

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Aanpassing aan klimaatverandering in Europa — Mogelijkheden voor EU-actie”

COM(2007) 354 final

(2008/C 120/09)

De Europese Commissie heeft op 29 juni 2007 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

Groenboek van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Aanpassing aan klimaatverandering in Europa — Mogelijkheden voor EU-actie.

De afdeling Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 november 2007 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Osborn.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 440e zitting op 12 en 13 december 2007 (vergadering van 12 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 127 stemmen voor en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Samenvatting en aanbevelingen

1.1 Klimaatverandering is een van de grootste uitdagingen waarmee de wereld in de 21e eeuw geconfronteerd wordt. Maatregelen om deze veranderingen te beperken door broeikasgasemissies terug te dringen hebben topprioriteit. Een tijdige planning om zich aan te passen aan veranderingen die thans onvermijdelijk zijn geworden, is evenwel ook belangrijk. Het Groenboek, waarmee Europa een eerste stap zet om hieraan iets te doen, is dan ook een goede zaak.

1.2 Het EESC pleit voor de vaststelling van een overkoepelende Europese aanpassingsstrategie; in dit raamwerk moet dan worden aangegeven welke acties op Europees niveau, op nationaal niveau of door andere actoren moeten worden ondernomen.

1.3 Volgens het EESC moet bij de ontwikkeling van Europese en nationale aanpassingsstrategieën met de onderstaande kernpunten rekening worden gehouden.

- In de strategieën moeten maatregelen worden gepland op alle gebieden die in het Groenboek aan bod komen: bescherming van kustgebieden, overstromingen en droogtes, watervoorziening, branden, volksgezondheid, landbouw en biodiversiteit, landinrichting en planning van infrastructuur, bouwsector, enz.
- In toekomstige programma's moet een groter deel van de Europese begrotingsmiddelen voor dergelijke aanpassingsmaatregelen worden uitgetrokken en de noodzaak van aanpassing moet in de criteria voor de beoordeling van programma's en projecten worden opgenomen.
- Europa en zijn lidstaten moeten aanzienlijk meer en nieuwe middelen inzetten om de aanpassing in ontwikkelingslanden te ondersteunen.
- Bestrijdings- en aanpassingsstrategieën moeten op elkaar worden afgestemd en elkaar aanvullen. Risicobeoordeling en -beheer moeten een cruciale rol spelen bij het vaststellen van prioriteiten.
- Het Europese onderzoek naar de gevolgen van de klimaatverandering en de aanpassing daaraan moet aanzienlijk worden opgevoerd.

- Het Europese middenveld, met inbegrip van consumenten en het brede publiek, moet intensiever bij een en ander worden betrokken teneinde de problemen m.b.t. klimaatverandering en de noodzaak van een verandering van gedragspatronen te laten doordringen bij een breder publiek. Mensen zullen hun gedrag moeten bijstellen om verdere klimaatveranderingen een halt te kunnen toeroepen en zich aan te passen aan veranderingen die inmiddels onvermijdelijk zijn geworden.

- Er zou een onafhankelijke instantie moeten komen om vorderingen inzake aanpassing aan de klimaatverandering en bestrijdingsmaatregelen in Europa te monitoren en te blijven aansporen tot de nodige aanpassingsmaatregelen en nakoming van aangegane verbintenissen.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Klimaatverandering is een van de grootste uitdagingen waarmee de wereld in de 21e eeuw geconfronteerd wordt.

2.2 De wereld heeft tot dusver vooral geprobeerd de gevolgen van klimaatverandering te bestrijden door de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Thans wordt het evenwel steeds duidelijker dat vroegere emissies alleen al tot aanzienlijke verdere opwarming van de atmosfeer en de zeeën in de komende eeuw en de tijd daarna zullen leiden. Dit zal grote gevolgen hebben voor het klimaat en andere weersgebonden verschijnselen, alsmede voor het fysieke en natuurlijke milieu over de hele wereld. Er moet daarom meer aandacht gaan naar deze onvermijdelijke gevolgen van de opwarming van de aarde en de klimaatverandering en naar de vraag hoe men zich hieraan het best kan aanpassen.

