

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1627

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 mei 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vier fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Richtlijn inzake toelating onderzoekers, studenten en andere
Categorieën (Kamerstuk 22 112, nr. 1626)

Fiche 2: Mededeling «Een EU-strategie voor aanpassing aan de klimaat-
verandering»

Fiche 3: Verordening vereenvoudigde aanvaarding van bepaalde
openbare akten in de Europese Unie (Kamerstuk 22 112, nr. 1628)

Fiche 4: Richtlijn betreffende de uitoefening van rechten in het kader van
vrij verkeer van werknemers (Kamerstuk 33 635, nr. 2)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Mededeling «Een EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering»

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling «Een EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering»

Datum ontvangst Commissiedocument

25 april 2013

Nr. Commissiedocument

COM (2013) 216

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202557

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

SWD (2013) 131

Behandelingstraject Raad

Milieuraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

2. Essentie voorstel

In de mededeling «Een EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering» stelt de Commissie dat in Europa en in de rest van de wereld de gevolgen van klimaatverandering steeds sterker worden gevoeld. Om de ernstigste risico's te vermijden moet beperking van de klimaatverandering een prioriteit van de wereldgemeenschap blijven. Echter, hoe succesvol de inspanningen ter vermindering ook mogen zijn, de gevolgen zullen de komende decennia blijven toenemen vanwege de vertraagde gevolgen van de uitstoot van broeikasgassen in heden en verleden. Met de aanpassingsstrategie wil de Commissie een bijdrage leveren aan een klimaatbestendig Europa, door de paraatheid in en de reactie van de EU voor de huidige en toekomstige gevolgen van klimaatverandering op een hoger niveau te brengen. Zij streeft naar een coherente aanpak en verbeterde coördinatie, rekening houdend met de eigen verantwoordelijkheden van lidstaten. De motivatie voor het uitbrengen van een EU strategie ligt in de grensoverschrijdende dimensie, EU competentie in bestaand (bijvoorbeeld sectoraal) EU beleid, schaalvoordelen (capaciteit, kennis en dataverzameling), en verschillen in capaciteit in regio's om met kwetsbaarheid om te gaan.

De mededeling bevat drie lijnen van acties.

Ten eerste: bevordering van maatregelen door de lidstaten. Voor kosteneffectieve aanpassing is het bewerkstelligen van samenhang van belang, net als consistentie tussen het in kaart brengen van risico's en de respons hierop. Van lidstaten wordt verwacht in 2017 een omvattende

aanpassingstrategie te hebben vastgesteld. De Commissie verstrekt richtsnoeren voor het formuleren hiervan en zal de voortgang volgen via het monitoringmechanisme. Ter ondersteuning wordt gewezen op LIFE financiering. De Commissie wil de aandacht voor klimaatverandering ook bevorderen op lokaal niveau via het convenant van burgemeesters.

Een tweede lijn is: beter onderbouwde besluitvorming. Een stevige kennisbasis is nodig voor kwetsbaarheidanalyses, besluitvorming, maar ook van essentieel belang voor innovatie en de uitrol van technologieën voor aanpassing aan klimaatverandering.

De Commissie wijst voor het gezamenlijk in kaart brengen van kennislacunes en het overbruggen van de kenniskloof op mogelijkheden zoals verbeterde institutionele samenwerking binnen Europa en financiële ondersteuning via de programmering van Horizon 2020. Verder wil de Commissie met het Europees Milieu Agentschap en de lidstaten zorgen voor betere toegang tot informatie, onder meer door het verder ontwikkelen van de mogelijkheden van Climate-Adapt, als centraal punt van informatie over aanpassing in Europa.

