder) som mer kostsamma skydds- och omlokaliseringsåtgärder (t.ex. högre vallar och flytt av hamnar, industrier och hela städer och byar från låglänta kustområden och flodslätter).

Men anpassningen kommer också att skapa nya ekonomiska möjligheter med nya arbetstillfällen och marknader för innovativa tjänster, t.ex. nya marknader för klimatsäkra byggnadstekniker, -material och -produkter.

Vidare skulle gynnsamma klimatförhållanden på sommaren kunna skapa nya turistdestinationer för solsemestrar, och de lokala jordbruksmetoderna i Skandinavien skulle kunna anpassas till längre växtsäsonger.

Medlemsstaternas och de regionala och lokala myndigheternas roll

Effekterna kommer att variera i olika regioner, beroende på regionens fysiska sårbarhet, socioekonomiska utvecklingsgrad, naturliga och mänskliga anpassningskapacitet, hälso- och sjukvård och mekanismer för katastrofövervakning, vilket komplicerar anpassningen.

Åtgärder bör vidtas på den nivå som är lämpligast och komplettera övriga åtgärder på grundval av gemensamma partnerskap. Ansvarsfördelningen mellan stater och regioner varierar mycket mellan olika delar av EU. Det krävs ändå att nationella, regionala och lokala myndigheter och andra myndigheter (t.ex. förvaltare av avrinningsdistrikt) deltar och samordnar sina åtgärder.

I ansvaret på nationell nivå ingår bl.a. förbättrad katastrof- och krishantering och utveckling av anpassningsstrategier. Storskaliga katastrofer som bränder, jordskred, torka, värmeböljor, översvämningar och sjukdomsutbrott kommer att inträffa allt oftare och bli allt intensivare. Förebyggandet av katastrofer, beredskap, katastrofinsatser och återhämtning bör prioriteras ännu mer av medlemsstaterna. Kapacitet för snabba reaktioner på klimatförändringar måste kombineras med en strategi för förebyggande av katastrofer och varningssystem på både nationell nivå och EU-nivå. Riskhanteringsverktygen kan stärkas ytterligare och nya verktyg utvecklas. Beträffande utformningen och genomförandet av effektiva anpassningsstrategier behövs informationsutbyte för att bygga upp en kunskapsbas för medlemsstater, regioner, kommuner och samhällen. Det är de fattigaste delarna av samhället som kommer att vara mest sårbara för förändringarna. Därför måste hänsyn tas till de sociala aspekterna av anpassningen. Hit hör t.ex. hot mot sysselsättning och inverkan på levnads- och bostadsvillkoren.

På regional nivå är anpassning till klimatförändringar en viktig fråga för planeringsorgan i Europa. Fysisk planering är en sektorsövergripande fråga och därmed ett lämpligt verktyg för utarbetandet av kostnadseffektiva anpassningsåtgärder. Minimikrav för fysisk planering, markanvändning och ändringar av markanvändning i anpassningssyfte skulle i hög grad kunna öka medvetenheten hos allmänhet, beslutsfattare och yrkesfolk och skapa ett mer handlingsinriktat tillvägagångssätt på alla nivåer. På lokal nivå finns djupgående kunskaper om de lokala naturförhållandena och mänskliga förhållandena, och lokala myndigheter har därför en viktig roll.

Varför åtgärder behövs på EU-nivå

Det finns klara fördelar med att ta sig an anpassningen på ett integrerat, samordnat sätt på EU-nivå. Europas fysiska, biologiska och mänskliga system är rika i sin mångfald och klimatförändringarna kommer att för-

stärka detta. Det finns ingen schablonlösning för anpassningen eftersom klimatförändringarnas effekter inte kommer att följa administrativa gränser. I många områden kommer anpassningen att förutsätta gränsöverskridande strategier, t.ex. när det gäller flodbäcken och geografiska regioner. Åtgärder måste vidtas eller genomföras på nationell eller lokal nivå, men där det finns operativ kapacitet måste insatserna samordnas på ett kostnadseffektivt sätt.

