

13 EU KLIMAATADAPTATIERECHT

Jonathan Verschuuren

13.1 INLEIDING

Hoewel het internationale recht al sinds 1992 juridisch bindende eisen oplegt op het gebied van klimaatadaptatie, heeft adaptatie pas met de Klimaatovereenkomst van Parijs uit 2015 een centrale plaats veroverd in het klimaatrecht. Tussen 1992 en 2015 heeft de internationale gemeenschap wel aandacht gehad voor adaptatie, maar de nadruk daarvan lag op de ondersteuning van ontwikkelingslanden. In dit hoofdstuk wordt enkel stilgestaan bij de regels die van belang zouden kunnen zijn voor beleid en besluitvorming rond de Waddenzee.¹

13.2 KLIMAATVERDRAG EN KLIMAATOVEREENKOMST VAN PARIJS

Het Klimaatverdrag uit 1992 legt de partijen van het verdrag al een aantal verplichtingen op met betrekking tot klimaatadaptatie. Partijen moeten nationale en regionale programma's formuleren, implementeren en regelmatig herzien waarin maatregelen staan die adequate klimaatadaptatie faciliteren.² Ook moeten overwegingen met betrekking tot klimaatverandering worden geïntegreerd in relevant sociaal, economisch en milieubeleid.³ Klimaatadaptatieprojecten of -maatregelen moeten vooraf getoetst worden op hun nadelige gevolgen voor het milieu en deze gevolgen moeten worden geminimaliseerd.⁴

Internationale samenwerking op het gebied van adaptatie is eveneens vereist, met name (o.a.) op het gebied van kustbeheer.⁵ Verder moeten staten samenwerken op het gebied van onderzoek, onderwijs, training en bewustwording van klimaatverandering.⁶

1 Voor een bredere discussie over het internationale klimaatadaptatierecht, zie J. Verschuuren, 'Climate change adaptation under the United Nations Framework Convention on Climate Change and related documents', in: J. Verschuuren (red.), *Research Handbook on Climate Change Adaptation Law* (2nd ed.), Cheltenham: Edward Elgar 2022.

2 Art. 4 lid 1 onder b Klimaatverdrag.

3 Art. 4 lid 1 onder f Klimaatverdrag.

4 Idem.

5 Art. 4 lid 1 onder e Klimaatverdrag.

6 Art. 4 lid 1 onder g en i Klimaatverdrag.

De Klimaatovereenkomst van Parijs heeft een zeer uitvoerige bepaling die geheel gewijd is aan adaptatie. Om te beginnen wordt het doel van adaptatie in brede zin vastgelegd:⁷

‘(...) enhancing adaptive capacity, strengthening resilience and reducing vulnerability to climate change, with a view to contributing to sustainable development and ensuring an adequate adaptation response in the context of the temperature goal referred to in Article 2’.

Nationale adaptatieplannen, of in elk geval ‘processen voor de planning’, dienen ook te zien op kwetsbare ecosystemen.⁸ Landen moeten namelijk processen opstarten voor de planning van adaptatie, die leiden tot de uitvoering van adaptatiemaatregelen en adaptatieprojecten, en tot het formuleren van prioritaire maatregelen waarbij rekening wordt gehouden met kwetsbare ecosystemen.⁹ Ook moeten adaptatieprogramma’s worden gemonitord en geëvalueerd en moet veerkracht van ecologische systemen worden opgebouwd, onder andere door duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen.¹⁰