2.3 Een en ander mag geen rem zetten op inspanningen om emissies terug te dringen teneinde verdere klimaatverandering te bestrijden. Wel integendeel, als duidelijk wordt hoe moeilijk aanpassing wel kan worden, zou dit de vastberadenheid moeten versterken om de uitstoot aanzienlijk te verminderen. Als emissies nu ongecontroleerd verder zouden mogen toenemen, zou dit toekomstige generaties veroordelen tot aanpassingsmaatregelen die veel lastiger en duurder zullen zijn.

2.4 Bestrijdings- en aanpassingsstrategieën moeten op elkaar worden afgestemd en elkaar aanvullen. Er moet werk worden gemaakt van geloofwaardige en haalbare strategieën voor het terugdringen van broeikasgasemissies tot aanvaardbare streefpercentages of marges die binnen realistische termijnen bereikt kunnen worden. De aanpassingsstrategieën moeten dan in kaart brengen hoe de wereld zich het best kan aanpassen aan de marge van klimaatverandering die hoogstwaarschijnlijk onvermijdelijk is en met deze bestrijdingsdoeleinden wordt nagestreefd. Risicobeoordeling en -beheer zullen een cruciale rol spelen bij het vaststellen van de nodige maatregelen en de orde van prioriteiten.

2.5 In het Groenboek van de Commissie wordt een nuttig overzicht gegeven van tal van sectoren die door klimaatverandering getroffen zullen worden, alsmede van het soort problemen dat daarbij zal rijzen.

2.6 Naar de mening van het EESC is er nu alle reden om te pleiten voor de vaststelling van een overkoepelende Europese raamstrategie die geldt voor alle kwesties die met aanpassing verband houden, en waarbij wordt aangegeven welke acties op Europees niveau, op nationaal niveau of door andere actoren moeten worden ondernomen.

2.7 In deze Europese aanpassingsstrategie zou moeten worden bepaald dat tegen een bepaalde datum nationale aanpassingsstrategieën moeten worden opgesteld waarover dan later regelmatig nationale uitvoeringsverslagen moeten worden voorgelegd.

2.8 In de Europese aanpassingsstrategie zal ook terdege aandacht moeten worden geschonken aan de externe dimensie en zal moeten worden aangegeven hoe Europa van plan is om andere gebieden in de wereld te helpen hun aanpassingsproblemen aan te pakken.

2.9 Er zullen kordate en onafhankelijke institutionele regelingen nodig zijn om Europa in staat te stellen het nodige onderzoek en de nodige monitoring te verrichten en om ervoor te zorgen dat de politieke instanties t.z.t. de nodige maatregelen nemen. Het maatschappelijk middenveld dient ten volle bij de werkzaamheden van deze instellingen te worden betrokken.

3. Specifieke opmerkingen

3.1 Naar de mening van het EESC zijn de specifieke actiegebieden die in het Groenboek zijn aangegeven, over het algemeen de juiste. In aansluiting op het Groenboek zou het EESC graag zien dat de Europese Unie en haar lidstaten binnen het kader van hun overkoepelende strategieën nu concrete programma's en maatregelen uitstippelen m.b.t. tot elk van deze onderwerpen. Er dienen tijdschema's en plannen te worden opgesteld en er moet voor passende financiering worden gezorgd.

3.2 Wat de meeste thema's betreft, zullen de nationale en lokale overheden in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor de organisatie van de noodzakelijke werkzaamheden. Er is evenwel een belangrijke rol weggelegd voor de Europese Unie bij het vaststellen van het raamwerk en het stimuleren en ondersteunen van nationale aanpassingsinspanningen. Het Comité zou met name graag zien dat de EU:

- uitvoerige onderzoeks- en monitoringactiviteiten verricht met het oog op meer gedetailleerde voorspellingen over het vermoedelijke tempo en de impact van klimaatverandering in de verschillende delen van Europa, alsook de afzonderlijke onderzoeksactiviteiten die in dit verband op veel verschil-

lende niveaus in heel Europa worden ontplooid, helpt te coördineren;