Vissa sektorer (t.ex. jordbruk, vatten, biologisk mångfald, fiske och energinät) är i stor utsträckning integrerade på EU-nivå genom den inre marknaden och gemensam politik. Anpassningsmålen skulle kunna integreras direkt i dessa. Anpassningen skulle kunna beaktas i EU:s utgiftsprogram (t.ex. forskning, sammanhållning, transeuropeiska nät, landsbygdsutveckling, jordbruk, fiske, socialfonden, yttre åtgärder och Europeiska utvecklingsfonden). Anpassning förutsätter solidaritet mellan EU-medlemsstater för att se till att fattigare och missgynnade regioner och de regioner som drabbas hårdast av klimatförändringar klarar att vidta de åtgärder som är nödvändiga.

Anpassningspolitik håller på att utvecklas i nästan alla medlemsstater. Det är viktigt att utbyta erfarenheter om tidiga anpassningsåtgärder och resultaten av forskning.

Europa har den mänskliga och tekniska kapacitet och de finansiella resurser som krävs för att inta en stark ledarskapsroll. Anpassning är i stor utsträckning en fråga om politisk sammanhållning, framsynt planering samt konsekventa och samordnade åtgärder. EU bör visa hur anpassningen ska beaktas i all relevant EU-politik. EU kan på så sätt fungera som förebild och intensifiera sin samordning av anpassningen till detta globala hot med partner i hela världen.

Kommissionens förslag till anpassningsåtgärder på EU-nivå

Grönboken fokuserar på de första och mest akuta alternativen för prioriterade åtgärder på gemenskapsnivå inom gemenskapens behörighetsområde. Följande fyra handlingslinjer kan övervägas:

(1) *Tidiga åtgärder*: På de områden där vi redan i dag har tillräcklig kunskap bör man utveckla anpassningsstrategier för en optimal resurstilldelning och effektiv resursanvändning och som en vägledning för åtgärder på EU-nivå. Detta kan ske genom EU:s sektorspolitik och övriga politik samt med hjälp av tillgängliga gemenskapsmedel.

(2) *Integrering i EU:s externa politik*: EU behöver erkänna den yttre dimensionen av effekterna och anpassningen och skapa nya allianser med sina partner i hela världen och framför allt i utvecklingsländerna. Anpassningsåtgärder bör samordnas med grannländers och samarbetet med internationella organisationer bör stärkas ytterligare.

(3) *Minskad osäkerhet*: I de fall då det fortfarande finns betydande kunskapsbrister bör man använda sig av gemenskapsforskning, informationsutbyte och förberedande åtgärder för att minska osäkerheten och utvidga kunskapsbasen. Man bör se till att forskningsresultat används som grund för politiska strategier och används i praktiken.

(4) *Ett europeiskt brett deltagande*: Samordnade strategier och åtgärder bör bl.a. analyseras ytterligare och diskuteras i en europeisk rådgivande grupp för anpassningen till klimatförändringar och det europeiska klimatförändringsprogrammet.

Sveriges klimatpolitiska arbete

Sverige har högt ställda ambitioner för klimatarbetet både nationellt och internationellt och har hittills varit ett föregångsland i det nationella och globala klimatarbetet. Sverige är pådrivande inom EU för en ambitiös klimatpolitik med målet att vara en ledande förebild för ett modernt samhälle, som är miljöanpassat och byggt på hållbara resurser och där en tillväxtvänlig politik kan bedrivas i samklang med jordens klimatvillkor.

Det svenska klimatpolitiska arbetet grundar sig bl.a. på tre initiativ till en breddad och fördjupad samverkan mellan näringsliv, forskning och politik:

