

Fiche 6: Mededeling EU Klimaatadaptatiestrategie

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's; Een klimaatveerkrachtig Europa tot stand brengen - de nieuwe EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

24 februari 2021

c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2021) 82 final

d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:82:FIN>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*

SWD(2021) 25 final en SEC(2021)89

f) *Behandelingstraject Raad*

Milieuraad

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

2. Essentie voorstel

De Commissie heeft op 24 februari jl. de Strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering (hierna: strategie) uitgebracht als onderdeel van de Green Deal¹. Met de strategie wordt uitvoering gegeven aan de verordening voor een Europese klimaatwet² op het gebied van adaptatie en worden lidstaten ondersteund bij realisatie van de afspraak uit de Overeenkomst van Parijs. Uiterlijk in 2050 zou de EU, wanneer klimaatneutraliteit moet zijn bereikt, in de ogen van de Commissie ook een klimaatveerkrachtige samenleving moeten zijn, die volledig is aangepast aan de onvermijdelijke gevolgen van de klimaatverandering. Deze gevolgen, zoals overstromingen, droogte en extreme hitte, zijn nu al merkbaar en zullen de komende jaren naar verwachting ernstiger worden. De strategie is erop gericht het vermogen tot aanpassing te versterken en de kwetsbaarheid voor klimaateffecten tot een minimum te beperken.

De Commissie wil adaptatie in de EU *slimmer, sneller* en *systemisch* aanpakken. Met de strategie wordt ingezet op (het stimuleren van) de ontwikkeling van maatregelen en de implementatie

¹ Kamerstukken II 2019-2020, 35377, nr. 1

daarvan, mede via het vergroten van toegang tot de noodzakelijke kennis en financiën. Expliciet is de noodzaak benoemd tot het genereren van inzicht in de kosten en baten van maatregelen. De Commissie acht het wenselijk dat deze informatie aan de basis ligt van investeringsbeslissingen in zowel de publieke als de private sector. Aanvullende investeringen, zowel vanuit de overheid, als de private sector, acht de Commissie noodzakelijk om adaptatie te versnellen. De Commissie zal daartoe de EU-taxonomie voor duurzame activiteiten verder ontwikkelen. Daarnaast wil de Commissie samen met Europese normalisatieorganisaties bestaande (technische) normen, met name met betrekking tot infrastructuur en bouw, klimaatbestendiger maken en nieuwe normen ontwikkelen voor adaptatiemaatregelen. De Commissie wil eveneens eisen met betrekking tot klimaatadaptatie koppelen aan eisen voor groene inkoop m.b.t. publieke gebouwen, de "Digital Building Logbook", de Richtlijn energieprestatie van gebouwen, de Bouwproductenverordening en de Ecodesign richtlijn. De Commissie ziet ook een rol voor verzekeringsmaatschappijen bij het beter verzekerbaar maken van door klimaatverandering veroorzaakte natuurrampen.

Meer coördinatie tussen beleidsterreinen is volgens de Commissie nodig om de klimaatadaptatie doelstelling te halen. De Commissie verwijst hierbij naar de andere voorstellen uit de Europese Green Deal die een belangrijke bijdrage zullen leveren aan klimaatadaptatie. Hierbij speelt de integrale aanpak van adaptatie en mitigatie via natuurlijke processen en ecosystemen, de zogenaamde 'nature-based solutions', een belangrijke rol. De Commissie zal lidstaten ondersteunen bij de toepassing daarvan, mede door de financiële voordelen in kaart te brengen en in het kader van InvestEU financiële producten te ontwikkelen die de toepassingen van *nature-based solutions* stimuleren.

De Commissie zal regionale en grensoverschrijdende samenwerking bevorderen en de ontwikkeling en uitvoering van aanpassingsstrategieën en -plannen op alle bestuursniveaus ondersteunen. De Commissie geeft aan lokale overheden te gaan helpen om van planning naar actie over te gaan. Daarvoor zal de Commissie een proef doen met een faciliteit voor beleidsondersteuning, die overheden zal bijstaan in het kader van het EU-Burgemeestersconvenant.