De derde belangrijke lijn betreft EU-acties op het gebied van klimaatbestendigheid: de bevordering van aanpassing in belangrijke sectoren. Het gaat om de integratie van aanpassingsmaatregelen in het beleid en de programma's van de EU, waarvoor het initiatief tot voorstellen door de Commissie zelf is opgepakt. Aanpassing is al geïntegreerd in wetgeving voor sectoren zoals mariene wateren, bosbouw, en vervoer; en in belangrijke beleidsinstrumenten zoals die inzake binnenwateren, biodiversiteit en migratie en mobiliteit. Separaat in de periode voor de EU strategie heeft de Commissie wetgevingsvoorstellen gedaan voor de integratie van aanpassing in de land- en bosbouw, de mariene ruimtelijke ordening en het geïntegreerde beheer van kustgebieden, energie, risicopreventie en risicobeheer, vervoer, onderzoek, gezondheid en het milieu. Energie en vervoer krijgen hierbij voorrang. Binnen het gezondheidsbeleid zijn een aantal maatregelen voor mens, dier en plant reeds operationeel, maar zij worden aangepast aan uitdagingen die klimaatverandering met zich meebrengt. Bij de mededeling is informatie verstrekt waarin de Commissie uiteenzet wat de Commissie over gezondheid, mariene en kustgebieden en infrastructuur reeds onderneemt. Komende beleidsinitiatieven worden aangekondigd en zullen in daarvoor geëigende EU kaders worden behandeld. Genoemd worden o.a. richtsnoeren inzake aanpassing in relatie tot het Natura 2000-netwerk.

De Commissie wil in samenwerking met o.a. organisaties die werken aan Europese normalisatievoorstellen analyseren in welke mate normen, codes en voorschriften voor fysieke infrastructuur moeten worden versterkt om het hoofd te bieden aan extreme gebeurtenissen en andere klimaateffecten. Door het beschikbaar stellen van richtsnoeren bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het cohesiebeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid wil de Commissie de integratie van aanpassing in genoemde kaders bevorderen. Hiervoor komen middelen (2014–2020) beschikbaar. Tot slot wil de Commissie het gebruik bevorderen van verzekeringen en andere financiële producten voor bewustwording, preventie en mitigatie van risico's bij investeringen en zakelijke beslissingen.

Voor de samenwerking binnen de EU stelt de Commissie voor gebruik te maken van het reeds bestaande Comité klimaatverandering. Lidstaten moeten ook voor het einde van 2013 nationale contactpunten aanwijzen voor de coördinatie van de communicatie met de Commissie, waaronder rapportage activiteiten.

Toegang tot financiering is van belang. Het ontwerp van de ER voor een meerjarig financieel kader voor 2014–2020 gaat er vanuit dat 20% van de EU-begroting zal worden benut voor klimaatgerelateerde uitgaven,

mitigatie en adaptatie. De Commissie heeft aanpassing aan klimaatverandering opgenomen in haar voorstellen voor diverse EU-financieringsprogramma's voor 2014–2020. Europese fondsen voor cohesiebeleid en het LIFE programma zullen de lidstaten, regio's en steden kunnen steunen bij het investeren in programma's en projecten op het gebied van aanpassing. In het nieuwe kaderprogramma voor onderzoek en innovatie Horizon 2020 zal aanpassing aan klimaatverandering onderdeel zijn van de derde pijler van dit programma, gewijd aan maatschappelijke uitdagingen.

Het is de bedoeling van de Commissie de marktpenetratie van verzekeringen tegen natuurrampen (breder dan alleen als gevolg van klimaatverandering) te verbeteren. Hierover heeft de Commissie recent een Groenboek opgesteld (COM 213 uit 2013). De kamer ontvangt binnenkort de concept-kabinetsreactie op dit Groenboek.

Ook bieden financiële instellingen zoals de Europese Investeringsbank en de Europese Bank voor wederopbouw en ontwikkeling leningen voor aanpassing.

De Commissie wil indicatoren (doen) ontwikkelen ter ondersteuning van aanpassingsinspanningen en beoordeling van zwakke plekken in de EU.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheidsvaststelling

Het betreft een mededeling van de Commissie. De verwijzing naar integratie van aanpassing in sectoraal EU beleid betekent dat in die gevallen zal moeten worden gekeken naar de specifieke rechtsgrondslag en bevoegdheden. In het algemeen is er daarbij op basis van Artikel 192 VWEU sprake van gedeelde bevoegdheid op milieu en klimaatgebied en de Commissie is dan ook bevoegd om de mededeling vast te stellen.