- kommission för hållbar utveckling
 - vetenskapligt råd för klimatfrågor
 - parlamentarisk beredning.
- *Kommissionen för hållbar utveckling* har en bred sammansättning med ledamöter från näringsliv, fristående organisationer, forskning och politik. Kommissionen ska arbeta handlingsinriktat med utvalda teman, vilka identifieras som centrala för att skapa förutsättningar för en hållbar utveckling. Kommissionen ska analysera hinder och utveckla sektorövergripande handlingsstrategier. Arbetet ska ha ett internationellt perspektiv och vetenskaplig förankring. Klimatfrågan är ett huvudtema under kommissionens första år (2007–2008). Kommissionens uppdrag gäller t.o.m. Sveriges ordförandeskap i EU hösten 2009 och kan senare förlängas.
- *Det vetenskapliga rådet för klimatfrågor* har haft i uppdrag att bidra med vetenskapliga bedömningar till den klimatpolitiska propositionen 2008. En viktig uppgift var att ge vetenskapligt underlag och rekommendationer för EU:s och Sveriges framtida åtaganden. Rådet skulle i första hand rekommendera vilket eller vilka mål som bör gälla för den svenska klimatpolitiken, både nationellt och internationellt. Rådet överlämnade den 3 september 2007 sin rapport *Vetenskapligt underlag för klimatpolitiken* till miljöminister Andreas Carlgren och den parlamentariska beredningen.
- Regeringen har bjudit in samtliga riksdagspartier för att delta i en *parlamentarisk beredning* för översyn av klimatpolitiken. Syftet är att nå en bred politisk uppslutning för Sveriges kommande klimatpolitiska insatser. I

uppgdraget ingår att genomföra en övergripande översyn av den svenska klimatpolitiken. Beredningen ska bl.a. bedöma möjligheten att nå det nationella målet för perioden 2008–2012 samt belysa vilka ytterligare insatser som kan komma att krävas.

Sveriges arbete med anpassning

Sveriges sårbarhet och anpassning till klimatförändringarna har närmare behandlats av Klimat- och sårbarhetsutredningen (Effekterna av klimatförändringar och hur samhällets sårbarhet för dessa kan minskas, dir. 2005:80) som tillsattes sommaren 2005 för att kartlägga det svenska samhällets sårbarhet för extrema väderhändelser och klimatförändringar och för att ta fram förslag till åtgärder som minskar samhällets sårbarhet för dessa. Slutbetänkandet *Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter* lämnades till regeringen den 1 oktober 2007 (SOU 2007:60). Utredningen har tidigare, i november 2006, presenterat ett delbetänkande om *Översvämningshot – Risker och åtgärder för Mälaren, Hjälmaren och Vänern* (SOU 2006:94). Slutbetänkandet remissbehandlas för närvarande i Regeringskansliet.

Utredningen har kartlagt det svenska samhällets sårbarhet för globala klimatförändringar och de regionala och lokala konsekvenserna av dessa förändringar samt har bedömt kostnader för skador som klimatförändringarna kan ge upphov till. Utredningen har vidare föreslagit åtgärder som minskar samhällets sårbarhet för både successiva klimatförändringar och enstaka extrema väderhändelser samt redovisat om det finns behov av ändrade uppgifter och förbättrad beredskap vid berörda myndigheter. I uppdraget ingick även att se över berörda myndigheters beredskap och förebyggande arbete. Särskilt belystes klimatförändringarnas påverkan på infrastruktur, t.ex. vägar, järnvägar, telekommunikation, byggnadsbestånd, energiproduktion och elförsörjning, areella näringar, vattenförsörjning och avloppssystem och på människors hälsa samt på den biologiska mångfalden.

Utskottets granskning

Faktapromemoria

Enligt Regeringskansliets faktapromemoria 2007/08:FPM11 *Grönbok om anpassning till ett förändrat klimat* har regeringen ännu inte tagit ställning till grönboken. Regeringen avser att lämna synpunkter på grönboken till kommissionen senast den 30 november 2007.

I faktapromemorian konstateras att anpassning är ett nödvändigt komplement till utsläppsminskningar. Allmänna svenska ståndpunkter på anpassning är att det, till skillnad från utsläppsminskningar, i stor utsträckning måste ske på regional och lokal nivå. Det kan dock finnas områden där en sammanhållen strategi för anpassning på EU-nivå är motiverad.

Det finns i dag inga svenska regelverk som särskilt inriktas på klimatanpassning. Flera befintliga lagar har dock ett risk- och skadebegränsande perspektiv som kan tolkas till att gälla även anpassning till klimatförändringarnas konsekvenser. Detta gäller t.ex. plan- och bygglagen (1987:10), lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m., miljöbalken (1998:808), lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, lagen (2006:544) om extraordinära händelser och förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

Vad gäller möjliga ändringar av befintlig och kommande politik och lagstiftning omnämner grönboken områden och sektorer som i stor utsträckning är integrerade på EU-nivå. Eftersom förslagen inte är preciserade är det inte möjligt att bedöma effekten på de svenska reglerna. Inom många områden finns dock ett flertal lagar och förordningar som skulle kunna beröras. För att kunna hantera klimatanpassningsfrågan på ett kostnadseffektivt sätt föreslås en systematisk genomgång av alla politikområden inom EU fram till 2009.