- methoden ontwikkelt voor het evalueren van de gevolgen en het uitstippelen van passende aanpassingsstrategieën, alsook de uitwisseling bevordert van ervaringen en goede praktijkvoorbeelden op dit gebied;
- de uitstippeling van nationale, regionale en lokale aanpassingsstrategieën en uitvoeringsplannen aanmoedigt, alsook de verspreiding stimuleert van goede praktijken en ervaringen m.b.t. hetgeen reeds op de verschillende niveaus werd verwezenlijkt;
- grensoverschrijdende problemen identificeert, die gecoördineerde actie tussen buurlanden of met andere Europese landen kunnen vergen (bv. verplaatsing van gemeenschappen of van landbouw- of andere economische activiteiten; habitats en biodiversiteit beschermt; praktische bijstand verleent in het geval van grote overstromingen, branden, pandemieën, enz.);
- de verschillende economische gevolgen van klimaatverandering voor de verschillende gebieden in de Unie evalueert, samen met de behoefte aan ondersteuning van de aanpassingsprogramma's via het cohesiefonds of de structuurfondsen;
- de verschillende gevolgen van klimaatverandering voor gezinnen, individuen en het MKB evalueert, samen met de adequaatheid van verzekerings- en compensatieregelingen in de hele Unie;
- gebieden identificeert waarop Europese wetgeving of Europese initiatieven een nuttige rol zouden kunnen spelen, bv. door het opstellen van normen voor de evaluatie van mogelijke klimaatgerelateerde gevolgen en van passende oplossingen.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 **Bescherming van kustgebieden** — De zeespiegel zal stijgen als het ijs smelt en de temperatuur van het water toeneemt. Op sommige plaatsen zullen fysieke barrières moeten worden gebouwd of verstevigd om grond en woongebieden te beschermen. Op andere plaatsen kan beheerde terugtrekking uit het gebied en het opnieuw creëren van beschermende zeemoe-rassen, gekoppeld aan het overplaatsen van de bewoners van dergelijke kwetsbare plekken, een geschiktere strategie zijn.

4.2 **Overstromingen** — De klimaatverandering zal vermoedelijk gepaard gaan met variabelere weerspatronen met langere droogteperiodes en af en toe hevige regenval die zal leiden tot snelle afstroming van het land en overstromingen. Plannen voor preventie van overstromingen moeten worden bijgesteld om rekening te houden met deze nieuwe weersomstandigheden. In sommige gevallen zullen nieuwe programma's voor dammen en waterkeringen nodig zijn. Weer elders zullen stuwmuren moeten worden gecreëerd of opnieuw aangelegd om het overstromingswater op te vangen. Ontwikkelingsprojecten in dergelijke regio's zullen misschien moeten worden beperkt en overplaatsing naar andere gebieden zal in overweging moeten worden genomen.

4.3 **Watervoorraden en -tekorten** — Watervoorraden staan in verschillende delen van Europa reeds onder druk en dit zal nog verergeren als de klimaatverandering zal leiden tot langere periodes van geringe regenval en droogte. Er moeten maatregelen komen om getroffen gebieden van nieuwe waterbronnen te voorzien (bv. via maatregelen als ontzilting of

wateraanvoer over lange afstand) en het watergebruik doeltrefender te beheren. Er moet meer werk worden gemaakt van prikkels (met inbegrip van de prijsstelling) om efficiënt watergebruik te stimuleren. Tevens kan het nodig zijn activiteiten als intensieve landbouw of toerisme in de meest getroffen gebieden te ontmoedigen (Het EESC werkt thans aan een afzonderlijk specifiek advies over waterschaarste en droogtes).

4.4 Het risico en de frequentie van grote branden nemen nu reeds toe in bv. gebieden in het zuiden van Europa die warmer en droger worden; dit gevaar kan nog groter worden als de temperatuur verder blijft stijgen. Beschermingsmaatregelen en de reactiecapaciteit zullen verder moeten worden opgevoerd en beter moeten worden gecoördineerd (Het EESC werkt thans aan een afzonderlijk specifiek advies over natuurrampen en civiele bescherming).