Subsidiariteit

Het oordeel is positief. De genoemde beleidsvelden voor het (separaat) integreren van klimaataanpassing in EU beleid kunnen over het algemeen beoordeeld worden als EU breed relevant. Dit onder meer om redenen van het grensoverschrijdend karakter, EU competentie in bestaand (bijvoorbeeld sectoraal) EU beleid, en schaalvoordelen (capaciteit, kennis en dataverzameling). Veel van de aangekondigde voorstellen en hulpmiddelen kunnen lidstaten en sectoren gebruiken als handreiking. Hiermee worden de bevoegdheden van de lidstaten niet aangetast.

Proportionaliteit

Het oordeel is positief. Er wordt een richtinggevend kader geboden om te komen tot coherente aandacht voor klimaataanpassing in de EU. Het voortouw bij lidstaten tot het opzetten en uitvoeren van plannen en de daarop gebaseerde rapportage vormen de bron voor het identificeren van initiatieven op EU niveau. Over die rapportage vindt nog nader overleg plaats met lidstaten ingevolge de onlangs vastgestelde regulering over monitoring en rapportage. In dit stadium is geen wettelijke verankering van de planverplichting aan de orde. Het in 2017 bezien van de noodzaak dit alsnog te doen, kan t.z.t. opnieuw worden beoordeeld op proportionaliteit, het afwegen van de verhouding tussen middel en doel.

Gezien de aard van de voorgestelde acties zullen de financiële gevolgen van de mededeling beperkt zijn. De schattingen die de Commissie in het Impact Assessment geeft voor het opstellen van een nationale adaptatiestrategie zijn hoger dan voor Nederland kan worden verwacht. In Nederland zal een belangrijk deel van de strategie bestaan uit reeds verricht werk en rapportage in het kader van het Deltaprogramma. Door mee te werken aan een set indicatoren kan overbodige rapportage worden voorkomen. De Commissie schat in dat het meenemen van aanpassing aan klimaatverandering bij lopende investeringen leidt tot besparingen als gevolg van het voorkomen van schade in de toekomst. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksoverheid worden ingepast op de begroting van de respectievelijke beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline. De Commissie noemt in de mededeling een aantal EU-programma's, zoals structuurfondsen, Horizon 2020 en LIFE. Nederland is van mening dat de middelen voor de klimaatadaptatiestrategie gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

De mededeling heeft geen directe financiële consequenties voor decentrale overheden. Toepassing van de diverse handreikingen kan op termijn leiden tot (beperkte) meerkosten voor thema's welke tot dusverre niet (bijvoorbeeld in het Deltaprogramma) zijn geadresseerd.

Inschatting van de gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Er is geen sprake van nieuwe wet- en regelgeving als direct gevolg van de mededeling. Rapportage kan naar verwachting worden ingepast in de reeds bestaande afspraken in EU en internationaal (Klimaatverdrag) kader. Commissievoorstellen die voortkomen uit integratie van aanpassing aan klimaatverandering in sectoraal EU beleid worden geacht onderdeel te zijn van de periodieke actualisatie van de betreffende instrumenten.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Het kabinet verwelkomt de mededeling van de Commissie over aanpassing aan klimaatverandering. De huidige en toekomstige veranderingen van het klimaat vereisen een proactieve houding. Daarin staat wat Nederland betreft het vergroten van de weerbaarheid van lidstaten centraal. De voorstellen van de Commissie laten zien dat ook de EU haar rol serieus wil vervullen. Lidstaten wordt een kader en ondersteuning geboden om de bewustwording om te zetten in actie. De Commissie stelt geen specifieke nieuwe regelgeving voor klimaatadaptatie voor omdat het onderwerp op EU niveau kan worden geadresseerd door integratie binnen de huidige EU regelgeving. Deze benadering wordt door Nederland ondersteund.

De Commissie verwacht dat lidstaten in 2017 een omvattende adaptatiestrategie hebben vastgesteld. Nederland ziet dit als een middel voor een coherente aanpak binnen de EU, maar waakt ervoor dat dit ook een wettelijke resultaatverplichting wordt. Nederland wil zich het recht voorbehouden, op basis van de nationale omstandigheden en risico inschattingen, eigen prioriteiten te stellen. Uiteraard zal daarbij rekening worden gehouden met grensoverschrijdende effecten en EU regelgeving. Het kabinet wil in de voor deze zomer (2013) aangekondigde integrale visie op klimaatmitigatie en adaptatie aangeven hoe de Europese klimaatstrategie doorwerking krijgt op nationaal niveau.