Beträffande budgetära konsekvenser går det inte att närmare bedöma konsekvenserna för den svenska statsbudgeten eftersom förslagen i grönboken inte är preciserade.

Subsidiaritetsprincipen

Grönboken är i huvudsak konsultativ till sin karaktär och föreslår i sig inte några initiativ som innebär omedelbara konsekvenser för den svenska lagstiftningen.

Utskottets ställningstagande

Anpassning till klimatförändringarna

Utskottet vill inledningsvis framhålla följande. Klimatförändringarna är en realitet. Även om man lyckas minska utsläppen av växthusgaser kommer klimatet att fortsätta förändras. Anpassningsåtgärder är nödvändiga som ett komplement till åtgärderna för att mildra effekterna av klimatförändringarna. EU:s grönbok om anpassningen till klimatförändringarna (KOM[2007] 354) är en god sammanställning av det arbete som måste påbörjas, och utskottet välkomnar därför kommissionens arbete med att vidareutveckla strategier för anpassning till klimatförändringar i Europa.

Klimatförändringarna påverkar länder och regioner på olika sätt och i olika grad. Detta medför att de erforderliga anpassningsåtgärderna och deras omfattning kommer att styras av hur system och strukturer är utformade i olika länder och regioner. Det är därför enligt utskottets mening huvudsakligen varje medlemsstats egen uppgift att utföra de anpassningsåtgärder som krävs i förhållande till klimatförändringarna. Inom EU ska subsidiaritetsprincipen beaktas, och EU:s strategi för anpassning ska främst komplettera nationella, regionala och lokala insatser.

Som framhålls i grönboken kan ett koordinerat EU-arbete kring klimat-anpassningsfrågor motiveras med att effekter kommer att ske över gränserna och att många anpassningsåtgärder därför kräver samordning över gränserna. Det kan finnas områden där en sammanhållen strategi för anpassning på EU-nivå därför är motiverad och där internationellt samarbete och gemensamma åtgärder krävs i större omfattning. De gemensamma resurser som EU kan förfoga över i detta sammanhang bör användas för tydliga gränsöverskridande insatser och behov. Sådana anpassningsåtgärder (t.ex. avseende smittospridning, vattenflöden, översvämningar) bör vidare definieras. Klimatförändringarna riskerar att medföra bl.a. nya spridningsvägar av sjukdomar och att tillgång till dricksvatten av god kvalitet försämrats. EU bör utveckla sin samverkan när det gäller att förhindra spridning av smittosamma sjukdomar. Vidare bör EU:s medlemsstater vid behov genom samverkan med grannländer säkerställa en god tillgång till dricksvatten för sina medborgare.

Utskottet vill i sammanhanget även understryka att anpassningsåtgärder inte kan ersätta en minskning av utsläppen av växthusgaser. Anpassningsåtgärderna måste vara förenliga med åtgärderna för att mildra effekterna och vice versa. Sverige måste fortsatt gå före och vara pådrivande för att minska utsläppen av växthusgaser samtidigt som vår ekonomiska, sociala och ekologiska tillväxt tillåts öka. Dessutom måste vi vidta den anpassning som är nödvändig till ett förändrat klimat.

Enligt EG-kommissionen kommer grönboken att följas av en vitbok under 2008. Utskottet kommer att noga följa det arbete som inletts genom grönboken och återkomma med definitiva ställningstaganden vartefter arbetet fortskrider och konkreta förslag lämnas.

Arbetet på EU-nivå

Som framgår av grönboken har kommissionen föreslagit fyra prioriterade områden:

- (1) Tidiga åtgärder i EU.
- (2) Integrering av anpassning i EU:s externa politik.
- (3) Minskad osäkerhet genom en utvidgad kunskapsbas med hjälp av forskning.
- (4) Europeiska samhällets, näringslivets och offentliga sektorns deltagande i utarbetandet av samordnande och heltäckande anpassningsstrategier.

I grönboken framhålls behovet av tidiga åtgärder på de områden där vi redan i dag har stor kunskap. Integrering av klimat och anpassning i EU:s lagstiftning och finansieringsmekanismer är exempel på sådana åtgärder. Vissa sektorer, t.ex. jordbruk, vatten, biologisk mångfald, fiske och energinät är i stor utsträckning integrerade på EU-nivå genom den inre marknaden och gemensam politik. Som föreslås i grönboken bör en systematisk genomgång av EU:s lagstiftning genomföras och förslag tas fram om hur befintlig lagstiftning bör förändras för att ta hänsyn till klimatförändringarna. En översyn av EU:s rättsakter så att de dels inte hindrar anpassningsåtgärder, dels, där så är möjligt, främjar sådana åtgärder bör genomföras.

Vad gäller de prioriterade tidiga åtgärderna i EU instämmer utskottet även i grönbokens förslag att anpassningen kan behöva beaktas i EU:s utgiftsprogram. Anpassning förutsätter solidaritet mellan EU:s medlemsstater för att se till att fattigare och missgynnade regioner och de regioner som drabbas hårdast av klimatförändringar klarar att vidta de åtgärder som är nödvändiga. Berörda utgiftsprogram är t.ex. forskning, sammanhållning, transeuropeiska nät, landsbygdsutveckling, jordbruk, fiske, socialfonden, yttre åtgärder och Europeiska utvecklingsfonden. EU:s gemensamma jordbrukspolitik har utvecklats mot mer miljöstöd på bekostnad av rena pristöd och liknande direkta subventioner. Utskottet anser att denna utveckling bör fortsätta.

Vidare bör klimathänsyn integreras i EU:s finansieringsinstrument, inklusive strukturfonderna. Bedömningar av vilka anpassningsåtgärder som kan vara nödvändiga för att t.ex. ett infrastrukturprojekt ska klara temperatur, nederbörd och vattennivåer i ett förändrat klimat bör ingå i beslutsunderlaget för EU-medel till sådana projekt. En översyn av regelverket för EU:s finansieringsinstrument bör ske med detta som utgångspunkt.

Utskottet vill i sammanhanget lyfta fram vissa sektorer och frågor (särskilt naturvårdspolitik, biologisk mångfald och Östersjöområdet). Enligt utskottet bör EU:s naturvårdspolitik bli föremål för en översyn i syfte att öka fokus på klimatförändringarnas effekter vid skyddet av ekosystem och arter. Det blir allt viktigare att upprätthålla ekosystemen och deras produktion av ekosystemtjänster. Skyddade arealer och ökade hänsyn vid lantbruk, skogsbruk och vattenbruk blir alltså betydelsefullare i ett läge med

ökade klimatförändringar. Konsekvenserna av de förändringar av den biologiska mångfalden som ett ökat inslag av främmande arter innebär bör också uppmärksammas i detta sammanhang. I EU:s handlingsplan Att stoppa förlusten av biologisk mångfald till 2010 och därefter, KOM(2006) 216 slutlig, nämns klimatförändringarna som ett hot mot biologisk mångfald. Några konkreta förslag för hur den biologiska mångfalden bättre kan skyddas i ett förändrat klimat, utöver komplettering av Natura 2000-nätverket, finns dock inte.

I fråga om Östersjön anser utskottet att åtgärder på EU-nivå som minskar Östersjöns sårbarhet i ett förändrat klimat bör ges fortsatt hög prioritet. Vid kommande översyner av EU:s jordbrukspolitik bör ökat fokus läggas vid näringsämnesproblematiken och påverkan på Östersjön.

Vidare konstaterar utskottet i likhet med kommissionen att tidiga åtgärder genom exempelvis investeringar i förstärkning av infrastrukturanläggningar kan komma att ge ekonomiska vinster genom att man föregriper potentiella skador och minimerar hoten mot bl.a. ekosystem, människors hälsa och egendom.

Vad gäller EU:s externa relationer instämmer utskottet i att EU:s solidaritet inte enbart bör handla om länder inom gemenskapen utan också om de länder utanför EU som drabbas hårt av klimatförändringarna. Som framgår av grönboken föreslår kommissionen att en global klimatförändringsallians skapas (Global Climate Change Alliance), vilken ska stödja utvecklingsländerna i deras klimatanpassningsarbete. Kommissionen har avsatt sammanlagt 50 miljoner euro för perioden 2007–2010 till dialogverksamhet och stöd åt utvecklingsländer genom målinriktade åtgärder för att mildra effekterna och anpassningsåtgärderna. Detta ligger väl i linje med det svenska initiativet att inrätta en kommission för klimatförändring och utveckling.

Enligt utskottets mening bör EU fortsatt vara aktivt i de internationella förhandlingarna kring anpassningsfrågor, för att genomföra anpassningsprojekt som också ger nytta för unionens grannländer och för att klimat och anpassning ges en framskjuten plats i EU:s biståndsarbete.

Som framhålls i grönboken bör osäkerheten kring klimatförändringarna och anpassningsåtgärderna minskas genom forskningssamarbete och informationsutbyte på EU-nivå. Forskningsresultat bör användas som grund för politiska strategier. Utskottet anser därför att EU:s forskningsfinansiering bör inkludera forskning kring anpassning till klimatförändringar, inklusive kunskapssammanställningar och uppföljningar. I grönboken nämns insatser för att bättre förstå effekterna av klimatförändringarna på olika områden, bl.a. förändringar i ett antal havsområden. Östersjön nämns inte i detta sammanhang trots att Östersjön med dess unika miljö är omgivet av åtta EU-länder. Utskottet anser att EU-gemensam forskning om förändringar i havsområden bör utvidgas till att även omfatta Östersjön.

Som framgår av grönboken kommer kommissionen som ett led i det europeiska klimatförändringsprogrammet att överväga att inrätta en europeisk rådgivande grupp för anpassning till klimatförändring, som ska fungera som kommissionens expertgrupp och bestå av ett representativt urval beslutsfattare, ledande forskare och organisationer från det civila samhället. Denna grupp avser att lämna synpunkter på arbetet i ett antal specifika arbetsgrupper under en tolv månadersperiod med början i november 2007. Denna process skulle kunna omfatta ämnesområdena vatten, biologisk mångfald, jordbruk, skogsbruk, havsresurser, industri, folkhälsa, transport, energi, forskning, teknik och innovation, finansiella tjänster och försäkringar, sammanhållningspolitik och regionalfonder, yttre åtgärder och samarbete med länder utanför EU, användning av markanvändningsinstrument och fysisk planering. Utskottet ser positivt på inrättandet av en sådan rådgivande grupp vars arbete kan ligga till grund för utarbetandet av kommissionens meddelande om anpassning, som ska läggas fram i slutet av 2008.

Som redovisats ovan har Sveriges sårbarhet och anpassning till klimatförändringarna varit föremål för en utredning som nyligen lämnat sitt slutbetänkande. Utskottet anser att denna kartläggning tillför värdefull kunskap till det fortsatta nationella arbetet med anpassningsfrågorna och vill i detta sammanhang bl.a. framhålla följande. Utskottet ansluter sig till utredningens bedömning att utöver de prioriteringar som framförs i grönboken bör anpassningsåtgärder på EU-nivå även omfatta bl.a. insatser till stöd för Östersjön och andra känsliga ekosystem och för att bevara biologisk mångfald, insatser inom EU:s externa politik samt insatser för forskning och kunskapsuppbyggnad. I EU:s grönbok om anpassning nämns också möjligheten att skapa nya finansiella system för att stödja anpassning i samhällsplaneringen. Som Klimat- och sårbarhetsutredningen framhåller finns i Sverige redan system med stöd för skydd till kommunerna för förebyggande insatser mot översvämning, ras och skred. Ett system på EU-nivå kan vara motiverat men att det i så fall bör finnas möjligheter till nationella avvägningar. Kompletterande system, likt vårt för förebyggande åtgärder, bör få existera parallellt.

Vad gäller samhällsplanering anser utskottet slutligen att medlemsstaterna bör genom sin bostadspolitik säkerställa sina medborgares rätt till en god bostad för boende i områden där klimatförändringarna orsakar att bostäder måste överges eller genomgå omfattande ombyggnationer.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Europeiska kommissionens grönbok om anpassning till klimatförändringar i Europa – tänkbara EU-åtgärder, KOM(2007) 354.