



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 14 de novembro de 2018
(OR. en)

14328/18

CLIMA 223
ENV 770
ENER 384
IND 350
COMPET 783
MI 849
ECOFIN 1056
TRANS 550
AGRI 557

NOTA DE ENVIO

de:	Secretário-Geral da Comissão Europeia, assinado por Jordi AYET PUIGARNAU, Diretor
data de receção:	12 de novembro de 2018
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2018) 738 final
Assunto:	RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre a execução da estratégia da UE para a adaptação às alterações climáticas

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2018) 738 final.

Anexo: COM(2018) 738 final



Bruxelas, 12.11.2018
COM(2018) 738 final

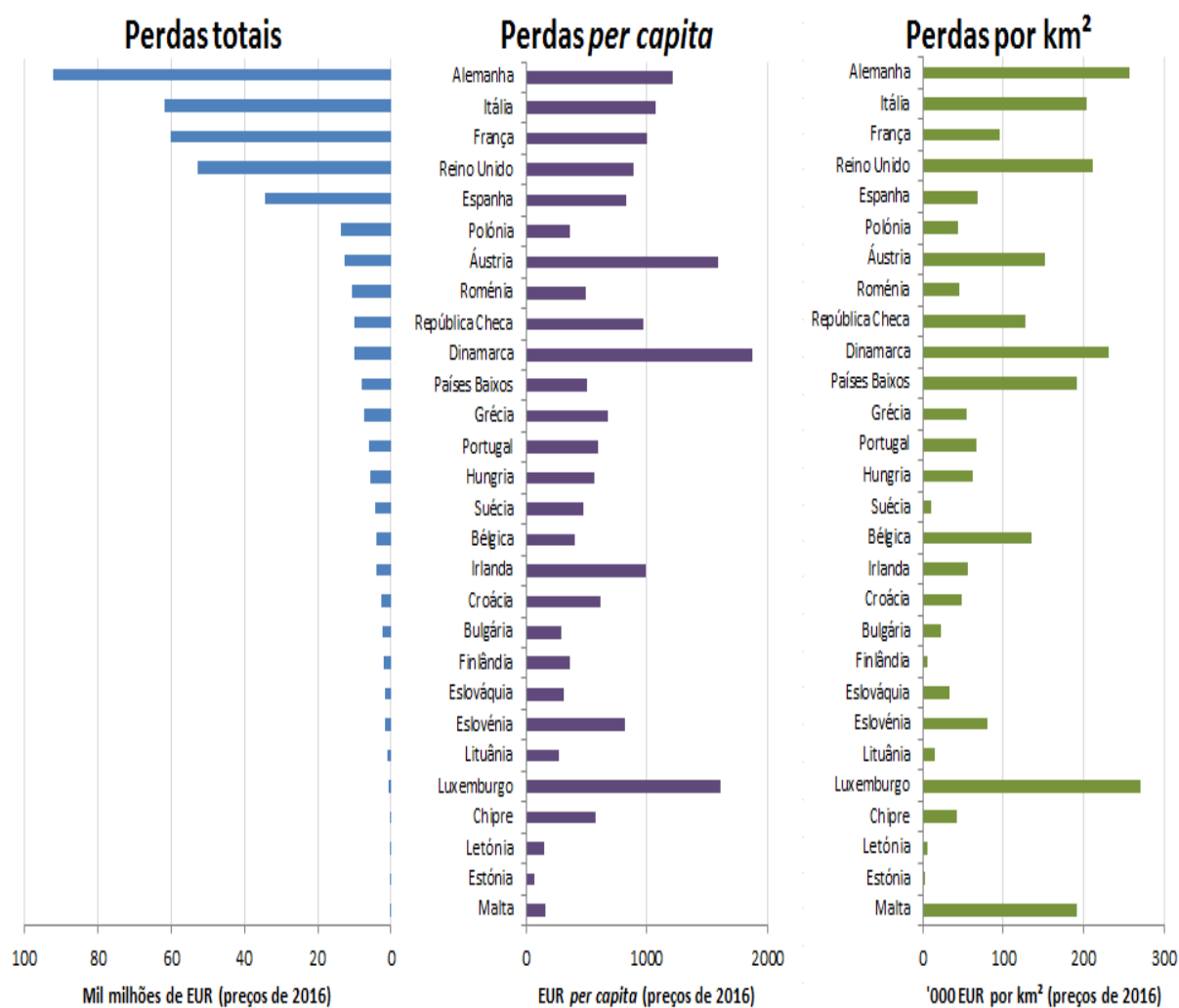
RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a execução da estratégia da UE para a adaptação às alterações climáticas

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

1. INTRODUÇÃO

Três em cada quatro cidadãos europeus consideram que as alterações climáticas são um problema muito grave. As alterações observadas no clima já estão a ter amplos impactos nos ecossistemas, nos setores económicos, na saúde humana e no bem-estar na Europa. O montante total de perdas económicas declaradas resultantes de fenómenos meteorológicos e outros fenómenos climáticos extremos na Europa entre 1980 e 2016 ascendeu a mais de 436 mil milhões de EUR, distribuídos da seguinte forma entre os Estados-Membros da UE¹:

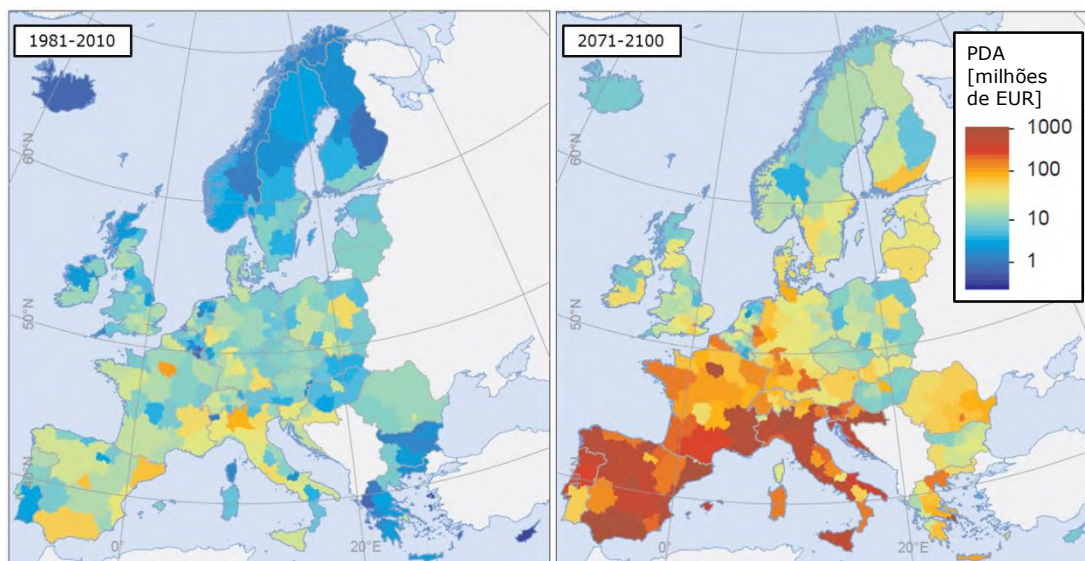


Os danos anuais em infraestruturas críticas na Europa, decorrentes exclusivamente das alterações climáticas, poderão decuplicar até ao final do século, num cenário base de

¹ Relatório n.º 15/2017 da AEA, «Climate change adaptation and disaster risk reduction in Europe», atualizado em 2018 no âmbito do indicador da AEA relativo aos impactos dos fenómenos meteorológicos e climáticos extremos nos países membros da AEA. As diferenças no que diz respeito aos danos registados por país resultam, em parte, dos diferentes níveis de comunicação de informações dos países analisados. Importa notar que mais de 70 % dos danos são resultantes de apenas 3 % das ocorrências comunicadas.

evolução tendencial (dos atuais 3 400 milhões de EUR para 34 000 milhões de EUR)². As perdas seriam mais elevadas nos setores da indústria, dos transportes e da energia.