4.5 **Volksgezondheid** — Klimaatverandering kan op velerlei wijze gevolgen hebben voor de volksgezondheid. Zij kan leiden tot ruime verspreiding van ziektedragers; met name zij gedacht aan een noordwaartse verspreiding van een aantal ziekten die voorheen alleen in de tropen voorkwamen. Extreme temperaturen kunnen ook een directere impact hebben. Er moeten plannen komen om met het oog op deze veranderingen voorbereidselen te treffen.

4.6 **Landbouw** — De landbouw zal in hoge mate door de klimaatverandering worden beïnvloed. Veranderingen in temperatuur en regenval zullen medebepalend zijn voor de geschiktheid van de grond voor verschillende landbouwdoelinden en leiden tot grote veranderingen wat betreft de haalbare productiekwaliteit en -kwantiteit en vandaar ook de levensvatbaarheid van verschillende landbouwstelsels in diverse gebieden in Europa.

4.6.1 De „health check” van het GLB die in 2008 zal worden verricht, moet de aanzet geven tot verdere veranderingen, door landbouwers aan te moedigen hun landbouwpraktijken aan te passen aan klimaatveranderingen die thans in het vooruitzicht worden gesteld.

4.6.2 Het onderzoek naar nieuwe plantenvariëteiten en teeltmethoden die beter aangepast zijn aan de te verwachten weersomstandigheden, dient te worden uitgebreid. Ook dient een evaluatie te worden gemaakt van de impact van klimaatverandering op de vooruitzichten voor de veelteelt in verschillende delen van Europa, alsmede van de mogelijkheden om door klimaatverandering geïnduceerde verspreiding van ziekten aan te pakken (Het EESC zal binnenkort werk maken van een afzonderlijk specifiek advies over klimaatverandering en landbouw).

4.7 **Biodiversiteit** — Klimaatverandering zal grote veranderingen met zich meebrengen in de habitat van planten en dieren in Europa. In sommige gevallen zullen bepaalde soorten in een veranderde habitat niet meer kunnen overleven of bedreigd worden. Sommige soorten kunnen via natuurlijke processen succesvol naar een nieuwe habitat migreren. Andere zullen in de overgangperiode moeten worden ondersteund willen zij in stand worden gehouden. Bestaande strategieën en programma's m.b.t. biodiversiteit moeten worden bijgesteld en er moet worden voorzien in middelen voor de tenuitvoerlegging ervan om deze overgang zonder groot verlies aan soorten te doen verlopen.

4.8 **Bomen en bossen** zullen ook aanzienlijk worden getroffen door de klimaatverandering. Sommige gebieden kunnen voor bepaalde soorten minder geschikt worden terwijl andere gebieden er juist beter voor geschikt zullen worden.

Programma's voor (her-)aanplanting, boomverzorging en bosbeheer zullen dienovereenkomstig moeten worden aangepast.

4.9 **Planning van de landinrichting** — Bij de planning van stedelijke en andere woongebieden, alsook van vervoer en andere infrastructuur zal steeds meer rekening moeten worden gehouden met veranderingen in temperatuur en weerspatronen. Deze overwegingen dienen hun neerslag te vinden in ontwerp-normen, professionele praktijken en opleiding. Ook bij individuele ontwikkelingsprogramma's en -projecten zullen deze gevolgen van de klimaatverandering in aanmerking moeten worden genomen. Methodologieën voor effectbeoordeling zullen terdege moeten worden aangepast.

4.10 **Gebouwen** — De bouwsector zal hard worden getroffen door de klimaatverandering. Er moet werk worden gemaakt van striktere minimumvoorschriften inzake energie-efficiëntie van gebouwen, betere bouwnormen, enz. Ook dienen burgers gemakkelijker toegang te krijgen tot informatie over goede praktijken en beschikbare methoden, materialen en subsidies voor nieuwbouw en renovatie van oudere gebouwen, teneinde het energieverbruik terug te schroeven en gebouwen beter aan de veranderende temperatuur en weersomstandigheden aan te passen.