De Commissie is voornemens om meer inzicht te krijgen in de klimaateffecten. Zo is inmiddels het European Climate and Health Observatory opgericht, waarin kennisontwikkeling op het terrein van gezondheidsgevolgen van klimaatverandering wordt gestimuleerd, gebundeld en gedeeld. Tevens wil ze via diverse onderzoeksprogramma's meer inzicht krijgen in gevolgen voor oceanen.

De Commissie overweegt indien nodig initiatieven te ontplooien ter bescherming van werknemers bij de mogelijke gevolgen van de aanpak van klimaatadaptatie.

Voorts ziet de Commissie een actievere rol voor de EU weggelegd op het *mondiale* speelveld, door bijvoorbeeld klimaatrisicoanalyses beter te integreren in bestaande EU-trajecten voor extern optreden. Klimaatverandering vermenigvuldigt de dreigingen voor de internationale stabiliteit en

² Kamerstukken II, 2019-2020, 22 112, nr. 2860

veiligheid, wat met name mensen treft die zich al in zwakke posities en kwetsbare situaties bevinden. Adaptatie draagt bij aan het stabiliseren van humanitaire crises en moet daarom een belangrijk onderdeel worden van humanitaire hulp. De Commissie pleit derhalve voor het opschalen van financiering en mondiale samenwerking op adaptatie en wil - in lijn met de VN Urban Agenda - lokale overheden helpen met het implementeren van adaptatieprojecten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet streeft naar een ambitieuze invulling van de Overeenkomst van Parijs, inclusief het daarin genoemde Global Goal on Adaptation. Daarbij staat de weerbaarheid van onze maatschappij, de economie, de ecologie, het watersysteem en onze veiligheid centraal. De nationale ambitie is om Nederland in 2050 klimaatbestendig en waterrobuust te hebben ingericht³. Daaraan wordt gewerkt via de Nationale klimaatadaptatiestrategie⁴ (NAS) en het Deltaprogramma. Binnen deze programma's zijn diverse hulpmiddelen ontwikkeld om de kennis over klimaatverandering toegankelijk te maken en adaptatie te stimuleren, zoals de Klimaateffectatlas en de Klimaatschadeschatter. Daarnaast heeft het Platform Samen Klimaatbestendig een sterke aanjaagfunctie voor klimaatadaptatie. Vanuit verschillende departementen en de decentrale overheden wordt, mede in verbinding met andere opgaven, in kennisontwikkeling geïnvesteerd.

Mondiaal draagt Nederland bij aan adaptatieacties om de mondiale weerbaarheid tegen klimaatverandering te vergroten. Het gaat daarbij om acties via internationale programma's en onderzoeksinfrastructuren, samenwerking met publieke en private partijen en het inzetten van klimaatdiplomatie, bijvoorbeeld via het optreden als gastland van de recente Climate Adaptation Summit.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de strategie, maar signaleert wel dat deze op een aantal punten nog verdere invulling behoeft. Het kabinet zal de Commissie verzoeken bij de uitvoering voldoende nadruk te leggen op het daadwerkelijk nemen van maatregelen. Tegelijkertijd is het belangrijk dat de ambitie verder wordt onderbouwd met kennis en op onderzoek gebaseerde toegankelijk data en rekening wordt gehouden met land- en sectorspecifieke eigenschappen.

Gezien de grote impact van klimaatverandering op alle onderdelen van de samenleving is het positief dat de Commissie streeft naar meer coördinatie tussen de verschillende beleidsterreinen. Op die manier wordt doorkruising van klimaatadaptatie door ander beleid voorkomen, en worden synergetische effecten beter benut. Het kabinet onderstreept het belang van het voornemen van de Commissie dit bij de uitwerking van de Green Deal mee te nemen, zodat de integratie van adaptatiebeleid via die route zijn doorwerking krijgt in alle lidstaten.

³ Nationaal Deltaprogramma 2021, Bijlage bij Kamerstukken II, 2020-2021, 35570-J, nr. 4

⁴ Kamerstukken II, 2016-2017, 31793, nr. 162

Het kabinet is positief over het streven van de Commissie om de samenwerking tussen de verschillende overheden op lokaal, regionaal, nationaal en grensoverschrijdend niveau te verbeteren. Daarnaast verwelkomt het kabinet de aandacht van de Commissie voor lokale overheden en de beleidsondersteuning voor gemeenten in het kader van het EU-Burgemeestersconvenant. Het is voor het kabinet wel van belang dat deze ondersteuning voor alle Nederlandse medeoverheden toegankelijk is, ook provincies en waterschappen. Het voornemen van de Commissie biedt mogelijkheden om klimaatbestendig en duurzaam gebruik en beheer van water over sectoren en grenzen heen te helpen waarborgen. In het licht van de problematiek rondom stroomgebieden van rivieren staat het kabinet hier in beginsel positief tegenover, maar is wel benieuwd naar de voorstellen van de Commissie hierover.

Het kabinet onderkent de voordelen van het streven van de Commissie naar het vergroten van duidelijkheid en uniformiteit over de geldende eisen aan gebouwen en infrastructuur. Het kabinet verwelkomt dat de Commissie de samenwerking met Europese normalisatieorganisaties opzoekt, maar wijst wel op de noodzaak rekening te houden met land- en sectorspecifieke omstandigheden. Het voornemen om klimaatadaptatie te koppelen aan eisen voor groene inkoop m.b.t. publieke gebouwen, de "Digital Building Logbook", de Richtlijn energieprestatie van gebouwen, de Bouwproductenverordening en de Ecodesign richtlijn zal het kabinet bekijken in samenhang met het doel van de betreffende richtlijn of verordening en de aanleiding voor de herziening, en met de mogelijke aanvullende eisen voor circulariteit en energieprestatie. Het kabinet steunt daarnaast het voornemen van de Commissie om door klimaatverandering veroorzaakte natuurrampen beter verzekeraar te maken via betere dataverzameling ten behoeve van verzekeraars.

Het is positief dat de Commissie aandacht besteedt aan het inzetten van de natuur om klimaatbestendigheid te bevorderen via 'nature-based solutions', zoals het herstellen van veengebieden, aanleggen van groendaken of duurzaam beheer van bossen en bodem- en watersysteem. Dergelijke oplossingen dragen bij aan zowel het vergroten van de klimaatveerkracht als aan de verwezenlijking van andere doelstellingen van de Green Deal en bieden ecologische, sociale en economische voordelen. De strategie sluit goed aan bij het Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw en de Actielijnen klimaatadaptatie natuur. Terecht merkt de Commissie op dat het noodzakelijk is om de voordelen van dergelijke maatregelen beter te kwantificeren om het gebruik verder te stimuleren.

Het voornemen om meer inzicht te krijgen in de klimaateffecten op oceanen wordt door het kabinet verwelkomd. Voor de laaggelegen delta die Nederland is en gezien de kwetsbaarheid van het Caraïbisch deel van het Koninkrijk, is zowel zeespiegelstijging als bodemdaling en verzilting van bijzonder belang en het kabinet zal daarvoor aandacht blijven vragen.

Het kabinet is ook enthousiast over de oprichting van de European Climate and Health Observatory maar acht het gewenst dat de reikwijdte wordt uitgebreid met de invloed van verstedelijking en vergrijzing. Voor wat betreft eventuele nieuwe initiatieven ten aanzien van bescherming van werknemers benadrukt het kabinet dat het deze zal beoordelen aan de hand van het kader met

uitgangspunten zoals uiteengezet in de brief over de toekomst van de sociale dimensie van de EU⁵.

Het kabinet is positief over de aandacht van de Commissie voor investeringen op de lange termijn. De initiële investeringskosten kunnen weliswaar hoger liggen, maar de weerbaarheid tegen klimaatverandering kan de kosten verminderen voor schadeherstel of de noodzaak in een later stadium alsnog adaptatiemaatregelen te moeten nemen. Ook ziet het kabinet kansen voor het benutten van de synergie met de biodiversiteitsagenda, nationaal en internationaal, en met andere activiteiten op het vlak van duurzaam landgebruik in het kader van UN Decade of Ecosystem Restoration. Een aandachtspunt voor het kabinet is de betaalbaarheid van investeringen in klimaatadaptatie voor burgers, het bedrijfsleven en andere sectoren met een significante duurzaamheidsopgave, zoals het onderwijs. Het kabinet streeft daarnaast naar een ambitieuze uitwerking van de EU-taxonomie voor klimaatadaptatie.

Ook verwelkomt het kabinet de ambitie van de Commissie om internationale adaptatie te versnellen omdat dit bijdraagt aan een weerbare maatschappij, duurzame economische groei, en veiligheid en stabiliteit. Daarbij ondersteunt het kabinet de ambitie om kennis en capaciteit over klimaatweerbaarheid te verbeteren door het integreren van adaptatie in de bestaande internationale programma's van de EU. Het kabinet wijst erop dat veel kennis en data reeds beschikbaar is bij diverse Europese onderzoeksinfrastructuren, waar ook Nederland aan bijdraagt. De ambitie van de Commissie om klimaatadaptatie te integreren in internationale verdragen draagt positief bij aan het behalen van de mondiale duurzame ontwikkelingsdoelen (SDGs). Het klimaatbestendig maken (Climate proofing) van externe investeringsinstrumenten en acties van de EU is een ontwikkeling die Nederland verwelkomt.

Het kabinet verwelkomt de oproep van de Commissie om klimaatfinanciering voor mondiale adaptatie te verhogen. Daarbij spant het kabinet zich in voor een gebalanceerde publieke financiering voor adaptatie en mitigatie en streeft naar dezelfde ambitie voor de EU. De ambitie om mondiaal meer private klimaatfinanciering te mobiliseren met publieke middelen wordt ondersteund door het kabinet. Het kabinet streeft naar verbeterde toegang tot klimaatfinanciering voor kwetsbare landen en groepen (zoals vrouwen en kleine boeren). Landen met beperkte middelen (de minst ontwikkelde landen (LDCs) en met name Afrikaanse landen) die hard worden geraakt door klimaatverandering dienen goede ondersteuning te ontvangen bij het opstellen van adaptatieplannen. Het kabinet zet zich mondiaal in om klimaatadaptatie hoog op de politieke agenda te zetten en trekt daarbij samen op met andere Europese landen.

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie Van Raan⁶ om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere

⁵ Kamerstukken II, 2018–2019, 21501-31, nr. 527

generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Ten aanzien van deze mededeling worden de effecten op alle vier de aspecten door het kabinet als positief beoordeeld. De invulling wordt aan de lidstaten zelf overgelaten waardoor het kabinet kan werken aan een adaptatiestrategie waarbij de kosten evenredig worden verdeeld. De baten zullen alle groepen van de samenleving ten goede komen. Maatregelen om Nederland klimaatbestendig te maken verminderen de risico's voor de samenleving, zowel op economisch vlak als op het gebied van de volksgezondheid, sociaaleconomische omstandigheden/effecten en de kapitaalvoorraden voor latere generaties (sociaal, economisch, natuurlijk, menselijk).

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Over het algemeen is de nieuwe strategie positief ontvangen. De discussie zal vooral in het tweede kwartaal van 2021 vorm krijgen vanwege het voornemen van het Portugees Voorzitterschap om Raadsconclusies aan te nemen tijdens de Europese Milieuraad van 21 juni 2021. Diverse lidstaten hebben, net als Nederland, reeds het belang benadrukt van het inzetten op nature-based solutions en het belang onderstreept dat de Commissie moet toewerken naar het nemen van (concrete) implementatiemaatregelen. Een aantal lidstaten hebben aangegeven de adaptatieproblematiek met betrekking tot water, net als Nederland hoog op de agenda te willen zetten. Meerdere lidstaten hebben aangegeven de samenwerking met omliggende derde partnerlanden te zullen opzoeken.

De positie van het Europees Parlement is vooralsnog onbekend en er is nog geen rapporteur aangesteld.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten opzichte van de bevoegdheid van de EU is positief. De mededeling heeft betrekking op meerdere beleidsterreinen van de Unie, met name op die van milieu. Op dit terrein heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de EU-lidstaten (zie artikel 4, lid 2, onder e VWEU). Voor zover het ruimtelijke ordening betreft ligt de bevoegdheid bij de lidstaten. Gezien de onlosmakelijke verbondenheid van klimaatadaptatie met ruimtelijke ordening is het onvermijdelijk dat bij het vergaren van kennis over mogelijke maatregelen ook hieraan aandacht wordt besteed door de Commissie. Aangezien het op het gebied van ruimtelijke ordening echter louter lijkt te gaan om informatieverschaffing, levert dit geen bevoegdheidsprobleem op.