Een belangrijke innovatie door het Klimaatakkoord van Parijs is dat partijen periodiek een *adaptatiemededeling* moeten indienen bij het secretariaat van het Klimaatverdrag en deze regelmatig moeten actualiseren.¹¹ In deze mededeling moeten landen hun prioriteiten en plannen opnemen. De adaptatiemededeling wordt tezamen met de nationale mitigatiedoelstelling en het nationale adaptatieplan ingediend en door het secretariaat in een openbaar register bijgehouden.¹² De voortgang die geboekt wordt op nationaal niveau bij de klimaatadaptatie wordt, opnieuw tezamen met de mitigatievoortgang, beoordeeld in de zogenaamde ‘global stocktake’, het internationale proces om in de gaten te houden of de landen gezamenlijk erin slagen om de mondiale klimaatdoelstellingen van de Klimaatovereenkomst van Parijs te realiseren.¹³ Ook is adaptatie onderdeel van het transparantiekader (‘transparency framework’), dat wil zeggen het mechanisme dat toeziet op de voortgang die geboekt wordt door individuele landen.¹⁴ Partijen moeten daartoe regelmatig informatie aanleveren met betrekking tot de gevolgen van klimaatverandering en de aanpassing aan die gevolgen.¹⁵ Wel moet worden opgemerkt dat deze verplichtingen over het algemeen in juridisch vrij zwakke bewoordingen zijn gesteld (vaak ‘should’ in plaats van

7 Art. 7 lid 1 Overeenkomst van Parijs.

8 Art. 7 lid 9 Overeenkomst van Parijs.

9 Art. 7 lid 9 onder c Overeenkomst van Parijs.

10 Art. 7 lid 9 onder d en e Overeenkomst van Parijs.

11 Art. 7 lid 10 Overeenkomst van Parijs.

12 Art. 7 lid 11 en 12 Overeenkomst van Parijs.

13 Art. 7 lid 14 Overeenkomst van Parijs.

14 Art. 13 lid 5 Overeenkomst van Parijs.

15 Art. 13 lid 8 Overeenkomst van Parijs.

‘shall’).¹⁶ Toch moet worden geconcludeerd dat onder de Overeenkomst van Parijs partijen veel meer ter verantwoording worden geroepen dan voorheen, óók als het gaat om klimaatadaptatie.¹⁷

13.3 EU KLIMAATADAPTATIERECHT

13.3.1 *Beleid*

Tot dusver heeft de EU zich voornamelijk geconcentreerd op het terugdringen van de uitstoot van broeikasgasemissies. Klimaatadaptatie speelde een kleine rol in het EU-beleid. Weliswaar stamt de eerste ‘adaptatiewetgeving’ al uit 2007, maar deze Overstromingsrisicobeheerlijn was toch vooral een reactie op overstromingen eind jaren negentig in Midden-Europa.¹⁸ Pas in 2009 publiceert de Europese Commissie een ‘white paper’ over adaptatie, waarin als beleid wordt vastgelegd dat adaptatie moet plaatsvinden door toepassing van de bestaande juridische instrumenten en beleidskaders.¹⁹ In 2013 verschijnt dan de Adaptatie Strategie, waarin echter opnieuw geen bindende verplichtingen worden opgenomen voor de lidstaten: lidstaten worden aangemoedigd om adaptatiebeleid te formuleren.²⁰ Daarnaast is er veel aandacht voor het verzamelen en uitwisselen van informatie (het informatieplatform ‘Climate-ADAPT’ wordt opgezet),²¹ en de Commissie kondigt aan bestaande regelgeving ‘klimaatproof’ te maken indien de betreffende regelgeving toe is aan aanpassing. Dit proces van ‘climate proofing’ heeft bijvoorbeeld geleid tot aanpassing van de Richtlijn inzake milieueffectrapportage, waardoor nu bij het uitvoeren van een m.e.r. rekening moet worden gehouden met de effecten van klimaatverandering op het project, en met de bijdrage van het project aan klimaatverandering. Adaptatie speelt nu dus een rol bij alle m.e.r.-procedures. In 2018 is het beleid van de Adaptatie Strategie geëvalueerd en is geconcludeerd dat het beleid werkt.²²

16 N. Hall & A. Persson (2016), ‘Global climate adaptation governance: Why is it not legally binding?’, *European Journal of International Relations*, 24(3), 558.