4.11 **EU-begroting** — In de jaarlijkse begroting moet volgens het EESC worden voorzien in een rubriek „aanpassing” voor de beleidsterreinen waarop onmiddellijke investeringen geboden zijn (bv. energie, onderzoek, landbouw, vervoer, bouwnormen, hulp bij natuurrampen, bescherming van de biodiversiteit, gezondheidsbeleid, enz.). In het volgende Financieel kader moet een veel groter deel van de beschikbare middelen worden uitgetrokken voor programma's die gericht zijn op bestrijding van en aanpassing aan klimaatverandering. Lidstaten moeten hun nationale begrotingen en uitgavenprogramma's op dezelfde manier aanpassen.

4.12 **Structuurfondsen** — In het kader van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Cohesiefonds en het IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance — Instrument voor pretoetredingssteun) worden criteria gehanteerd voor ondersteuning van milieuprojecten, maar aanpassing aan klimaatverandering wordt niet expliciet vermeld en de effectbeoordelingen zijn vaak niet adequaat (tal van vervoer- en energieprojecten zijn duidelijk schadelijk voor het milieu en het klimaat). Bij de volgende herzieningen van al deze programma's moeten veel hogere percentages van de beschikbare middelen worden bestemd voor ondersteunende maatregelen ter bestrijding van en aanpassing aan de klimaatverandering.

4.13 De **Europese Investeringsbank (EIB)** en de **Europese Bank voor wederopbouw en ontwikkeling (EBWO)** moeten rekening houden met de klimaatverandering bij het opstellen van hun begrotingen en het vaststellen van de criteria voor de beoordeling van projecten en programma's.

4.14 **De verzekeringssector** hecht veel belang aan klimaatverandering en houdt in toenemende mate rekening met factoren van klimaatverandering bij het nemen van beslissingen over de vraag tegen welke gebeurtenissen en op welke voorwaarden ze verzekeringen in dit verband wil aanbieden. De EU en haar lidstaten zouden een permanente dialoog met de verzekeringssector moeten institutionaliseren om ervoor te zorgen dat deze sector zijn rol ten volle kan spelen en het bedrijfsleven en andere actoren kan helpen zich aan de klimaatverandering aan te passen.

4.15 **Ontwikkelingslanden** — De aanpassingsproblemen zullen voor tal van ontwikkelingslanden veel groter zijn dan voor Europa en er zullen minder middelen zijn om ze aan te pakken. Sommige van de minst ontwikkelde landen hebben nog maar heel weinig gedaan om het probleem van de klimaatverandering het hoofd te bieden maar zullen tot de landen horen die het eerst worden getroffen. Zij maken aanspraak op billijke en rechtvaardige ontwikkelingssamenwerking en ondersteuning. Er zal steun moeten komen van de ontwikkelde landen, met inbegrip van personele, technische en financiële middelen om deze landen te helpen zich aan te passen. Europa moet een voortrekkersrol spelen en binnen zijn communautaire en nationale programma's voor ontwikkelingssteun aanvullende middelen uittrekken voor aanpassingsmaatregelen. Voorts moet het de internationale financiële gemeenschap helpen om op de uitdaging van de aanpassing in te spelen.

4.16 Sommige delen van de wereld zullen ten gevolge van de stijging van de zeespiegel of van extreme weersomstandigheden minder geschikt worden als woongebied (en zullen in sommige extreme gevallen zelfs praktisch onbewoonbaar worden). Klimaatverandering kan de druk vergroten en aanzetten tot toenemende migratie vanuit andere delen van de wereld naar Europa, en tot bevolkingsverschuivingen binnen Europa. Ontwikkelingsagentschappen en andere bevoegde overheidsinstanties zullen moeten klaar staan om ontwikkelingslanden te leren zulke risico's tijdig te onderkennen en hen te helpen bij de planning van eventuele verhuisprogramma's.

