

Contactpersonen

Peter Janssens

Contactgegevens

p.janssens@benelux.int

Ons kenmerk

19-S-Klima (TTE TT-002rev4)NL

Datum

15/08/2019

Onderwerp

Nota aan Comité van Ministers



Nota aan het Comité van Ministers van de Benelux

De mogelijkheden van ‘mainstreaming’ van klimaatadaptatie en rampenrisicoreductie bij volksgezondheid, transport en energie in de grensoverschrijdende Benelux-samenwerking.

“Het opvangen van de gevolgen van klimaatveranderingen en daaruit voortvloeiende extreme weersomstandigheden behoeft nauwe samenwerking, zowel tussen landen als tussen beleidsdomeinen”

De klimaatverandering krijgt steeds meer publieke en politieke belangstelling. Klimaatmitigatie, het beperken van de uitstoot van broeikasgassen, staat daarbij centraal. Tegelijkertijd groeit het besef dat we sowieso te maken krijgen met aanzienlijke gevolgen van klimaatverandering, zelfs al zou men de mondiale opwarming kunnen beperken tot minder dan 2°C, zoals vooropgesteld in het Akkoord van Parijs (2015). Het aanpassen aan de klimaatverandering wordt steeds belangrijker, aangezien de schade als gevolg van de klimaatverandering nu al duidelijk zichtbaar wordt en in de komende decennia nog sterk zal toenemen.

Tijdig anticiperen op de gevolgen van de klimaatverandering en door het veerkrachtig maken van de steden, de landelijk gebieden, de infrastructuur (energie, transport, ...), de gezondheidszorg etc. brengt belangrijke kostenbesparingen met zich mee. Nu rekening houden met klimaatverandering en investeren in klimaatadaptatie beperkt latere schade en bespaart toekomstige daaraan verbonden kosten. Klimaatadaptatie is ook nauw verbonden met het reduceren van de risico's op rampen (*'Disaster Risk Reduction'*), waar het beperken van de schade als gevolg van extreme weersomstandigheden centraal staat.

Het is duidelijk dat de effecten van klimaatverandering en extreme weersomstandigheden niet ophouden aan de grens. Sinds 2014 wordt in Benelux-verband samengewerkt aan klimaatadaptatie.

De Conferentie “Klimaatadaptatie in de Benelux” van 25 november 2014 toonde aan dat klimaatadaptatie voor de landen van de Benelux tal van gelijklopende en grensoverschrijdende gevolgen en uitdagingen oplevert. Succesvolle aanpak van klimaatadaptatie vraagt dan ook om een **'regionale samenwerking'** tussen aangrenzende landen.

Tegelijk is duidelijk dat de gevolgen van de klimaatverandering zich op vele terreinen manifesteren en dat adaptatie dus een **transversale beleidsopgave** is, die alleen kan slagen door de integratie in meerdere beleidsdomeinen (**'mainstreaming'**) in een **gezamenlijke aanpak**.

In 2015 – 2016 werd in Benelux-verband door het Secretariaat-Generaal Benelux, in samenwerking met de werkgroep klimaatadaptatie, vier thematische verkennende workshops over klimaatadaptatie in relatie tot (1) risicobeheersing (2) volksgezondheid, (3) energiebeleid en (4) transport en mobiliteit georganiseerd. Daarbij werd speciale aandacht besteed aan de grensoverschrijdende aspecten van de problematiek.

Uit het in 2017 uitgebrachte rapportage over deze workshops werd, gezien de risico's van klimaatverandering en de extreme weersomstandigheden, de nood aan doorgedreven, grensoverschrijdende en gezamenlijke risicoanalyse duidelijk. Om die reden werden in 2018 een tweetal Table Top oefeningen georganiseerd, gericht op 'volksgezondheid' en 'transport'. In deze

oefeningen werden toekomstige weersituaties in het midden van de 21^{ste} eeuw afgezet tegenover de huidige samenwerking. Ook werd gebruikt gemaakt van de uitkomst van een workshop in het kader van de Pentilaterale samenwerking (Pentex2018) ¹.

De uitdagingen voor volksgezondheid zijn velerlei, zoals onder meer de bescherming van kwetsbare bevolkingsgroepen, het coördineren van ozon- en hitteplannen, capaciteitsproblemen in de medische zorgverstrekking. Ook het opvolgen van en anticiperen op nieuwe ziekten vergt ruimere grensoverschrijdende samenwerking.