Previsão dos danos anuais em infraestruturas críticas nas regiões europeias, decorrentes das alterações climáticas, até ao final do século (milhões de EUR)³



Estes mapas relativos a danos em infraestruturas críticas refletem um padrão: de um modo geral, os impactos climáticos apresentarão uma distribuição desigual a nível europeu, quer no que diz respeito ao momento, quer ao local em que ocorrem. Por exemplo⁴:

- A área do Mediterrâneo sofrerá mais os efeitos da mortalidade humana relacionada com o calor, das restrições de água, da perda de habitats, das necessidades de energia para arrefecimento e dos incêndios florestais.
- As regiões costeiras, num cenário com um elevado nível de emissões (aumento da temperatura global entre 3,2 °C e 5,4 °C em 2081-2100)⁵, poderão sofrer perdas económicas no valor de cerca de 39 mil milhões de EUR por ano até 2050 e até 960 mil milhões de EUR por ano perto do final do século⁶.
- Os dados preliminares apontam para uma contração substancial dos ecossistemas de tundra alpina na Europa, mesmo que o aquecimento global se mantenha dentro do limite de 2 °C fixado no Acordo de Paris. Além de desempenhar um papel fundamental na regulação da água e da água doce destinada ao consumo humano, a tundra alpina é um sustentáculo do turismo e das comunidades rurais, albergando também espécies endémicas encontradas apenas na Europa.

² Forzieri *et al.* (2018), «Escalating impacts of climate extremes on critical infrastructures in Europe» Global Environmental Change 48 97–107. Estudo do Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia.

³ Forzieri *et al.* (2018), «Escalating impacts of climate extremes on critical infrastructures in Europe» Global Environmental Change 48 97–107.

⁴ Resultados do trabalho do projeto PESETA da Comissão Europeia, <https://ec.europa.eu/jrc/en/peseta>

⁵ Combinação dos cenários RCP8.5 — SSP5 do PIAC.

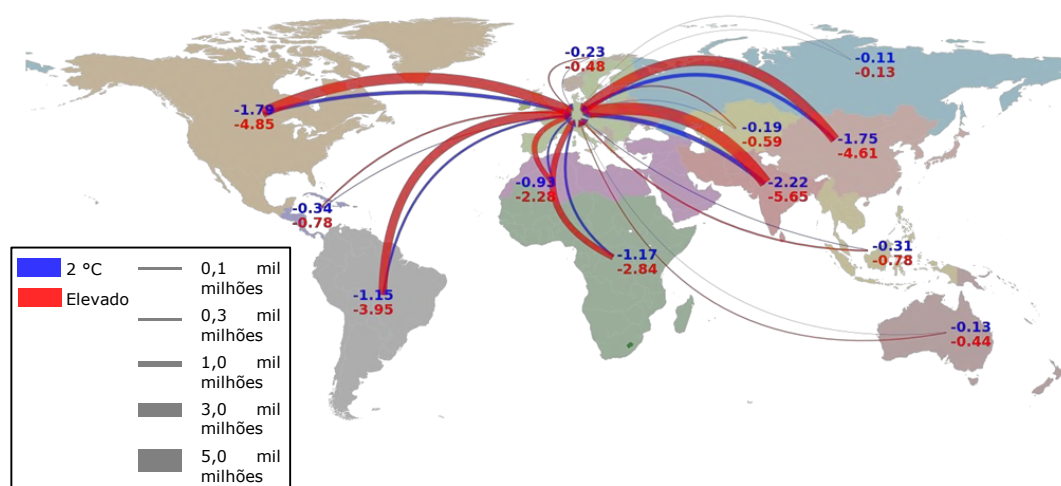
⁶ Voudoukas *et al.* (2018), «Climatic and socioeconomic controls of future coastal flood risk in Europe», Nature Climate Change 8: 776-780.

Os incêndios que deflagraram na Suécia no verão passado demonstram que, não obstante modelizações e projeções, nenhum país europeu está protegido das consequências das alterações climáticas.

Existem também cada vez mais indícios de que a Europa também é vulnerável aos impactos das alterações climáticas verificadas para lá das suas fronteiras, por exemplo através do comércio, dos fluxos financeiros internacionais, da migração⁷ e da segurança. Os riscos climáticos não olham a fronteiras, devido à infinidade de interconexões complexas e globais existentes entre as pessoas, os ecossistemas e as economias. Encarar a adaptação como um bem público mundial para fazer face aos riscos transfronteiriços pode revelar oportunidades para reforçar a cooperação internacional no domínio da resiliência⁸. Ao ajudarem outros a adaptar-se, os países doadores também se ajudam a si próprios.

A Comissão reuniu alguns dados iniciais sobre o modo como os impactos climáticos noutras partes do mundo podem afetar a Europa através do comércio internacional (importações e exportações). O mapa que se segue apresenta uma avaliação das perdas do PIB anual da UE (em milhares de milhões de EUR) decorrentes dos impactos climáticos no resto do mundo, através do comércio internacional. Os valores inseridos nas diferentes regiões refletem as perdas num cenário com um elevado nível de emissões (a vermelho) e num mundo com um aumento da temperatura dentro do limite de 2 °C (a azul) até ao final do século. A avaliação inclui apenas quatro setores: a produtividade do trabalho, a agricultura, a energia e as cheias fluviais.

Impactos no PIB anual da UE (em milhares de milhões de EUR) decorrentes dos impactos climáticos no resto do mundo, através do comércio internacional (importações e exportações)⁹



⁷ «Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016», Relatório n.º 1/2017 da Agência Europeia do Ambiente, 2017.

⁸ Ver, por exemplo, Benzie *et al.* (2018), «Meeting the global challenge of adaptation by addressing transboundary climate risk: A joint collaboration between SEI, IDDRI, and ODI. Discussion Brief». Instituto do Ambiente de Estocolmo, Estocolmo.

⁹ Fonte: Comissão Europeia, 2018 — Projeto PESETA do JRC.

A magnitude destes efeitos do comércio transfronteiriço depende de dois fatores:

1. A gravidade dos impactos climáticos nas restantes regiões do mundo;
2. O volume das trocas comerciais entre essas regiões e a UE¹⁰.

O mapa mostra que a UE seria mais afetada pelos impactos no continente americano e na Ásia Meridional. Entre os quatro setores avaliados, o que canaliza mais efeitos transfronteiriços é a agricultura, seguida da produtividade do trabalho. Por exemplo, se as alterações climáticas reduzirem os rendimentos de um parceiro comercial agrícola da UE, o PIB desse parceiro diminuirá, o que significa (entre outras consequências) que o mesmo importará menos produtos da UE (e não só). Esta situação implicará também, por sua vez, uma redução do PIB da UE¹¹. Contudo, é evidente que os impactos também podem ter origem em ruturas na cadeia de abastecimento das importações da UE, em danos verificados noutras setores e noutras mudanças estruturais não avaliadas neste estudo.

No que diz respeito ao clima e à migração, os cenários recentes confirmam uma relação entre as alterações climáticas¹² e as oscilações nos pedidos de asilo na UE. Mesmo num cenário de níveis moderados de emissões¹³, prevê-se que os pedidos de asilo registem um aumento de 28 % até ao final do século devido aos impactos climáticos (uma média de 98 000 pedidos de asilo adicionais por ano).

A adaptação assenta em soluções e na preparação para estes desafios nacionais e internacionais. Trata-se de antecipar os referidos efeitos negativos das alterações climáticas e adotar as medidas adequadas para prevenir ou minimizar os danos que possam causar, ou aproveitar as oportunidades que possam surgir.

Em 2005, a Comissão começou a ponderar a necessidade de adaptação às alterações no clima da Europa. Em consequência, foi adotado um Livro Branco¹⁴ em 2009 e uma estratégia de adaptação da UE (a seguir designada «estratégia») em 2013¹⁵.

Quando a estratégia foi elaborada, os custos económicos, ambientais e sociais da inação para a UE, em vários setores da economia, foram estimados em 100 mil milhões de EUR anuais em 2020 e 250 mil milhões de EUR anuais em 2050¹⁶. As estimativas atuais parecem indicar que o custo da inação poderá aumentar exponencialmente até à década de 2080¹⁷. Os atuais modelos económicos dos

¹⁰ A adaptação do público não é objeto de modelização e pode reduzir os efeitos negativos das alterações climáticas nos países terceiros.

¹¹ A metodologia do estudo PESETA III do JRC (equilíbrio geral multissetorial e multirregional) dá também conta de outros efeitos económicos e comerciais, como o aumento das exportações e da produção agrícola da UE (que aumentariam o PIB da UE) em razão da subida dos preços agrícolas no resto do mundo e a substituição das importações de custo mais elevado de um parceiro comercial pelas de outro (desvio do comércio). O efeito líquido estimado traduz-se numa redução do PIB da UE.

¹² Missirian *et al.* (2017), «Asylum applications respond to temperature fluctuations», *Science* 358, 1610–1614.

¹³ Cenário RCP 4.5 do PIAC.

¹⁴ Adaptação às alterações climáticas: para um quadro de ação europeu. COM(2009) 147 final: https://ec.europa.eu/health/ph_threats/climate/docs/com_2009_147_en.pdf.

¹⁵ Estratégia da UE para a adaptação às alterações climáticas. COM(2013) 0216 final: https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what_en#tab-0-1.

¹⁶ «Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012», Relatório n.º 12/2012 da Agência Europeia do Ambiente, 2012.

¹⁷ COACCH (CO-designing the Assessment of Climate CHange costs — conceção partilhada da avaliação dos custos das alterações climáticas): <http://www.coacch.eu/>.

impactos globais agregados das alterações climáticas podem ser inadequados em matéria de tratamento dos setores, da integração dos impactos no ambiente físico, nos ecossistemas, na biodiversidade e seus serviços, da incerteza e dos pontos de rutura. Os modelos poderão subestimar riscos futuros¹⁸.

A estratégia inclui oito ações que visam três objetivos específicos:

1. Aumentar a resiliência dos países, regiões e municípios da UE.
2. Melhorar a fundamentação de decisões em matéria de adaptação.
3. Aumentar a resiliência dos principais setores vulneráveis e das políticas da UE.

Desde 2013, a Comissão persegue estes três objetivos num vasto leque das suas atividades. Os mesmos continuam a orientar o trabalho da Comissão.

O relatório examina o processo e os resultados da avaliação da estratégia, incluindo as lições extraídas da sua aplicação até ao momento.

2. PROCESSO

A estratégia previa que, em 2017, a Comissão enviasse ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre o estado de execução da estratégia e, se necessário, propusesse a sua revisão. Este é o contexto do presente relatório, juntamente com o documento de trabalho dos serviços da Comissão (SWD) que o acompanha, que descreve pormenorizadamente os resultados da avaliação.

Em consonância com as Orientações para Legislar Melhor da Comissão, a avaliação foi efetuada com base em cinco critérios: i) eficácia, ii) eficiência, iii) pertinência, iv) coerência, v) valor acrescentado para a UE. O documento de trabalho dos serviços da Comissão inclui uma avaliação exaustiva de acordo com estes critérios.

Os dados foram recolhidos sobretudo por entidades contratadas, que efetuaram uma análise da literatura, um inquérito específico, um inquérito público, entrevistas, seminários e estudos de caso.

Além disso, a Comissão baseou a sua análise em várias fontes, consultadas diretamente ou integradas através do relatório da entidade contratada, por exemplo, outras avaliações relacionadas com ações no âmbito da estratégia¹⁹, estratégias nacionais dos Estados-Membros, informações apresentadas pelos Estados-Membros ao abrigo do Regulamento Mecanismo de Monitorização²⁰, relatórios relativos a

¹⁸ Stoerk T, Wagner G, Ward R E T (2018); Recommendations for Improving the Treatment of Risk and Uncertainty in Economic Estimates of Climate Impacts in the Sixth Intergovernmental Panel on Climate Change Assessment Report, *Review of Environmental Economics and Policy* 12: 371-376, <https://doi.org/10.1093/reep/rey005>.

¹⁹ Por exemplo, avaliações do Programa LIFE [SWD(2017) 355, https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-evaluation-life-programme_en] e da plataforma Climate-ADAPT (Relatório n.º 3/2018 da AEA, <https://www.eea.europa.eu/publications/sharing-adaptation-information-across-europe/>).

²⁰ Regulamento (UE) n.º 525/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo à criação de um mecanismo de monitorização e de comunicação de informações sobre

programas financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)²¹ desde 2014 e resultados de projetos de investigação e inovação financiados pelos programas-quadro da UE.

3. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

De um modo geral, a estratégia alcançou os seus objetivos, registando progressos relativamente a cada uma das suas oito ações individuais, nomeadamente:

1. Estimular os Estados-Membros a adotarem estratégias de adaptação abrangentes.
2. Disponibilizar fundos do programa LIFE²² em apoio à criação de capacidades e intensificar as medidas de adaptação na Europa.
3. Introduzir a adaptação no âmbito do Pacto de Autarcas²³.
4. Colmatar as lacunas de conhecimento.
5. Aprofundar a Climate-ADAPT²⁴ como «balcão único» de informações sobre a adaptação na Europa.
6. Viabilizar a preservação da política agrícola comum, da política de coesão e da política comum das pescas contra as alterações climáticas.
7. Assegurar infraestruturas mais resilientes.
8. Promover regimes de seguros e outros produtos financeiros para decisões de investimento e empreendimento resilientes.

Entre 2013 e 2018, o número de Estados-Membros com uma estratégia nacional de adaptação aumentou de 15 para 25. A UE tem promovido e acompanhado as ações através de projetos executados no âmbito do programa LIFE e do Pacto de Autarcas para o Clima e a Energia («Pacto de Autarcas»). A estratégia contribuiu para melhorar o conhecimento no domínio da adaptação e partilhá-lo com vista a ser tido em consideração na tomada de decisões. Através da estratégia, a adaptação influenciou e orientou um amplo leque de políticas-chave e programas de financiamento da própria UE, reforçando as ligações à redução do risco de catástrofes, à resiliência das infraestruturas e ao setor financeiro.

3.1. Pertinência

Desde a adoção da estratégia, continuam a aumentar os indícios de que os fenómenos meteorológicos e outros fenómenos climáticos extremos estão a tornar-se mais frequentes e intensos na Europa. Os compromissos atuais de redução das emissões no âmbito do Acordo de Paris²⁵ conduziram a um aquecimento global

emissões de gases com efeito de estufa e de comunicação a nível nacional e da União de outras informações relevantes no que se refere às alterações climáticas, e que revoga a Decisão n.º 280/2004/CE.

²¹ Para o período 2014-2020, estes incluem os três fundos da política de coesão, ou seja, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo de Coesão (FC) e o Fundo Social Europeu (FSE), bem como o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

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

²³ <https://www.covenantofmayors.eu/>

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

²⁵ Contributos determinados a nível nacional (CDN). Ver também os relatórios do PNUA sobre o desfasamento em termos de emissões, disponíveis em: <https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report>.

superior a 3 °C em relação ao período pré-industrial. Por conseguinte, é imperativo reforçar a resiliência da UE contra os choques climáticos, a fim de limitar os custos económicos, sociais e ambientais a curto, médio e longo prazo.

As consequências das alterações climáticas afetarão significativamente uma ampla camada da população da UE. As autoridades públicas e as partes interessadas do setor privado (famílias, empresas, investidores) terão de ponderar a adoção de medidas preventivas. Por conseguinte, os objetivos iniciais da estratégia com vista a uma tomada de decisões mais informada e ao reforço da resiliência em toda a Europa continuam a ser pertinentes e devem continuar a ser perseguidos.

Desde 2013, desenvolvimentos políticos internacionais como o Acordo de Paris, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o Quadro de Sendai para a Redução dos Riscos de Catástrofes²⁶, reforçaram substancialmente a dinâmica política em prol do apoio à adaptação às alterações climáticas em todo o mundo. Os compromissos relativos ao clima e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável devem ser promovidos em conjunto a fim de que possamos enfrentar de forma eficaz os desafios prementes resultantes da degradação dos ecossistemas, dos impactos climáticos, do aumento da desigualdade e da instabilidade política²⁷. Dado que o âmbito da estratégia incidia nos impactos das alterações climáticas no território da UE, não foram abordadas as possíveis inter-relações com a adaptação às alterações climáticas fora da UE. Além disso, devido à falta de dados, a estratégia não teve em conta todos os possíveis impactos das alterações climáticas fora da Europa e as suas consequências para a UE.

Atualmente, porém, cada vez mais indícios sugerem a necessidade de a UE ter em conta as ligações no domínio da segurança climática e os efeitos transfronteiriços da adaptação, ou da ausência de adaptação, nos países não pertencentes à UE.

3.2. Eficácia

Os objetivos abrangentes da estratégia não foram totalmente alcançados em cinco anos, embora tenham sido realizados progressos. De um modo geral, a atenção política foi transferida para as questões da adaptação e da necessidade de preparação para os efeitos inevitáveis.

A nível nacional, 25 Estados-Membros dispõem agora de uma estratégia de adaptação, em comparação com 15 em 2013. Desde 2014, o programa LIFE desembolsou 184 milhões de EUR para financiar 60 projetos relacionados com a adaptação, que, após a sua conclusão, deverão produzir efeitos — por meio da replicação e transferência — numa área de 1,8 milhões de km², o equivalente a um quarto do território da UE. Através de projetos específicos, o programa LIFE também está a contribuir para a execução de estratégias nacionais e regionais de adaptação na Grécia e em Chipre. Além disso, a adoção de estratégias de adaptação foi acelerada pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), que introduziram a realização de avaliações de riscos, tendo em conta a adaptação às

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

²⁷ Ver: World Resources Institute: «Connecting the Dots: Elements for a Joined-Up Implementation of the 2030 Agenda and Paris Agreement», 2018.

alterações climáticas, como condição indispensável para garantir uma despesa eficaz e eficiente²⁸.

A nível regional e local, a Comissão introduziu a adaptação no Pacto de Autarcas e tem vindo a sensibilizar, mobilizar e apoiar os municípios na adoção de estratégias locais no domínio da adaptação. Até abril de 2018, 1 076 signatários do Pacto, situados em 25 Estados-Membros da UE e abrangendo cerca de 60 milhões de habitantes, tinham assumido o compromisso de realizar avaliações da vulnerabilidade e dos riscos, bem como de desenvolver e executar planos de adaptação e apresentar relatórios sobre os mesmos. Em toda a UE, estima-se que cerca de 40 % das cidades com mais de 150 000 habitantes tenham adotado planos de adaptação para proteger os europeus contra os impactos climáticos²⁹.

A avaliação confirma igualmente um aumento substancial do conhecimento em matéria de adaptação em resultado dos esforços envidados pela Comissão, nomeadamente através dos programas-quadro de investigação e inovação da UE e da Plataforma Europeia para a Adaptação Climática (Climate-ADAPT). No entanto, nenhuma das lacunas de conhecimento prioritárias foi colmatada e surgiram novas lacunas. Em primeiro lugar, as lacunas de conhecimento foram identificadas de forma aberta em 2013 (e não através de questões setoriais), o que dificulta a avaliação dos progressos. Em segundo lugar, como é frequentemente o caso no que se refere às lacunas noutros domínios científicos, o conhecimento pode nunca ser completo e garantido. A incerteza, porém, pode ser integrada na modelação e num processo de tomada de decisões transparente e aberto: não serve, por isso, de desculpa para a inação.

Foram também registados progressos nítidos na integração das atuais políticas e programas da UE. No entanto, poderá haver ainda margem para melhorias na integração da adaptação em algumas políticas comuns da UE, nomeadamente no domínio do comércio e das pescas. No âmbito do comércio, existem lacunas de conhecimento quanto às repercussões provenientes de países terceiros, cujo entendimento permitiria uma integração eficaz da adaptação na política comercial da UE. No domínio das pescas, as razões devem-se, em grande medida, à insuficiente atenção prestada à adaptação às alterações climáticas no âmbito do fundo da UE correspondente.

A nível dos fundos da UE, registaram-se diferentes níveis de integração ao abrigo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento: foi introduzido um sistema de acompanhamento das despesas relacionadas com as alterações climáticas, mas avaliar em que medida os investimentos produziram benefícios práticos em termos de adaptação no terreno foi, por vezes, um desafio. Nem sempre é possível distinguir completamente as despesas relacionadas com a mitigação das relacionadas com a adaptação, devido às sinergias entre as políticas, especialmente no setor agrícola. No entanto, no âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento

²⁸ SWD(2017) 127 — The Value Added of *Ex ante* Conditionalities in the European Structural and Investment Funds [O valor acrescentado das condicionalidades *ex ante* nos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento].

²⁹ Reckien *et al.* (2018), «How are cities planning to respond to climate change? Assessment of local climate plans from 885 cities in the EU-28», *Journal of Cleaner Production*, 26 de março de 2018. O coordenador do estudo obteve este valor a partir da respetiva base de dados, que incluía uma amostra representativa dos 497 municípios da UE com mais de 150 000 habitantes.

Regional (FEDER) e do Fundo de Coesão (FC), é possível ligar diretamente um montante substancial de financiamento a investimentos relacionados com a adaptação. Além disso, a atual política agrícola comum, adotada alguns meses após a estratégia de adaptação, inclui uma série de medidas relevantes com vista à adaptação, bem como à mitigação (incluindo determinadas disposições em matéria de condicionalidade e de ecologização), repartidas por várias prioridades. As dotações para a adaptação nos diferentes programas de financiamento são apresentadas no quadro infra.

Fundos Europeus Estruturais e de Investimento 2014-2020 — dotações relacionadas com o clima (em milhares de milhões de EUR e % do total)

	Apoio da UE	Relacionadas com o clima	Das quais		
			Atenuação direta	Adaptação direta	Medidas de apoio a ambas
FEDER e CTE ³⁰	196,7	37,9	30,8	3,4	3,6
		[19,3 %]	[15,7 %]	[1,7 %]	[1,8 %]
FC	63,4	17,6	13,4	3,0	1,3
		[27,8 %]	[21,1 %]	[4,7 %]	[2,0 %]
FSE ³¹ e Iniciativa para o Emprego dos Jovens	88,9	1,2	1,2	-	-
		[1,3 %]	[1,3 %]	-	-
FEAMP ³²	5,7	1,0	1,0	-	-
		[18,2 %]	[18,2 %]		
FEADER ³³	99,0	56,5	5,4	7,5	43,6
		[57,1 %]	[5,5 %]	[7,6 %]	[44 %]
Total	453,7	114,2	51,9	13,9	48,5
		[25,4 %]	[11,4 %]	[3,1 %]	[10,8 %]

Além disso, todos os grandes projetos³⁴ financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e pelo Fundo de Coesão estão sujeitos a ações de

³⁰ Cooperação Territorial Europeia: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/

³¹ Fundo Social Europeu: <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp>

³² Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_enhttps://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_en. Os valores referem-se à parte do FEAMP em regime de gestão partilhada.

³³ Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural: https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020_en

³⁴ Grandes projetos na aceção do artigo 100.º do Regulamento Disposições Comuns [Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013], sujeitos a um procedimento de avaliação específico. Exemplos positivos de preservação contra as alterações climáticas: Projeto Collection of waste water and waste water treatment on the island of Krk, Croatia,

preservação contra as alterações climáticas no período 2014-2020, que abordam a resiliência climática através da avaliação de vulnerabilidades e dos riscos, seguidas da identificação, avaliação e execução de medidas de adaptação pertinentes.

O Fundo Social Europeu e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos das Pescas não abordaram especificamente o OT5 («promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão dos riscos»), apesar dos efeitos sentidos na população vulnerável, no emprego e nas populações de peixes. O Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), que financia os pagamentos diretos da PAC, não faz parte dos FEEI, mas cerca de 20 % dos pagamentos diretos podem ser considerados relevantes em termos climáticos.

3.3. Eficiência

Os custos administrativos que resultam diretamente da estratégia foram reduzidos e, na sua maioria, limitados à Comissão, com exceção dos programas de financiamento em que outras organizações (por exemplo, nacionais) complementam o financiamento da UE³⁵. Os custos para outras partes interessadas foram, na maioria dos casos, voluntários e estão sobretudo associados ao acesso aos fundos da UE.

Os benefícios associados à estratégia foram alcançados com um custo reduzido graças aos efeitos multiplicadores das ações empreendidas com vista à orientação, coordenação, divulgação, demonstração e integração noutras políticas e programas de financiamento.

Em termos gerais, a estratégia da UE constitui um bom investimento, uma vez que as suas oito ações podem ser consideradas altamente eficientes do ponto de vista dos custos. Por exemplo, estima-se que os projetos LIFE, incluindo os projetos dedicados à adaptação, tenham gerado benefícios para a sociedade da ordem dos 1 700 milhões de EUR em 2014, o que representa o quádruplo do orçamento global do programa LIFE para o ano em questão³⁶.