Nederland wil actief betrokken zijn bij het verder ontwikkelen van indicatoren en het door de Commissie voorgestelde score-board, waarmee de voortgang in de lidstaten wordt gevolgd en waaruit mogelijk later (2017) door de Commissie alsnog de conclusie wordt getrokken dat het opstellen van een nationale adaptatiestrategie wettelijk moet worden verplicht.

Het kabinet is positief over het gebruik van LIFE financiering en juicht het stimuleren van de aanpak op lokaal en regionaal niveau toe.

Het kabinet onderschrijft de noodzaak tot verdere kennisontwikkeling en het uitwisselen van kennis en ervaringen en vindt het van belang dat Nederland hier actief in participeert. Horizon 2020 biedt in de toekomst goede mogelijkheden om in EU gezamenlijk geconstateerde kennislacunes en maatschappelijke vraagstukken efficiënt aan te pakken, onder meer door gezamenlijke programmering van onderzoek ter voorkoming van dubbel werk. Het webportaal *Climate-Adapt* kan hierbij als centraal punt van informatie goede diensten vervullen. Kennis en ervaring van Nederland wordt beschikbaar gesteld, zoals dat nu al gebeurt vanuit onder andere het Deltaprogramma en de Nederlandse kennisprogramma's.

Het kabinet is het met de Commissie eens dat het belangrijk is eventueel noodzakelijke aanpassingen in verband met (komende) klimaatverandering onderwerp te laten zijn van beleid dat op EU niveau wordt gemaakt voor belangrijke EU relevante beleidsvelden en sectoren. Eventuele maatregelen en handreikingen kunnen het best in de EU regelgeving via de geëigende EU kaders worden overeengekomen en beoordeeld. Het kabinet zal daarbij alert zijn op vormverplichtingen die geen wezenlijke bijdrage leveren aan de onderhavige besluitvorming of strijdig zijn met subsidiariteit. In de mededeling wordt opgemerkt dat er ook wordt gewerkt aan richtsnoeren inzake aanpassing aan klimaatverandering in relatie tot het Natura 2000-netwerk. Het kabinet zal alert zijn of van de zijde van de Commissie flexibiliteit zal worden getoond bij het halen van de Natura 2000 doelen, waar deze onderhevig zijn aan de gevolgen van klimaatverandering.

Het kabinet zal nauwlettend volgen in hoeverre eventuele wijzigingen via het normalisatieproces voor infrastructuur verplichtend kunnen gaan doorwerken naar de praktijk. Het kabinet is alert op verplichtingen voor bouw en infrastructuur die het flexibel inspelen op kansen in specifieke situaties («*learning by doing*») kunnen belemmeren en zich daar zo nodig tegen verzetten.

Het kabinet constateert dat in een aantal fondsen voor de periode 2014–2020 de mogelijkheid wordt geboden ter ondersteuning van het integreren van klimaatacties. Voor decentrale overheden geldt dat zij fondsen kunnen benutten bij de verdere uitwerking van het adaptatiebeleid op regionaal en lokaal niveau. Dit voornemen wordt ondersteund, zij het dat hiermee niet kan worden vooruitgelopen op de einduitkomst van de onderhandelingen oer het meerjarig financieel kader voor de EU begroting. Het kabinet meent dat acties vanuit de private sector onmisbaar zijn in het komen tot een klimaatbestendig Nederland. Het gebruik van verzekering hierbij als middel om bewustwording en het treffen van kosteneffectieve maatregelen te bevorderen lijkt het kabinet een keus die individueel moet worden gemaakt. De Kamer zal binnenkort een reactie van het kabinet ontvangen op het groenboek verzekering tegen natuur- en menselijke rampen met nader informatie hierover. Het gebruikmaken van het bestaande Comité klimaatverandering laat zien dat de Commissie nieuwe structuren wil vermijden. Dit past bij de Nederlandse inzet.

Het door de Commissie gevraagde contactpunt zal door het ministerie van Infrastructuur en Milieu worden ingevuld.