17 A. Lesnikowski e.a., ‘What Does the Paris Agreement Mean for Adaptation?’, *Climate Policy*, 17(7), 829.

18 Richtlijn 2007/60/EG van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico’s, PbEU 2007, L288/27.

19 Europese Commissie, Witboek ‘Aanpassing aan de klimaatverandering: naar een Europees actiekader’, COM(2009) 0147.

20 Europese Commissie, Mededeling ‘Een EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering’, COM(2013) 216 final.

21 Zie de website van climate-ADAPT, <https://climate-adapt.eea.europa.eu>.

22 Europese Commissie, Verslag inzake de uitvoering van de EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering, COM(2018) 738 final.

In 2021 verscheen er een nieuwe Europese Adaptatie Strategie.²³ Deze brengt geen grote veranderingen aan in het beleid en legt dus opnieuw de nadruk op toepassing van bestaande regelgeving en informatie-uitwisseling. Wel wordt nu veel concreter ingegaan op specifieke thema's, zoals het promoten van op grotere schaal uitvoeren van op de natuur gebaseerde oplossingen, waarbij ook aandacht is voor kust- en mariene ecosystemen zoals de Waddenzee:²⁴

‘Blauw-groene (in tegenstelling tot grijze) infrastructures zijn multifunctioneel, zijn no-regretoplossingen, bieden tegelijkertijd ecologische, sociale en economische voordelen, en helpen bij het opbouwen van klimaatveerkracht. Bijvoorbeeld: het beschermen en herstellen van waterrijke gebieden, veengebieden, kust- en mariene ecosystemen (...) In kust- en mariene gebieden versterken op de natuur gebaseerde oplossingen de kustverdediging en verminderen ze het risico op algenbloei. Tegelijkertijd leveren ze voordelen op, zoals koolstofvastlegging, mogelijkheden voor toerisme, en behoud en herstel van biodiversiteit.’

In juni 2021 sprak de Europese Raad zijn sterke steun uit voor de Strategie en bevestigde ‘de fundamentele rol die duurzaam waterbeheer en gezonde water gerelateerde ecosystemen’ spelen bij het bereiken van klimaatveerkracht.²⁵ De Raad stelt ook dat:²⁶

‘op de natuur gebaseerde oplossingen bij uitstek geschikt zijn om te helpen met aanpassingen aan de klimaatverandering. Duurzaam beheer, en herstel en instandhouding van ecosystemen en ecosysteemdiensten vergroten of bewaren de biodiversiteit en creëren meer gebieden met natuurlijke habitats’

13.3.2 *Juridische bindende regels voor lidstaten*

Bovenstaande documenten zijn allemaal beleidsdocumenten die geen rechtstreekse verplichtingen voor de lidstaten in het leven roepen. Pas met de inwerkingtreding van de nieuwe *Europese Klimaatwet* zijn er op EU-niveau juridisch bindende regels voor lidstaten op het gebied van adaptatie (anders dan overstromingsbeheer) gekomen. De Europese

23 Europese Commissie, Mededeling – Een klimaatveerkrachtig Europa tot stand brengen – de nieuwe EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering, COM(2021) 82.

24 Idem, p. 13-14.

25 Raad van de Europese Unie, Conclusies over ‘Een klimaatveerkrachtig Europa tot stand brengen – de nieuwe EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering’, Brussel, 3 juni 2021, 9419/21. Zie met name par. 17-19.

26 Idem, par. 19.

Klimaatwet verplicht de lidstaten en de instellingen van de EU tot ‘voortdurende vooruitgang bij het vergroten van het vermogen tot aanpassing, het versterken van de veerkracht en het verminderen van de kwetsbaarheid voor klimaatverandering.’²⁷ Verder zijn lidstaten verplicht om adaptatieplannen te ontwikkelen, uit te voeren en te evalueren, ‘met inbegrip van brede kaders voor risicobeheer, op basis van robuuste referentiescenario’s met betrekking tot klimaat en kwetsbaarheid.’²⁸