3.4. Coerência

No futuro, os impactos climáticos serão sentidos em toda a Europa. A adaptação é necessária para que as ações a todos os níveis de governação sejam suficientemente transformadoras, permitindo-nos enfrentar as alterações sistémicas no nosso clima, ambiente e sociedade.

A estratégia é amplamente coerente com outras políticas e medidas de adaptação da UE a nível nacional, regional e local. As orientações da Comissão, elaboradas no âmbito da estratégia, ajudaram a coordenar os setores e as políticas nacionais e ajudaram a abordar algumas questões climáticas transfronteiriças entre os

CCI: 2017HR16CFMP005 e projeto Construction of the S2 expressway, section: junction Puławska – junction Lubelska, Polónia, CCI: 2017PL16CFMP014.

³⁵ Por exemplo, através da programação, da execução, do acompanhamento e da avaliação, por parte dos Estados-Membros, das medidas de adaptação às alterações climáticas e de preservação contra as mesmas no contexto de programas financiados pela UE, como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER).

³⁶ Avaliação intercalar do programa LIFE [SWD(2017) 355, disponível em: https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-evaluation-life-programme_en].

Estados-Membros. As estratégias macrorregionais da UE³⁷ e o Pacto de Autarcas reforçaram também abordagens semelhantes nos Estados-Membros da UE que partilham riscos climáticos análogos.

A situação é mais matizada no que diz respeito à coerência com as políticas e iniciativas internacionais. Aquando da elaboração da estratégia, a Comissão decidiu concentrar-se nos impactos das alterações climáticas no território da UE, com algumas análises das ligações entre a migração e as alterações climáticas³⁸ e das possíveis repercussões para a UE.

Apesar disso, a execução da estratégia contribuiu para reforçar a ação externa da UE em matéria de resiliência às alterações climáticas, melhorando a base de conhecimentos e proporcionando uma base de ensaios para opções de adaptação e respostas que podem ser relevantes fora do território da UE³⁹.

Numa ótica prospetiva, há margem para remodelar a estratégia para uma melhor harmonização com a evolução política internacional desde 2013, bem como para uma melhor avaliação das repercussões, para a UE, dos efeitos transfronteiriços dos impactos climáticos nos países não pertencentes à UE, nomeadamente através dos fluxos migratórios, comerciais e financeiros.

A UE, enquanto parte na CQNUAC⁴⁰, deve apresentar relatórios sobre os progressos e as ações realizadas no domínio da adaptação e, possivelmente, redefinir as suas ambições nesta matéria, através da revisão das suas estratégias e políticas. A estratégia deve apoiar este processo mediante um esforço conjunto a nível europeu e mundial em prol da adaptação.

Existem oportunidades para o estabelecimento de ligações entre a futura política de adaptação da UE e a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a Convenção sobre a Diversidade Biológica⁴¹ e o Quadro de Sendai para a Redução dos Riscos de Catástrofes. Por exemplo, muitos dos indicadores definidos para acompanhar a evolução destes quadros globais são altamente relevantes para a adaptação. Além disso, estão a ser desenvolvidos instrumentos de modelização que integram a sustentabilidade e cenários e desafios climáticos (para a adaptação e a mitigação)⁴².

Em termos de coerência interna (ou seja, de conteúdo), a estratégia foi considerada altamente coerente, incluindo várias ações que se complementam mutuamente.

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

³⁸ Um dos documentos de trabalho dos serviços da Comissão [SWD(2013) 138 final], que acompanha a estratégia de 2013, tratou da questão da degradação ambiental e da migração.

³⁹ Por exemplo, o documento relativo à adaptação que a UE apresentou em 2017 à CQNUAC descreve a forma como a estratégia promoveu o recurso à adaptação ecossistémica na Europa, o que permite disponibilizar informações e exemplos relevantes a países não pertencentes à UE que enfrentam desafios semelhantes ou têm ecossistemas análogos, em particular os mais vulneráveis.

⁴⁰ Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas.

⁴¹ A meta de Aichi n.º 15 da Convenção sobre a Diversidade Biológica refere que: «Até 2020, a resiliência dos ecossistemas e a contribuição da biodiversidade para as reservas de carbono serão reforçadas através da conservação e da recuperação, incluindo a recuperação de, pelo menos, 15 % dos ecossistemas degradados, contribuindo assim para a atenuação das alterações climáticas e a adaptação às mesmas, bem como para o combate à desertificação».

⁴² Ver: World Resources Institute: «Connecting the Dots: Elements for a Joined-Up Implementation of the 2030 Agenda and Paris Agreement», 2018.

Por exemplo, verificou-se um fluxo abundante de conhecimentos no domínio da adaptação entre os responsáveis pela sua produção ou compilação a nível da UE⁴³, a Climate-ADAPT⁴⁴ e os órgãos de poder local que reúnem as informações necessárias para a participação no Pacto de Autarcas. No entanto, a exploração e utilização mais abrangentes das ligações entre as ações poderiam ter otimizado ainda mais a coerência interna⁴⁵.

3.5. Valor acrescentado para a UE

A estratégia gera valor acrescentado para a Europa, sobretudo porque permite a integração da adaptação em importantes setores, níveis de governação e políticas da UE.

As partes interessadas apreciaram os benefícios da investigação sobre a adaptação a nível da UE e a disseminação de conhecimentos através de iniciativas como a Climate-ADAPT.

Os decisores a nível nacional, regional e local poderiam ter sido obrigados a equacionar a adaptação sem a estratégia da UE. No entanto, as partes interessadas confirmaram que, na ausência de uma orientação da UE em matéria de adaptação, o nível de evolução e de incentivo para reforçar a capacidade de adaptação, especialmente nas fronteiras das macrorregiões da UE que partilham riscos climáticos comuns⁴⁶ — por exemplo, as bacias hidrográficas e as regiões alpinas — teria sido menor. Além disso, na ausência do Pacto de Autarcas, os municípios da UE estariam mais vulneráveis e os intervenientes locais e regionais teriam menos elementos científicos à sua disposição para apoiar o planeamento a longo prazo.

Além disso, as partes interessadas classificaram muito positivamente o papel catalisador do programa LIFE. O programa LIFE reforçou a ação e a aprendizagem ascendentes em matéria de adaptação às alterações climáticas, otimizando, em geral, a adoção de políticas de UE no domínio do ambiente e do clima.

A ação da estratégia nos setores dos seguros e financeiro pode não ter sido suficiente para superar os obstáculos enfrentados pela cooperação público-privada até ao momento. Embora tenha ajudado a compreender melhor de que modo os mercados dos seguros funcionam enquanto instrumento fundamental para a

⁴³ Por exemplo, através de programas-quadro de investigação, da Comissão e da Agência Europeia do Ambiente.

⁴⁴ Portal da UE sobre a adaptação: <https://climate-adapt.eea.europa.eu/>.

⁴⁵ Por exemplo, desde 2007, nove projetos LIFE no âmbito da Ação 2 apoiaram a elaboração de estratégias ou de planos de adaptação às alterações climáticas nos termos da Ação 1 (orçamento total: 16 milhões de EUR). A Comissão propôs que o programa LIFE continue a ter um subprograma dedicado à atenuação das alterações climáticas e à adaptação às mesmas, no âmbito do próximo quadro financeiro plurianual. O novo programa LIFE deve centrar-se em projetos estratégicos integrados, que apoiarão os Estados-Membros na execução de planos e estratégias fundamentais no domínio da ação climática, incluindo planos de adaptação.

⁴⁶ Existem quatro estratégias macrorregionais, e todas elas integram a adaptação, nomeadamente as estratégias para a região adriática e jónica, para a região alpina, para a região do mar Báltico e para a região do Danúbio. Uma «estratégia macrorregional» é um quadro integrado aprovado pelo Conselho Europeu, suscetível de ser apoiado pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, entre outros, para fazer face aos desafios comuns enfrentados por uma área geográfica delimitada que abrange Estados-Membros e países terceiros. Mais informações: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/.

adaptação nos Estados-Membros, especificamente no que respeita ao papel dos seguros na gestão dos riscos climáticos, a ação da UE ainda não produziu resultados claros. Nesta matéria, o valor acrescentado da UE reside em viabilizar a cooperação entre governos e seguradoras, aumentar a sensibilização para lacunas em termos de cobertura e para a necessidade de os governos integrarem os seguros na gestão de todos os riscos climáticos.