Voor het transport moet men rekening houden met ingrijpende gevolgen voor de binnenvaart (droogte zowel als overstromingen), treinverkeer (infrastructuurschade), wegverkeer (eveneens infrastructuurschade) en luchtvaart en ook met de verwachte economische gevolgen.

Voor de elektriciteitsvoorziening, niettegenstaande de nauwe samenwerking tussen de netwerkbeheerders, de gebrekkige samenwerking tussen de beleidsdepartementen tot uiting gekomen, met onduidelijkheid over hoe moet worden omgegaan met crisissituaties (prioritering, afschakelplannen, inzet strategische reserves, ..)

Ten aanzien van de grensoverschrijdende samenwerking leidden deze Table Top exercities tot een beter inzicht in de vele gremia waar de risico's van Klimaatverandering grensoverschrijdend aan bod komen of kunnen komen.

Hierbij werd geconcludeerd dat **in de grensoverschrijdende samenwerking op de verschillende beleidsdomeinen**

- 1. meer aandacht moet komen voor klimaatadaptatie en rampenrisicoreductie, teneinde de bestaande hiaten te dichten**
- 2. meer transparantie nodig is**
Er is te weinig overkoepelend overzicht waar welke onderwerpen worden behandeld, waardoor voor stakeholders niet steeds duidelijk is waar welk onderwerp wordt behandeld.
- 3. betere informatiedoorstroming** kan bijdragen tot een meer **coherente aanpak over de grens heen**
- 4. behoefte is aan regulier grensoverschrijdend overleg voor een robuust kader over de uitdagingen van klimaatadaptatie en rampenrisicoreductie**
- 5. meer nadruk moet worden gelegd op de preventieve en niet alleen op de reactieve aanpak**
De meeste grensoverschrijdende afspraken gaan uit van een reactieve aanpak, terwijl preventie door het reduceren van risico's en verhogen van de veerkracht veel minder aandacht krijgt.

In het licht van de toenemende uitdagingen die de volgende decennia zullen meebrengen, vraagt de Benelux-werkgroep klimaatadaptatie dan ook dat het Comité van Ministers van de Benelux:

- 1. de ministers, bevoegd voor klimaatadaptatie verzoekt expliciete aandacht te besteden aan de grensoverschrijdende en preventieve aanpak van de klimaatadaptatie en extreme weersomstandigheden**
- 2. de ministers, bevoegd voor volksgezondheid, transport, energie en rampenrisicoreductie (DRR) attendeert op de risico's ten gevolge van klimaatverandering en extreme weeromstandigheden en hen verzoekt om dit onderwerp expliciet aandacht te geven in de respectievelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen de Benelux-landen**
- 3. de voornoemde ministers verzoekt gezamenlijk actie te ondernemen om de samenwerking over de verschillende deelaspecten van klimaatadaptatie robuuster te maken door actief bij te dragen aan de grensoverschrijdende Benelux-overleggen, gericht op het mainstreamen van klimaatadaptatie met de thema's rampenrisicoreductie, volksgezondheid, transport en energie.**

¹ Voor het luik 'Energie' werd gebruik gemaakt van de uitkomsten van een vergelijkbare oefening in het kader van de Pentilaterale samenwerking (Pentex2018) over de grensoverschrijdende bestendigheid van de elektriciteitsvoorziening en grensoverschrijdende impact van een elektriciteitscrisis.

Bijlage:

Observaties en conclusies van de Benelux-werkgroep klimaatadaptatie van de uitkomsten van Benelux Table Top exercities over klimaatadaptatie en rampenrisicoreductie met betrekking tot volksgezondheid, transport en energie.

Inleiding:

Niettegenstaande de inspanningen om de klimaatopwarming te beperken tot 1,5°C, zoals vooropgesteld in het Akkoord van Parijs, zullen de klimaatveranderingen gedurende de volgende decennia toch significante gevolgen opleveren.

De Conferentie “Klimaatadaptatie in de Benelux” van 25 november 2014 toonde aan dat dit voor de landen van de Benelux tal van gelijklopende en grensoverschrijdende gevolgen en uitdagingen oplevert. Klimaatadaptatie is bijgevolg een belangrijke opgave voor ‘**regionale samenwerking**’ tussen aangrenzende landen.

Een belangrijk deel van de gevolgen van de klimaatverandering betreffende de grotere kans op extreme weersomstandigheden zoals droogte, hittegolven, intensere stormen, intense regenval, enzovoort. Deze leiden op hun beurt tot grotere kans op rampen zoals overstromingen, nieuwe gezondheidsproblemen, infrastructuurschade en dergelijke meer. Dit alles wijst op een nauwe relatie tussen het reduceren van risico’s op dergelijke rampen en de klimaatadaptatie.

Zowel de adaptatie aan klimaatveranderingen als de rampenrisicoreductie (of Disaster Risk Reduction, DRR) raken meerdere beleidssectoren. Klimaatadaptatie en DRR zijn **transversale beleidsopgaven**, die alleen kunnen slagen door de integratie ervan in meerdere beleidsdomeinen (**‘mainstreaming’**).

Op basis van de uitkomst van de Benelux-conferentie over Klimaatadaptatie in 2014 hebben de Benelux-landen aan het Secretariaat-Generaal Benelux gevraagd om in 2015-2016 vier thematische verkennende workshops over ‘mainstreaming’ van klimaatadaptatie in relatie tot (1) risicobeheersing (2) volksgezondheid, (3) energiebeleid en (4) transport en mobiliteit te organiseren. Dit leverde veel inzichten op over de wijze waarop klimaatadaptatie in deze sectoren kan geïntegreerd worden. Ook toonden deze Benelux-workshops de nood aan van meer doorgedreven, grensoverschrijdende en gezamenlijke risicoanalyses.

Op basis van deze workshops van deze workshops en het inzicht dat klimaatadaptatie en DRR zeer nauw met mekaar verweven zijn, werd begin 2018 besloten tot het organiseren van een cyclus van 3+1 opeenvolgende simulaties oftewel ‘Table top oefeningen’: drie ervan zouden de focus leggen op de keteneffecten binnen één beleidsveld: volksgezondheid, transport en energie. De cyclus zou worden afgesloten met een overkoepelende ‘Table top’ oefening, waarin de onderlinge cascade effecten over de beleidsvelden heen worden belicht. De voorziene Table Top over Klimaatadaptatie en Energie kon evenwel in 2018 echter niet plaatsvinden, evenmin als de voorziene overkoepelende Table Top over de onderlinge cascade effecten.

Als input voor deze oefeningen werd gebruik gemaakt van mogelijke en realistische toekomstscenario’s, uitgaande van toenemende extreme weersomstandigheden met gevolgen voor het transportsysteem, het energiesysteem en de volksgezondheid in de Benelux². Tevens werd verondersteld dat de samenleving, de infrastructuur en de economie in de Benelux is zoals vandaag, anno 2019. Ook de organisatie van de overheden, inclusief de bevoegdheden, de taken en verantwoordelijken worden verondersteld dezelfde te zijn als vandaag.

De oefeningen inzake volksgezondheid en transport werden gebaseerd op scenario’s waarbij in het midden van de 21^{ste} eeuw een reeks opeenvolgende lange warme en droge zomers en een reeks extreem natte en stormachtige winters optreden.

De uitdagingen voor volksgezondheid zijn velerlei, zoals onder meer de bescherming van kwetsbare bevolkingsgroepen, het coördineren van ozon- en hitteplannen, capaciteitsproblemen in de medische zorgverstrekking. Ook het opvolgen van en anticiperen op nieuwe ziekten vergt ruimere grensoverschrijdende samenwerking.

Voor het transport moet men rekening houden met ingrijpende gevolgen voor de binnenvaart (droogte zowel als overstromingen), treinverkeer (door infrastructuurschade), wegverkeer (eveneens infrastructuurschade) en luchtvaart. Bovendien zijn er belangrijke economische gevolgen te verwachten.

² Voor een meer uitgebreide beschrijving van de gehanteerde scenario’s, zie documenten ‘18-S-Klima (TTE TT-003rev03) Notitie verloop TTE Transport’, ‘18-S-Klima (TTE VSP-001rev05) Notitie Verloop NL’ en ‘180919_Pentex After Action Report_v1.1en’ in bijlage.

Gezien de voorziene Table Top exercitie over Klimaatadaptatie en Energie niet kon plaatsvinden, werd gebruik gemaakt van de uitkomsten van een vergelijkbare oefening in het kader van de Pentalaterale samenwerking (Pentex2018) over de grensoverschrijdende bestendigheid van de elektriciteitsvoorziening en grensoverschrijdende impact van een elektriciteitscrisis. In de Pentex2018 exercitie werd uitgegaan van een scenario met een extreem lange en droge winter, met als gevolg enerzijds een grote energiebehoefte en anderzijds een beperkte beschikbaarheid van hernieuwbare energie (wind en zon).³

De twee centrale vragen voor deze 'Table top' oefeningen betroffen de (i) inhoud ("*de veerkracht in het systeem*") en de (ii) samenwerking ("*de kracht van de samenwerking*"). Van elk van deze oefeningen is een uitgebreid syntheseverslag opgesteld.

De voorliggende nota beoogt een synthese van de uitkomsten van twee Table Top oefeningen (2018) over 'volksgezondheid' en 'transport' en van de uitkomsten van de oefening in het kader van de Pentalaterale samenwerking (Pentex2018).

We vertrekken hierbij van vijf specifieke vragen:

- (1) Wordt klimaatadaptatie en het beperken van de risico's door toenemende extreme weersomstandigheden voldoende opgepakt door grensoverschrijdende samenwerking?
- (2) Is er voldoende transparantie? Is het geweten waar diverse onderwerpen worden behandeld? Wie welke taken en bevoegdheden heeft?
- (3) Is er coherentie in de aanpak van de uitdagingen door grensoverschrijdende samenwerking?
- (4) Is deze grensoverschrijdende samenwerking robuust? (Breed gedragen)
- (5) ligt de focus op het beheer van crisissen of van risico's op crisissen?

³ In uitvoering van een afspraak tussen de Ministers van Energie van het Pentalateral Energy Forum (Penta) werd op 20 juni 2018 een Table Top Exercitie 'Pentex2018' georganiseerd, waarbij werd ingegaan op mogelijke extreme situatie waarbij de markt gedreven maatregelen niet volstaan en de overheden niet-marktgebonden maatregelen moeten treffen om de elektriciteitsvoorziening draaiend te houden.

De oorzaak van deze crisissituaties, al dan niet verbonden aan klimaatverandering, blijft buiten beschouwing. Niettemin is de uitkomst van deze oefening goed bruikbaar bij deze rapportering, gezien de vraagstelling behoorlijk parallel verloopt aan deze van de Table Top exercities in het kader van de klimaatadaptatie.

De paragrafen in deze nota met betrekking tot energie zijn gebaseerd op deze Pentex2018-oefening. Opgemerkt wordt dat het bij deze oefening enkel gaat om vraagstukken in verband met de elektriciteitsvoorziening, maar dat andere energiebronnen, zoals gas en aardolie hierbij niet aan bod komen.

Vijf vragen:

1. **Wordt klimaatadaptatie en het beperken van de risico's als gevolg van toenemende extreme weersomstandigheden voldoende opgepakt door de grensoverschrijdende samenwerking ...**

- ... inzake 'volksgezondheid', 'transport' en 'energie'?

Volksgezondheid

Bij risicosituaties met grensoverschrijdende dimensies blijkt operationele samenwerking tussen de departementen volksgezondheid van de Benelux-landen niet formeel te zijn geregeld, tenzij via de Europese platformen zoals ECDC (European Centre for Disease Prevention and Control), de Health Security Community en het EWRS (Early warning and response system). Veelal verloopt de samenwerking tussen de buurlanden via de crisiscentra, verbonden aan de civiele bescherming.

Voor specifieke items in de volksgezondheid bestaat er wel kennisdeling en informatie uitwisseling, bijvoorbeeld bij de de surveillance voor tekenbeten, voor muggen enz..

Transport

Inzake binnenvaart:

De Internationale Riviercommissies (IRC's) (Internationale Maas- en Scheldecommissies) en een geheel van tri- en bilaterale commissies regelen grensoverschrijdend de diverse aspecten van het waterbeheer, ook in relatie tot de binnenvaart. Daarnaast vinden tussen België en Nederland afspraken over beperkingen van de navigatie plaats.

Inzake spoorverkeer:

Er wordt via internationale overlegorganen binnen het spoorwegwezen een overzicht gegeven van wat de belangrijkste klimaatadaptatie gevolgen kunnen zijn en hoe de verschillende infrastructuurbeheerders hiermee omgaan. Hier worden de lange termijn uitdagingen weergegeven, alsook concrete incidenten zoals langdurige overstromingen.... De focus binnen deze werkgroepen ligt op preventie

Inzake wegverkeer

Afstemming over het verkeersmanagement vindt plaats door "cross border management" afspraken tussen de verkeerscentra van België, Nederland, Frankrijk en Duitsland. Voor belangrijke internationale wegverbindingen werden internationale omleidingsplannen opgesteld.