Burgers, sociale partners en maatschappelijke organisaties, zoals milieuorganisaties, moeten worden betrokken bij het adaptatieproces. De verordening bepaalt dat de Europese Commissie ‘een inclusief en toegankelijk proces op alle niveaus (bevordert), ook op nationaal, regionaal en lokaal niveau, alsook met de sociale partners, de burgers en het maatschappelijk middenveld, om beste praktijken uit te wisselen en acties in kaart te brengen die bijdragen tot de verwezenlijking van’ een klimaatbestendige samenleving.²⁹ Hieruit volgt dat de diverse (decentrale) overheden in de lidstaten maatschappelijke organisaties dienen te betrekken bij het opstellen en uitvoeren van adaptatieplannen, al is de formulering van de betreffende bepaling slechts geformuleerd als inspanningsverplichting voor de Europese Commissie. Uit het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden volgt overigens ook deze verplichting: staten dienen de gelegenheid tot inspraak te bieden aan het publiek gedurende de voorbereiding van plannen en programma’s betrekking hebbende op het milieu.³⁰

Er is ook regelgeving in aantocht die rechtstreeks bedrijven zal gaan verplichten om klimaatadaptatiemaatregelen te nemen. In het voorstel voor een *richtlijn inzake duurzaam ondernemen*, wordt lidstaten opgedragen om grote bedrijven te verplichten een klimaatplan vast te stellen waarin niet alleen wordt aangegeven hoe het bedrijf gaat bijdragen aan het realiseren van de mitigatiedoelstelling van de Klimaatovereenkomst van Parijs, maar waarin ook wordt ingegaan op de risico’s die klimaatverandering met zich meebrengen voor het betreffende bedrijf.³¹

27 Art. 5 lid 1 Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 (‘Europese klimaatwet’), PbEU 2021, L 243/1.

28 Art. 5 lid 2 Verordening 2021/1119.

29 Art. 9 lid 1 Verordening 2021/1119.

30 Art. 7 Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, Aarhus, 25 juni 1998, *Trb.* 2001, 73.

31 Art. 15, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937, COM(2022) 71.

13.4 MONITORING EN NIET-NALEVING

De Europese Commissie beoordeelt om de vijf jaar (vanaf 2023) de collectieve voortgang van de lidstaten met de uitvoering van hun adaptatieplannen,³² én de individuele voortgang van lidstaten.³³ Als deze beoordeling uitwijst dat de maatregelen ontoereikend zijn of als er te weinig vooruitgang wordt geboekt, kan de Europese Commissie verdere maatregelen nemen op EU-niveau,³⁴ en/of de lidstaten openbare aanbevelingen doen met betrekking tot hun nationale adaptatiebeleid.³⁵ Deze aanbevelingen zijn niet rechtstreeks bindend, maar lidstaten zijn verplicht 'terdege rekening (te) houden' met de aanbevelingen, en moeten aangeven hoe ze dat hebben gedaan, en motiveren aan de Commissie als ze geen gevolg geven aan (een aanzienlijk deel van) de aanbevelingen.³⁶

De monitoring en handhaving van de klimaatplannen van bedrijven op basis van de ontwerprichtlijn inzake duurzaam ondernemen komt in de handen van speciaal daartoe door lidstaten aan te wijzen 'supervisory authorities'.³⁷ De ontwerprichtlijn bevat uitvoerige bepalingen rond monitoring en niet-naleving en vereist bijvoorbeeld dat de nationale handhavingsinstanties niet-naleving door een bedrijf daadwerkelijk kunnen beëindigen en ook geldboetes kunnen opleggen.³⁸

13.5 STERKE EN ZWAKKE PUNTEN

De juridische verplichtingen inzake klimaatadaptatie voor de lidstaten zijn erg open geformuleerd en laten derhalve veel ruimte voor nationale keuzes. Niettemin is duidelijk dat er klimaatadaptatieplannen moeten zijn én dat deze in samenspraak met burgers en maatschappelijke actoren moeten worden opgesteld. Inwoners van het Waddengebied en betrokken organisaties zoals de Waddenvereniging kunnen langs deze weg dus invloed uitoefenen op het nationale adaptatiebeleid met betrekking tot de Waddenzee.

32 Art. 6 lid 1 Verordening 2021/1119.

33 Art. 7 lid 1 Verordening 2021/1119.

34 Art. 6 lid 3 Verordening 2021/1119.

35 Art. 7 lid 2 Verordening 2021/1119.

36 Art. 7 lid 3 Verordening 2021/1119.

37 Art. 17 Proposal COM(2022) 71.

38 Art. 18 Proposal COM(2022) 71.

13.6 NEDERLANDSE WETGEVING

In 2016 werd de Nationale Klimaatadaptatiestrategie (NAS) vastgesteld,³⁹ in 2018 gevolgd door een Uitvoeringsprogramma NAS 2018-2019.⁴⁰ De NAS geeft een overzicht van de belangrijkste klimaatrisico's en het Uitvoeringsprogramma heeft als doel het aanpakken van deze risico's te agenderen.⁴¹ NAS en Uitvoeringsprogramma hebben geen betrekking op watergerelateerde adaptatie. De Waddenzee wordt in het NAS dan ook niet genoemd. Wateradaptatiebeleid is vastgelegd in de Deltaplannen en Deltabeslissingen onder het Nationaal Deltaprogramma, dat een wettelijke basis kent in de Waterwet.⁴² Er zijn drie deltaprogramma's: over waterveiligheid (bescherming tegen overstromingen), over zoetwater (over waterkwantiteit en verdroging), en over ruimtelijke adaptatie (over de ruimtelijke inrichting met het oog op adaptatie vanwege hitte, droogte, hevige neerslag en overstromingen). Voor de Waddenzee is het beleid onder het Deltaprogramma van belang, dat tevens is verankerd op het Nationaal Waterplan 2016-2022. Voor het Waddengebied is een voorkeursstrategie ontwikkeld onder het Deltaprogramma, ook wel Deltaprogramma Waddengebied genoemd.⁴³ De nadruk van deze strategie ligt op het behoud van de bufferende werking van de eilanden, de buitendelta's en het intergetijdengebied bij zeespiegelstijging, waarbij ook aandacht is voor ecologische verbetering van natuur en waterkwaliteit. Er lopen tal van projecten, mede in het kader van de Agenda voor het Waddengebied 2050.⁴⁴

13.7 CONCLUSIE

Met de Klimaatovereenkomst van Parijs en de Europese Klimaatwet is er een juridische verplichting gekomen om klimaatadaptatiebeleid te ontwikkelen en klimaatadaptatiemaatregelen te nemen. Voor de Waddenzee zijn deze verplichtingen minder relevant, omdat Nederland al sinds 2011 adaptatieregelgeving kent op het brede gebied van het waterbeheer onder het Deltaprogramma en de Waterwet. Het Waddengebied is onderwerp van een voorkeursstrategie waarin veel aandacht is voor de samenhang tussen klimaatadaptatie en verbetering van de ecologische gesteldheid van het Waddengebied.

39 Nationale klimaatadaptatiestrategie 2016 (NAS), Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag 2016, online beschikbaar via <https://klimaatadaptatienederland.nl/overheden/nas>.

40 Uitvoeringsprogramma 2018–2019 Nationale klimaatadaptatiestrategie (NAS), Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2018, online beschikbaar via <https://klimaatadaptatienederland.nl/overheden/nas>.

41 Deze documenten hebben geen wettelijke basis. De Nederlandse Klimaatwet heeft enkel betrekking op mitigatie en niet op adaptatie, dus die is hier niet van toepassing, Klimaatwet, *Stb.* 2019, 253.

42 Art. 4.9 Waterwet, ingevoegd bij de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening, *Stb.* 2011, 604.

43 Zie www.deltaprogramma.nl/gebieden/waddengebied.

44 Zie www.deltaprogramma.nl/gebieden/waddengebied/maatregelen.