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit voor de mededeling is positief. Het grensoverschrijdende karakter van de (aanpak van de) klimaatproblematiek rechtvaardigt optreden op EU-niveau. Naast acties op lokaal, regionaal, nationaal en mondiaal niveau dienen op Europees niveau acties te worden ondernomen om een klimaatbestendige samenleving te realiseren. Het voorgenomen optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

⁶ Kamerstukken II, 2019-2020, 35 377, nr. 19

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het optreden zoals aangekondigd in de mededeling is geschikt om lidstaten te ondersteunen bij realisatie van de afspraak uit de Overeenkomst van Parijs en de uitvoering van de verordening voor een Europese klimaatwet om de gevolgen van klimaatverandering aan te pakken. De uitvoering wordt aan de lidstaten zelf overgelaten. De mededeling bevat geen verplichtingen aanvullend op de verordening voor een Europese Klimaatwet, zodat het aan de lidstaten is om te bezien welke maatregelen op hun grondgebied noodzakelijk zijn. Het aangekondigde optreden laat daarom voldoende ruimte aan de lidstaten en gaat niet verder dan noodzakelijk.

d) Financiële gevolgen

De mededeling brengt in beginsel geen financiële gevolgen met zich mee. Wel zullen de rijksoverheid en de decentrale overheden mogelijk kosten dragen met betrekking tot het delen van kennis in Europa, om tot werkbare oplossingen te komen. Daar staat echter de toegang tot de kennis van andere lidstaten tegenover. Financiering van klimaatadaptatie is onderdeel van de algemene financiering van het klimaatbeleid, gebaseerd op de afspraak⁷ dat het Europese herstelinstrument en het MFK 2021-2027 gezamenlijk ten minste 30% aan klimaat moeten bijdragen. Het kabinet is dan ook van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en Next Generation EU en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Eventuele budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Er zal hierbij ook gekeken worden naar de financiële gevolgen voor decentrale overheden.

Om de decentrale veerkracht te helpen versterken geeft de Commissie in haar mededeling aan dat financiële steun in toenemende mate beschikbaar is via de Europese structuur- en investeringsfondsen, zoals het Cohesiefonds, het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling, het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en het Europees Sociaal Fonds (plus) en het Fonds voor een rechtvaardige transitie (JTF).

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De mededeling sluit goed aan bij het staand nationaal beleid. Aangezien in de mededeling niet is voorzien in nieuwe regelgeving noch in concrete nieuwe beleidsvoorstellen zijn er geen gevolgen voor de regeldruk. Wel is er sprake van mogelijke inbedding van klimaatadaptatie in bestaande regelgeving. Het kabinet zal in dergelijke gevallen letten op de gevolgen voor de regeldruk.

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>

Het voorstel van de Commissie heeft eveneens geen gevolgen voor administratieve lasten. Het kabinet is voornemens de huidige NAS te evalueren en actualiseren, daarbij rekening houdend met de nieuwe EU Klimaatadaptatie strategie en de Europese Klimaatwet. Mogelijkerwijs vloeien uit die actualisatie enige aanvullende administratieve lasten voort. Bij de uitwerking van eventuele maatregelen ten behoeve van dit proces zal het kabinet rekening blijven houden met de gevolgen van de administratieve lasten.

Het kabinet ziet de omschakeling naar een klimaatbestendige samenleving als een kans om het concurrentievermogen van zowel Nederland als de EU te versterken. Een tijdige omschakeling biedt lange termijn zekerheid voor het bedrijfsleven. De mededeling biedt kansen voor de Nederlandse kennisinstituten, bedrijven en overheidsorganisaties die internationaal gewaardeerde partners zijn voor innovatie en investeringen die bijdragen aan het vergroten van de weerbaarheid in kwetsbare sectoren, landen, regio's en steden. De EU kan met de voorgestelde acties uit de mededeling een toonaangevende positie in de mondiale transitie naar een duurzame, klimaatbestendige en klimaat neutrale wereld innemen.