Apesar de a estratégia incluir a promoção de produtos financeiros para investimentos resistentes na sua Ação 8, o impacto do plano de ação da Comissão, de 2018, relativo ao financiamento do crescimento sustentável⁴⁷ não faz parte da avaliação devido ao seu calendário. No entanto, poderá revelar-se útil para garantir a estabilidade do sistema financeiro da UE, incluindo os riscos climáticos nos processos de gestão de riscos das empresas e instituições financeiras. O plano de ação visa igualmente promover a transparência e a sustentabilidade das decisões de investimento sobre as necessidades de adaptação e as oportunidades de redução das emissões.

4. ENSINAMENTOS ADQUIRIDOS

Os resultados e exemplos supramencionados ilustram que uma estratégia de adaptação a nível da UE é ainda altamente relevante e acrescenta valor aos esforços de adaptação a nível nacional, regional e local, sendo simultaneamente eficaz em termos de custos. A estratégia, um instrumento de política com poucas repercussões administrativas para a maioria das partes interessadas, conseguiu concentrar os decisores na necessidade de preparação para os riscos associados às alterações climáticas. A estratégia funcionou como um ponto de referência, nomeadamente concentrando e catalisando a ação noutros níveis de governação. Além disso, conseguiu canalizar esforços para continuar a assegurar que as políticas e orçamentos a nível da UE integram aspetos relativos às alterações climáticas.

Ao longo do processo de avaliação, a Comissão adquiriu conhecimentos valiosos relativamente aos primeiros cinco anos de aplicação da estratégia:

- As **lacunas de conhecimento** em matéria de adaptação podem nunca ser inteiramente colmatadas, mas o valor acrescentado das ações de investigação e inovação da UE desde 2013 foi vivamente apreciado pelas partes interessadas. Talvez seja chegado o momento de transitar da produção de conhecimentos para a sua aplicação no processo de decisão em contexto de incerteza, particularmente nos setores económicos ou regiões potencialmente mais vulneráveis, como a agricultura nas regiões mediterrânicas ou as regiões ultraperiféricas da Europa. Para o efeito, a Comissão poderia prever o intercâmbio de informações sobre medidas de adaptação bem-sucedidas entre as partes interessadas e com a comunidade científica. Até certo ponto, a adaptação numa abordagem ascendente e concebida conjuntamente pode promover a ação e a aprendizagem, apesar da insuficiência de provas, de acordo com o princípio da precaução⁴⁸. Poderiam

⁴⁷ COM(2018) 097. Ver também: https://ec.europa.eu/info/publications/180308-action-plan-sustainable-growth_en.

⁴⁸ Embora esteja consagrado no artigo 191.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o princípio não se encontra definido neste documento. A Comissão publicou uma comunicação sobre o princípio da precaução em 2000: COM(2000) 0001.

realizar-se regularmente diálogos estruturados de política científica, por exemplo no contexto da Conferência Europeia bienal sobre a Adaptação às Alterações Climáticas (ECCA)⁴⁹. Além disso, podia ser criado um fórum de modelização e análise da adaptação, com vista a melhorar a utilização dos modelos de análise dos efeitos das alterações climáticas e da adaptação às mesmas no âmbito da elaboração de políticas. O fórum poderia aproveitar as capacidades coletivas de uma série de modelos, trabalhar os pontos fortes e as limitações das abordagens concorrentes no domínio da adaptação e fornecer orientações contínuas para novas iniciativas.

- No caso dos investimentos a longo prazo em infraestruturas, a resiliência às alterações climáticas é essencial: exige, nomeadamente, normas de adaptação específicas⁵⁰, dados de observação da Terra, outros dados e serviços espaciais, ciência cidadã e orientações acessíveis quer a especialistas, quer a decisores. Existe margem para alargar ainda mais a integração da adaptação nas infraestruturas, por exemplo prescrevendo a preservação contra as alterações climáticas para todas as infraestruturas financiadas pela UE⁵¹, sobretudo as que sejam vitais para os esforços de redução das emissões.
- As ações da estratégia poderão ser mais bem integradas entre si. As ligações entre as ações ocorreram espontaneamente, mas poderão ser mais bem identificadas e exploradas. Por exemplo, a Climate-ADAPT poderia proporcionar uma melhor visão geral dos atuais projetos de investigação financiados pela UE ou das atividades operacionais, como os vários serviços do programa Copernicus. Além disso, deverá ser assegurado um intercâmbio mais frequente de metodologias e resultados, destinado a profissionais e a plataformas relevantes nacionais e da UE, por exemplo através de ferramentas mais interativas ou de seminários em linha.
- De igual modo, a estratégia deverá integrar melhor a dimensão internacional da adaptação, sincronizando-se com as políticas e ações coletivas mundiais relativas ao desenvolvimento sustentável, à biodiversidade e à redução dos riscos de catástrofes, entre outros. Assim, a Comissão pretende conjugar os seus esforços e processos de integração para alcançar os ODS e os compromissos climáticos, quer no interior da UE, quer através do seu apoio e cooperação com os países em desenvolvimento.
- A estratégia promoveu planos de adaptação a todos os níveis, mas foi menos eficaz na execução e acompanhamento desses planos nos Estados-Membros. Um processo mais simplificado para acompanhar os progressos das ações nacionais de adaptação e facilitar a aprendizagem entre pares poderia ajudar a acelerar ainda mais as ações de adaptação. A adaptação está incluída no Regulamento

⁴⁹ A próxima ECCA terá lugar em Lisboa. Ver: <https://www.ecca2019.eu/>

⁵⁰ A Comissão solicitou às organizações europeias de normalização que atualizassem as normas relativas a infraestruturas resistentes às alterações climáticas nos setores dos transportes, da energia e da construção. Ver Decisão da Comissão [C(2014) 3451].

⁵¹ As atuais propostas da Comissão para o orçamento da UE para 2021-2027 preveem que mais investimentos em infraestruturas financiadas pela UE englobem a preparação para os efeitos das alterações climáticas. Ver: COM(2018) 375, relativamente à proposta de Regulamento Disposições Comuns, e COM(2018) 372 final, no respeitante ao FEDER e ao FC. Todos os textos jurídicos e fichas informativas estão disponíveis em: https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_en. Ver também COM(2018) 439, relativamente ao programa InvestEU, e COM(2018) 438, relativamente ao Mecanismo Interligar a Europa (MIE).

relativo à Governação da União da Energia⁵², o que permitirá a apresentação mais sistemática e regular de relatórios por parte dos Estados-Membros sobre uma série de objetivos de adaptação e sobre os progressos. Esta medida também contribuirá para a aplicação do Acordo de Paris. Tal deverá permitir o reforço do quadro de acompanhamento a nível da UE das estratégias nacionais e/ou regionais e/ou locais, que poderão, por sua vez, assinalar mais eficazmente domínios que requerem uma ação e cooperação reforçadas, desafios comuns ou incertezas comuns.

- Quanto ao número de estratégias locais de adaptação, a evolução foi mais lenta do que o previsto em 2013 e varia consoante os Estados-Membros. Esta situação está provavelmente associada aos contextos nacionais, ou seja, à existência ou não de legislação nacional vinculativa que exija que os órgãos de poder local disponham de planos de adaptação a nível local⁵³. A fim de promover o desenvolvimento e a execução das estratégias de adaptação locais, a Comissão deve:
 - 1) Incentivar os Estados Membros a ponderar quadros para reforçar a ação local de forma ativa e constante;
 - 2) Aumentar a sensibilização e o nível de assistência técnica e financeira aos órgãos de poder local, por exemplo através do Pacto de Autarcas ou de outras iniciativas, nomeadamente nos Estados-Membros em que a percentagem de estratégias de adaptação locais seja mais reduzida (ou seja, na Europa Meridional e Oriental)⁵⁴.
- Os cinco anos decorridos desde a adoção da estratégia são um período demasiado curto para analisar os efeitos distributivos da adaptação (ou da ausência de adaptação). Os impactos previstos variam qualitativa e quantitativamente entre as regiões da UE. Os instrumentos de solidariedade da UE e a sua coesão económica e social podem ser testados: poderá haver vencedores e vencidos, quer a nível regional e social, quer entre os intervenientes económicos. Seriam necessários indicadores adequados de desempenho, agregados a nível da UE, para avaliar os impactos específicos nos países, regiões, grupos da população ou setores. Após a conclusão dos projetos financiados ao abrigo do quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020, poderá ser possível agregar indicadores societários pertinentes e inovadores para efetuar um levantamento mais rigoroso dos impactos socioeconómicos das políticas relativas às alterações climáticas e à adaptação às mesmas. Esta medida poderá conduzir a uma melhor abordagem à política de coesão da Comissão para o período de programação posterior a 2027.
- A estratégia poderá produzir melhores resultados no futuro em certos domínios, tais como:

⁵² COM(2016) 759: Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à Governação da União da Energia, que altera as Diretivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, os Regulamentos (CE) n.º 663/2009, (CE) n.º 715/2009, as Diretivas 2009/73/CE, 2009/119/CE do Conselho, 2010/31/UE, 2012/27/UE, 2013/30/UE e (UE) 2015/652 do Conselho, e revoga o Regulamento (UE) n.º 525/2013.

⁵³ A Dinamarca, França e o Reino Unido têm legislação nacional vinculativa que exige que os órgãos de poder local disponham de planos de adaptação locais.

⁵⁴ Reckien *et al.*, (2018). «How are cities planning to respond to climate change? Assessment of local climate plans from 885 cities in the EU-28», *Journal of Cleaner Production*, 26 de março de 2018.

- A redução dos riscos de catástrofes, nomeadamente em termos de integração de perspectivas de adaptação nas metodologias e indicadores, de conhecimentos para a avaliação dos riscos e de um diálogo mais sistemático entre os profissionais nos domínios da adaptação e da redução dos riscos de catástrofes. O reforço da sensibilização dos cidadãos também poderá ser tido em conta.
- Uma melhor integração da adaptação na política marítima e das pescas da UE e nas zonas costeiras em geral. Mesmo que as emissões e as temperaturas estabilizem, o nível do mar continuará a subir. Um em cada três cidadãos da UE vive num raio de 50 km da costa, pelo que, se não houver medidas de adaptação, milhões de pessoas serão afetadas por inundações nas zonas costeiras. As políticas da UE que afetam as interações entre a terra e o mar nas zonas costeiras, como o ordenamento do espaço marítimo e a gestão integrada das zonas costeiras⁵⁵, o programa Horizonte Europa e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas⁵⁶, bem como as ações constantes da agenda da governação internacional dos oceanos⁵⁷, deverão estar mais bem preparadas para lidar com esta questão no futuro.
- O desenvolvimento e a utilização de instrumentos e ferramentas destinados aos investidores e seguradoras, que podem não estar a integrar suficientemente a questão das alterações climáticas nas suas práticas de gestão dos riscos⁵⁸. Subsiste um potencial inexplorado de melhoria das previsões e análises de riscos através dos serviços climáticos e do reforço da partilha de dados⁵⁹, em que as oportunidades emergentes proporcionadas pelos mercados podem impulsionar a adaptação, nomeadamente através da utilização das informações climáticas do programa Copernicus⁶⁰. A Estratégia Espacial para a Europa⁶¹ identificou as questões climáticas como uma das necessidades emergentes mais importantes dos utilizadores.
- Utilização do investimento privado no domínio da adaptação. Os recursos públicos não serão suficientes para garantir uma economia resistente às alterações climáticas. Para atrair também o financiamento privado, o plano de ação para financiar o crescimento sustentável⁶² prevê que se clarifique se os investimentos contribuem ou não para a adaptação às alterações climáticas através de uma taxonomia de investimentos sustentáveis do

⁵⁵ Diretiva 2014/89/UE. Ver também: <http://ec.europa.eu/environment/iczm/practice.htm>

⁵⁶ COM(2018) 390 final.

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

A agenda também poderá ser utilizada para combater as alterações em curso na distribuição e abundância das espécies marinhas, que representam um desafio para os responsáveis pela definição das quotas.

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

⁵⁹ Os serviços climáticos mereceram uma atenção crescente por parte da comunidade de investigação e inovação da UE por volta de 2015: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/news/european-research-and-innovation-roadmap-climate-services>.

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

⁶¹ COM(2016) 705.

⁶² COM(2018) 097. Ver também: https://ec.europa.eu/info/publications/180308-action-plan-sustainable-growth_en.

ponto de vista ambiental⁶³. Essa ação, juntamente com o apoio ao investimento ao abrigo do programa InvestEU, abre pistas para orientar o setor privado para empreendimentos resistentes às alterações climáticas e para constituir uma carteira de projetos orientados para a adaptação. Preferencialmente, esta ação seria acompanhada da criação de instrumentos, tais como normas técnicas sobre a resiliência às alterações climáticas e análises de custos-benefícios que realcem as vantagens económicas da adaptação.

- A adaptação ecossistémica (por exemplo, práticas agrícolas de conservação, infraestruturas ecológicas, proteção da natureza) oferece múltiplos benefícios, designadamente para a biodiversidade, os ecossistemas, a adaptação às alterações climáticas, a mitigação das alterações climáticas, a qualidade do ar e do solo e o bem-estar social. Esta multifuncionalidade deverá ser mais bem integrada na avaliação das opções em matéria de adaptação. Isto permitiria que as soluções de adaptação baseadas na natureza competissem, a curto prazo, com outras opções mais convencionais ou «cinzentas» em matéria de infraestruturas. A adaptação ecossistémica também poderia ser integrada na mobilização de capitais e nos investimentos. As lições extraídas do programa LIFE (incluindo o seu Mecanismo de Financiamento do Capital Natural), do Horizonte 2020 e de outros projetos financiados pela UE devem ser tidas em conta para a execução do plano de ação sobre o financiamento do crescimento sustentável, mobilizando investimentos em infraestruturas ecológicas e soluções baseadas na natureza.
- Promover a adoção e o acompanhamento de estratégias e ações de adaptação a nível local. É importante integrar melhor a adaptação nos quadros jurídicos nacionais/regionais (por exemplo, ordenamento urbano, espacial e costeiro). Deve ser incentivado o empenhamento político de todos os níveis de governação pertinentes para uma melhor assistência técnica aos órgãos de poder regional e local e um aumento do financiamento para a adaptação. Com base nos diálogos nacionais permanentes a vários níveis sobre clima e energia, previstos no Regulamento relativo à Governação da União da Energia, o Pacto de Autarcas poderá ajudar a identificar e partilhar boas práticas nacionais para envolver as cidades.
- Uma melhor preparação das áreas geográficas confrontadas com desafios ambientais específicos, limitações naturais ou vulnerabilidades com elevada exposição às alterações climáticas, como as regiões ultraperiféricas.
- Promover a avaliação e o levantamento geográfico da vulnerabilidade social a fenómenos climáticos, bem como identificar e envolver os grupos vulneráveis na elaboração de políticas de adaptação equitativas em todos os níveis de governação pertinentes. Por exemplo, a Comissão poderia aumentar a necessidade de avaliar, planear e levar a cabo uma adaptação socialmente justa nas cidades através dos programas de financiamento da

⁶³ COM(2018) 353 — Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento de um enquadramento para promover o investimento sustentável.

UE, ajudando, por exemplo, a capacitar os municípios para que possam conceber políticas de adaptação socialmente equitativas. Alguns exemplos na Finlândia, na Eslováquia e em França podem servir de ponto de partida⁶⁴.