4.17 Het is nog steeds niet volledig duidelijk welke impact de klimaatverandering op nationaal en lokaal niveau in Europa zal hebben of in welk tempo deze verandering zich zal doorzetten; er is dan ook nog heel wat onderzoek en analyse nodig om de voorspellingen te verbeteren en te verfijnen. Het Europees Milieuagentschap zou een nuttige rol kunnen spelen als coördinator van alle onderzoek, monitoring, analyse- en voorspellingswerk op Europees niveau en zou informatie over goede praktijken kunnen helpen verspreiden onder besluitvormers en andere actoren die bij de concrete tenuitvoerlegging van de aanpassingsstrategieën betrokken zijn. Zelf wil het EESC graag ertoe bijdragen dat meer mensen een beter inzicht krijgen in de gevolgen van klimaatverandering in de verschillende delen van Europa, alsmede in de aanpassingsmaatregelen die in dit verband noodzakelijk zijn.

4.18 Het maatschappelijk middenveld moet uitvoerig worden betrokken bij het proces van aanpassing aan de klimaatverandering. Lokale gemeenschappen, ondernemingen en allerhande organisaties zullen steeds meer de invloed van de klimaatverandering ondervinden en zullen ook een rol moeten kunnen spelen bij het zoeken naar een oplossing. Mensen en organisa-

ties moeten een beter inzicht krijgen in de veranderingen die nu reeds aan de gang zijn of zich vermoedelijk in de toekomst zullen voordoen, tijdens hun eigen leven of dat van hun kinderen. Zij moeten ook beter begrijpen wat bestrijding van of aanpassing aan de klimaatverandering voor hen precies betekent. Een betere kennis van deze problematiek zou integrerend deel moeten uitmaken van het curriculum in het formele en informele onderwijs.

4.19 Het EESC benadrukt dat het van belang is het maatschappelijk middenveld op alle niveaus bij een en ander te betrekken, alsook met consumenten en het brede publiek te communiceren. Het onderschrijft volledig het in het Groenboek geformuleerde voorstel voor sectorale werkgroepen met belanghebbende actoren die kunnen bijdragen tot de ontwikkeling van de nodige sectorgebonden oplossingen. Deze groepen moeten o.a. als belangrijke taak hebben technieken te ontwikkelen voor het beoordelen van risiconiveaus. Voorts zouden zij moeten toezien op de snelheid en paraatheid waarmee organisaties en gemeenschappen kunnen reageren op extreme weersomstandigheden en andere rampen die ernstiger kunnen worden en vaker kunnen voorkomen naarmate de klimaatveranderingen vorderen.

4.20 Voor regionale en lokale overheden is er een belangrijke rol weggelegd in het coördineren en stimuleren van initiatieven op hun niveau, en in de bevordering van de belangstelling en de inzet van het publiek. Overheden kunnen ook op alle niveaus een cruciale rol spelen door voorbeelden te stellen via passende planning van hun eigen gebouwen en projecten en via hun aanbestedingsbeleid.

4.21 Het Groenboek stelt voor een Europese adviesgroep voor aanpassing aan de klimaatverandering op te richten met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, beleidsmakers en wetenschappers, die kan fungeren als een groep van deskundigen bij de ontwikkeling van de strategie. Het Comité onderschrijft het voorstel voor een dergelijke groep.

4.22 Bovendien stelt het Comité voor dat de EU nadenkt over de instelling van een onafhankelijk monitoringorgaan met een onafhankelijke voorzitter, die de tenuitvoerlegging van de hele strategie m.b.t. klimaatverandering (zowel aanpassing als bestrijding) op de voet moet volgen. Dit orgaan zou regelmatig publiek verslag moeten uitbrengen over de vooruitgang terzake en voor vroegtijdige waarschuwing moeten zorgen ingeval, afhankelijk van de eisen van de situatie, de nodige maatregelen lijken uit te blijven en de verbintenissen niet worden nagekomen. Het EESC is zelf ook van plan de vorderingen op dit gebied regelmatig onder de loep te nemen.

Brussel, 12 december 2007.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS