
Vergaderjaar 2006–2007 B

31 103**Subsidiariteitstoets van 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)****Nr. 2****BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE SUBSIDIARITEITSTOETS**

Aan:

De voorzitter van de vaste commissie voor VROM/WWI van de Eerste Kamer

De voorzitter van de vaste commissie voor VROM van de Tweede Kamer

Den Haag, 27 augustus 2007

Zoals u bekend toetst de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets (TCS), samen met de betrokken vakcommissies, in 2007 ten minste 24 (wet- en regelgevings)voorstellen van de Europese Commissie aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. De te volgen procedure is weergegeven in Kamerstukken I, 2005–2006, 30 389 A, pp. 8–10.

Onlangs heeft de Europese Commissie bovengenoemd, in de zogenaamde «lijst van 24» (Kamerstukken I/II, 2006–2007, 22 112 AN en nr. 516) opgenomen, Groenboek gepubliceerd. De TCS ziet geen aanleiding om onderhavig Groenboek verder in procedure te nemen en zij verwijst het document graag door ter eigenstandige behandeling door uw commissie. De bevindingen van de TCS staan samengevat in de doorverwijzing, die ik u hierbij ter kennisneming toezend.

De voorzitter van de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets,
Jan Jacob van Dijk

Toetsing aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit van het Groenboek van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees economisch en sociaal comité en het Comité van de regio's «Adapting to climate change in Europe – options for EU-action» (COM (2007)354 final) (niet in het Nederlands beschikbaar)

Vooraf

Op de lijst van 24, aan de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets te onderwerpen voorstellen staat vermeld «Groenboek over klimaatverandering na 2012». Dit is de titel van het voorstel, zoals opgenomen in het Wetgevings- en werkprogramma voor 2007 (WWP) van de Europese Commissie¹. Deze titel is echter onjuist; dit had de titel van het nu voorliggende Groenboek moeten zijn. De in het WWP opgenomen beschrijving van werkingssfeer en doelstellingen van het voorstel kloppen wel.

Conclusie TCS: geen adviesaanvraag, maar doorverwijzing

De Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets is van mening dat de vakcommissies niet om een gemotiveerd advies gevraagd hoeft te worden. Redenen hiervoor zijn, naast het gegeven dat het Groenboek geen wetgeving betreft, dat op dit moment nog geen uitspraak gedaan kan worden over mogelijk toekomstig in te dienen voorstellen; dit zal onder meer afhangen van de resultaten van de met het Groenboek gestarte consultatie.

In het algemeen kan nu al worden opgemerkt dat de taak van de Commissie hoogstwaarschijnlijk vooral zal liggen in het stimuleren van de (praktische) samenwerking en coördinatie tussen de lidstaten en het aanvullen van nationale (en mogelijk ook regionale) maatregelen. E.e.a. is echter mede afhankelijk van de uitkomsten van de raadpleging en de open maatschappelijke discussie naar aanleiding van het Groenboek.

De vakcommissies wordt in overweging gegeven om de vraag te beantwoorden om een zelfstandige reactie op het Groenboek aan de Commissie te zenden, dan wel, zoals gebruikelijk, de reactie daarop van de regering af te wachten.

Deze brief en het Groenboek kunnen ter eigenstandige behandeling en ter informatie aan de vakcommissies worden gezonden.

Toelichting

Samenvatting van het voorstel

De Commissie stelt dat klimaatverandering een dubbele uitdaging biedt. Ten eerste moet de Europese Unie de uitstoot van broeikasgassen verminderen. Ten tweede moet de Unie maatregelen treffen om zich aan te passen aan de huidige en toekomstige klimaatverandering, teneinde de nadelige gevolgen van de wereldwijde opwarming op mensen, economie en milieu te verminderen. Met «aanpassing» of «adaptatie» wordt bedoeld het ondernemen van actie om het hoofd te bieden aan veranderende klimaatomstandigheden, bijvoorbeeld door schaarse waterbronnen efficiënter te gebruiken of te verzekeren dat de zwakkeren en ouderen in de maatschappij naar behoren worden verzorgd tijdens hittegolven. Het

¹ COM (2006) 629 definitief.

Groenboek wil een breed publiek debat over «aanpassing» in Europa op gang brengen.

Met het Groenboek consulteert de Commissie belanghebbenden en geïnteresseerden in Europa over mogelijke EU-maatregelen op het gebied van adaptatie aan klimaatverandering. De internetconsultatie sluit op 30 november 2007. Naast de internetconsultatie organiseert de Commissie workshops.

De Commissie wil door middel van deze consultatie een beter beeld krijgen van:

- de impact van klimaatverandering;
- de urgentie van adaptatie;
- de taakverdeling tussen EU, nationale, regionale en lokale autoriteiten en de private sector.

Onder andere wordt geïnventariseerd:

- welke *effecten* klimaatverandering kan hebben (onder andere droogte, overstromingen, verlies van biodiversiteit, gevaren voor de volksgezondheid) en welke gebieden in Europa kwetsbaar zijn (onder andere kustzones en gebieden langs grote rivieren).
- welke *maatregelen* noodzakelijk zijn om hieraan het hoofd te bieden (zoals het ophogen van dijken, verplaatsen van havens en dorpen, aanpassingen binnen de landbouw en de visserij, maatregelen op het gebied van de energievoorziening, ruimtelijk beleid, gezondheidsbeleid, migratiebeleid (immigratiestromen vanuit getroffen ontwikkelingslanden). Op al deze terreinen zou de EU een coördinerende, initiërende of regelgevende rol kunnen spelen. EU-uitgaven waarbij klimaatverandering een rol kan spelen betreffen onder andere onderzoek, cohesiefondsen, landbouw, plattelandsontwikkeling, visserij, Trans-Europese Netwerken, het Europees Sociaal Fonds, en het Europees Ontwikkelings Fonds.

Afwegingen die hierbij een rol kunnen spelen zijn:

- Zijn de juiste prioriteiten gesteld en worden de juiste acties ondernomen?
- Hoe ver gaat de Europese (financiële) solidariteit met getroffen gebieden?
- Welke maatregelen en uitgaven horen thuis op het EU-niveau?

De Commissie stelt dat maatregelen op Europees niveau genomen moeten worden vanwege het grensoverschrijdende karakter van klimaatverandering. Veel terreinen vereisen een grensoverschrijdende aanpak, zoals stroomgebieden van rivieren en bio-geografische regio's. Maatregelen moeten op nationaal of lokaal niveau worden genomen, waar operationele capaciteit bestaat. Tegelijkertijd moeten inspanningen op een kosteneffectieve wijze worden gecoördineerd.

Verder zijn bepaalde sectoren al grotendeels geïntegreerd op EU-niveau door de interne markt en gemeenschappelijk beleid. Overwogen zou kunnen worden hoe met «aanpassing» rekening gehouden kan worden in bestaande EU-programma's. In bijna alle lidstaten ontstaan aanpassingsprogramma's. Het is daarom belangrijk om ervaringen te delen, aldus de Commissie.

Nog niet bekend. Het standpunt wordt begin september verwacht.

Toetsing van het voorstel aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit

Striktgenomen is de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets niet van toepassing, omdat het geen wetgevingsvoorstel betreft, maar een Groenboek. Niettemin zullen in de toekomst mogelijk wel concrete (wetgevings-)voorstellen worden ingediend.

Het Groenboek biedt een beïnvloedingsmoment om nu al voor toekomstige voorstellen een aantal subsidiariteitsoverwegingen te formuleren. De TCS legt u in dat verband de volgende overwegingen voor.

Voorvraag

1. Attributie van bevoegdheden: bestaat er voor de na te streven doelstelling van het voorgenomen optreden een *bevoegdheids-toekenning* in het EG-Verdrag?

Het huidige verdrag voorziet niet in een expliciete rechtsgrondslag; er lijkt echter (voldoende) grondslag te vinden op het gebied van milieu en landbouw en in het flexibiliteitsartikel 308 VEG. Opgemerkt wordt dat klimaat in het toekomstige hervormingsverdrag zal worden opgenomen onder de bepalingen inzake milieu. Het door de Europese Raad van 20–21 juni jl. geformuleerde mandaat voor de IGC luidt als volgt: «In artikel 174 (milieu), als gewijzigd door de IGC van 2004, wordt de bijzondere noodzaak van de strijd tegen de klimaatverandering door maatregelen op internationaal niveau gespecificeerd».

Subsidiariteit

2. Soort bevoegdheid: behoort het optreden tot de *exclusieve* bevoegdheid van de Gemeenschap?
Er wordt nog geen concreet optreden voorgesteld. Eventueel toekomstig optreden betreft hoogstwaarschijnlijk een gedeelde bevoegdheid.
3. Optreden van de Gemeenschap is alleen gerechtvaardigd als aan beide aspecten van het subsidiariteitsbeginsel is voldaan:
 - de doelstelling van het overwogen optreden kan niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt in het kader van hun nationaal grondwettelijk stelsel, en
 - de doelstelling kan derhalve beter door de Unie worden verwezenlijkt.

Om na te gaan of aan deze voorwaarde is voldaan, worden de volgende richtsnoeren gehanteerd:

- a. Behelst de betrokken kwestie *transnationale* aspecten die door een optreden van de lidstaten niet bevredigend kunnen worden geregeld?
- b. Is het optreden van lidstaten alleen of het niet optreden van de Gemeenschap *in strijd met de voorschriften van het EG-verdrag* of zou dit op een andere manier de belangen van de lidstaten aanzienlijk schaden?
- c. Zal een optreden op *communautair* niveau vanwege de schaal of de gevolgen ervan *duidelijke voordelen* opleveren ten opzichte van een

nationaal optreden? D.w.z. is het optreden op EG-niveau effectiever vergeleken met:

- i. gezamenlijk of afzonderlijk nationaal optreden,
- ii. optreden in andere internationale fora (zoals in internationale fora overeengekomen regelgeving waaraan het grootste deel van de lidstaten al is gebonden),
- iii. in het geheel niet optreden (zelfregulering, afspraken – codes – tussen marktpartijen of sociale partners)

De Commissie geeft aan dat maatregelen op Europees niveau genomen moeten worden vanwege het grensoverschrijdende karakter van klimaatverandering. Op dit moment kan nog geen uitspraak gedaan worden over mogelijk toekomstig in te dienen voorstellen, dit zal onder meer afhangen van de resultaten van de met het Groenboek gestarte consultatie.

In het algemeen kan nu al worden opgemerkt dat de taak van de Commissie hoogstwaarschijnlijk vooral zal liggen in het stimuleren van (praktische) samenwerking en coördinatie tussen de lidstaten en het aanvullen van nationale (en mogelijk ook regionale) maatregelen, bijvoorbeeld door projecten financieel te ondersteunen uit EU-programma's. Ook praktische samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten en belanghebbenden ligt voor de hand.

De vakcommissies kan in overweging gegeven worden zelfstandig een reactie op het Groenboek aan de Commissie te zenden.