- Reforçar as ligações entre a saúde pública e a adaptação, nomeadamente no sentido de melhorar a cooperação transetorial em matéria de avaliação dos riscos e acompanhamento, bem como aumentar a sensibilização e reforçar as capacidades do setor da saúde, incluindo a nível local, para enfrentar os riscos atuais e emergentes para a saúde associados às alterações climáticas. Por exemplo, a Comissão poderá reforçar o apoio ao desenvolvimento e à partilha de boas práticas e de novos conhecimentos sobre os riscos para a saúde associados às alterações climáticas através do programa Horizonte 2020 e do seu sucessor, bem como através do programa LIFE e, possivelmente, da vertente «Saúde» do Fundo Social Europeu Mais⁶⁵ proposto para 2021-2027.
- Promover ligações com as políticas relativas à mitigação a todos os níveis de governação. A nível da UE, a Comissão incluirá a adaptação na sua próxima estratégia a longo prazo de desenvolvimento com baixas emissões. A adaptação proporciona estabilidade económica e social, ao passo que a ausência de adaptação (ou a adaptação inadequada) intensificará as desigualdades, enfraquecerá a coesão territorial e aumentará os riscos de segurança e as deslocações. A nível nacional, os planos nacionais em matéria de energia e clima, elaborados ao abrigo do Regulamento relativo à Governação da União da Energia, integrarão objetivos de adaptação. A Comissão espera que estes planos reflitam a necessidade de introduzir a preservação contra as alterações climáticas em setores que são fundamentais para a redução das emissões (por exemplo, utilização dos solos, agricultura, energia ou transportes).

De um modo geral, apesar do seu caráter voluntário e indireto, as oito ações da estratégia (orientação, coordenação, investigação, divulgação, integração da adaptação nas políticas e setores) dinamizaram e apoiaram a adaptação aos níveis nacional, regional, local e transfronteiriço.

A estratégia tornou-se um quadro de referência cooperativo, capaz de atualizar conhecimentos e de sinalizar a necessidade de transformar as nossas sociedades à medida que os impactos climáticos se materializam. Este nível de evolução não teria sido possível sem a estratégia, particularmente no que diz respeito à produção e partilha de conhecimentos e à integração da adaptação nas políticas da UE. A ambição da Comissão em matéria climática para o orçamento 2021-2027 baseia-se nas ideias já consagradas na estratégia de 2013.

⁶⁴ Alguns órgãos de poder local (como a área metropolitana de Helsínquia na Finlândia, Košice e Trnava na Eslováquia, Vejle na Dinamarca e Paris em França) já identificaram grupos que são socialmente vulneráveis às alterações climáticas e estão a começar a planejar e executar ações de adaptação socialmente equitativas. Fonte: Breil M., Downing D., Kazmierczak A., Mäkinen K., Romanovska L. (2018), «Social vulnerability to climate change in European cities – state of play in policy and practice». Documento técnico 2018/1 do Centro Temático Europeu sobre os impactos das alterações climáticas e a vulnerabilidade e adaptação às mesmas (ETC/CCA). https://doi.org/10.25424/CMCC/SOCVUL_EUROPCITIES.

⁶⁵ COM(2018) 382.

Por exemplo, a Comissão tenciona utilizar 25 % da verba do próximo quadro financeiro plurianual (2021-2027)⁶⁶ em objetivos de mitigação das alterações climáticas e de adaptação às mesmas⁶⁷. A proposta prevê utilizar 35 % da verba do programa-quadro de investigação da UE em temas relacionados com o clima⁶⁸. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional destinará 30 % das verbas a despesas com as questões climáticas e o Fundo de Coesão utilizará 37 % das verbas para o mesmo fim. Para estes dois programas de financiamento, isto representa um aumento relativo significativo em comparação com o período atual. Além disso, as propostas da Comissão⁶⁹ preveem o seguinte:

- 1) Que um maior número de investimentos em infraestruturas financiadas pela UE integre características de resistência às alterações climáticas;
- 2) Que o apoio através dos fundos da política de coesão seja, se for caso disso, subordinado à existência de planos de gestão do risco de catástrofes compatíveis com as estratégias nacionais de adaptação e de planos nacionais em matéria de energia e clima.

Esta ação será apoiada por medidas legislativas e não legislativas no âmbito da iniciativa da Comissão para o financiamento sustentável, com o objetivo de canalizar capital privado para atividades de mitigação das alterações climáticas e de adaptação às mesmas e de permitir novas vias para veículos de financiamento misto.

Além disso, a Comissão consolidou ainda mais a adaptação na sua proposta legislativa para a futura política agrícola comum⁷⁰, identificando claramente a adaptação às alterações climáticas num dos nove objetivos específicos da proposta, juntamente com indicadores específicos de impacto e de resultados para o acompanhamento dos progressos. Espera-se que 40 % do futuro orçamento da PAC contribua para a ação climática e, além disso, que os planos estratégicos da PAC dos Estados-Membros elaborem uma estratégia de intervenção baseada numa avaliação das necessidades que analise as políticas e planos relevantes em matéria de alterações climáticas⁷¹.

Nesta fase, a Comissão considera que a atual estratégia é adequada à sua finalidade, embora reconheça que as necessidades em matéria de adaptação se tenham intensificado e diversificado desde 2013. Antes de ser decidida uma possível revisão da estratégia, é necessário ter em consideração vários eventos e os respetivos resultados até 2020, por exemplo:

⁶⁶ COM(2018) 322. Todos os textos jurídicos e fichas informativas estão disponíveis em: https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_pt

⁶⁷ Saliente-se que, a nível do orçamento da UE, a comunicação de informações refere-se à «integração das questões climáticas», sem que haja diferenciação entre adaptação e atenuação.

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

⁶⁹ COM(2018) 375, relativamente à proposta de Regulamento Disposições Comuns, e COM(2018) 372 final, no respeitante ao FEDER e ao FC. Todos os textos jurídicos e fichas informativas estão disponíveis em: https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_en. Ver também COM(2018) 439, relativamente ao programa InvestEU, e COM(2018) 438, relativamente ao Mecanismo Interligar a Europa (MIE).

⁷⁰ COM(2018) 392.

⁷¹ Nos termos dos artigos 96.º, 97.º e 103.º e do anexo XI da proposta da Comissão [COM(2018) 392].

- A COP 24 na CQNUAC⁷² e o diálogo facilitador (diálogo de Talanoa) em 2018. A adaptação é um aspeto importante do programa de trabalho do Acordo de Paris atualmente em negociação. A COP 24 e o diálogo de Talanoa promoverão uma reflexão à escala mundial e europeia sobre os progressos realizados a nível coletivo e individual para alcançar os objetivos a longo prazo do Acordo de Paris. Isto pode ter repercussões nos debates sobre a adaptação, particularmente à luz do relatório especial do Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (PIAC) sobre os impactos de um aquecimento global de 1,5 °C e do relatório especial do PIAC sobre as alterações climáticas e os oceanos e a criosfera.
- A aplicação inicial do Regulamento relativo à Governação da União da Energia. Os planos nacionais em matéria de energia e clima também incluirão, se for caso disso, objetivos de adaptação. O regulamento exige que a Comissão avalie os projetos de planos e habilita-a a formular recomendações sobre os mesmos. Os Estados-Membros terão de ter em devida conta todas as recomendações ou tornar públicas as razões para não o fazer. As estratégias nacionais a longo prazo abrangerão igualmente a adaptação e deverão ser coerentes com os planos nacionais em matéria de energia e clima. Os progressos realizados no domínio da adaptação serão comunicados de forma mais sistemática e regular pelos Estados-Membros, e este processo será facilitado por atos de execução sobre a estrutura e o formato dos relatórios.
- A estratégia a longo prazo da UE para a redução das emissões de gases com efeito de estufa. A adaptação fará parte da estratégia a longo prazo, sublinhando a necessidade de as empresas e os governos da UE planearem respostas a impactos de eclosão lenta, tais como a subida do nível do mar ou a escassez de água. Incentivará também a combinação da mitigação e da adaptação em ações e respostas coerentes no domínio das alterações climáticas.

Entretanto, as políticas ambientais e marítimas da UE (por exemplo, a Estratégia Temática relativa ao Solo e a Estratégia de Biodiversidade), a Estratégia Bioeconómica, as avaliações em curso da política agrícola comum, as políticas regionais e de coesão e o próximo orçamento para 2021-2027 continuarão a concentrar esforços de integração. O apoio prestado pelo programa LIFE, pelos fundos da política de coesão e pelo Horizonte 2020 no domínio da adaptação será mantido até 2020; o Mecanismo de Proteção Civil renovado, caso seja adotado, poderá reforçar as ligações entre a adaptação e a redução dos riscos de catástrofes e, a nível dos municípios, o Pacto de Autarcas prosseguirá na via da proteção dos cidadãos europeus contra os impactos das alterações climáticas.

⁷² A 24.ª Conferência das Partes na CQNUAC: <http://cop24.gov.pl/>.