Energie

In de meeste landen is voor de elektriciteitsbevoorrading een nationaal crisis management team opgericht, bestaande uit politiek verantwoordelijken, nationale autoriteiten en de TSO's (Transport System Operators of 'netwerkbeheerders' voor elektriciteit), met het oog op de coördinatie in crisissituaties.

Uit de Pentex2018-oefening komt naar voor dat de TSO's op het technische niveau een nauwe samenwerking hebben maar dat de overheden voor energie dergelijke samenwerking nog ontberen.

Tegelijk wordt opgemerkt dat de Europese Commissie een voorstel tot verordening heeft gelanceerd over de 'risk preparedness' in de elektriciteitssector, die gemeenschappelijke regels voor crisispreventie en crisismanagement in de elektrische sector en grotere transparantie hieromtrent voor ogen heeft.

- ... inzake crisisbeheersing en rampenrisicoreductie?

- De rol van de crisiscentra verbonden aan de civiele bescherming voor:

De rol van de crisiscentra is, in geval van een crisis, het coördineren van de interdepartementale en interdisciplinaire actie van de overheid met alle betrokken diensten en sectorale autoriteiten. Elke autoriteit is verantwoordelijk voor zijn eigen sector en schrijft zijn actie in deze gecoördineerde aanpak in, waarbij de acties van de ene sector de situatie van een andere sector kunnen verbeteren of verergeren.

Volksgezondheid

Bij catastrofes zijn het in de eerste plaats de crisiscentra, verbonden met de civiele bescherming, die over de grens heen contact nemen en die zullen doorverwijzen naar de bevoegde departementen. De crisiscentra contacteren dus niet rechtsreeks de

vakdepartementen Volksgezondheid aan de overzijde van de grens. De crisiscentra, verbonden aan de civiele bescherming, organiseren overigens wel jaarlijks een crisisoefening, onder meer om de contactenlijsten te testen.

Transport

De rol van crisiscentra, verbonden aan de civiele bescherming, in het domein van het transport lijkt beperkter in vergelijking met deze bij crisissen inzake volksgezondheid.

Energie

Er is geen specifieke rol voor de crisiscentra verbonden aan de civiele bescherming van de landen in geval van energietekorten, tenzij om in geval van een groot impact op de essentiële sociaal-economische sectoren, die intersectoraal overleg en een globale informatie van de bevolking vereisen, de interdepartementale acties te coördineren om de impact op de essentiële sectoren van het sociaal-economische leven te verminderen. De samenwerking tussen de nationaal crisis management teams voor energie vormt de spil van de internationale samenwerking op dit gebied.

- Aandacht voor rampenrisicoreductie (in het kader van het Sendai Framework) in verband met

Volksgezondheid

De Table Top Volksgezondheid laat zien dat, naast het beheersen van crisissen ook moet meer aandacht moet uitgaan naar het verminderen van de risico's en dus naar preventieve aspect inzake volksgezondheid. Belangrijk hierbij is dat de kosten voor preventie over het algemeen beperkter zijn dan de interventiekosten van het bestrijden van fysieke gevolgen voor de gezondheid van de crisissituaties, onafgezien de maatschappelijke en economische kosten.

Transport

De Table Top exercitie over Transport toonde aan dat de aandacht moet gaan naar rampenrisicoreductie, met de nadruk op de risicopreventie. De kosten die gepaard gaan met de preventie zijn veel beperkter dan deze als gevolg van catastrofes, zeker als men naast de infrastructuurkosten ook de kosten door economische en maatschappelijke schade in rekening brengt.

Energie

De acties in het kader van de Pentilaterale energiesamenwerking wijzen op een groeiende aandacht voor preventie, het managen van risico's en dus verder gaan dan de crisisbeheersing en het managen van crisissituaties als zodanig.

2. Is er voldoende transparantie? Is het geweten waar diverse onderwerpen worden behandeld? Wie welke taken en bevoegdheden heeft?

Volksgezondheid:

Er blijkt geen duidelijk en volledig overzicht te zijn van de grensoverschrijdende overeenkomsten tussen zorginstellingen in het geval het tot crisissituaties komt. Voor de deelnemers van de Table Top Volksgezondheid blijkt het landschap inzake grensoverschrijdende afspraken niet helemaal 'helder'.

Ook is er beperkte kennis van de inhoud van bestaande bi- en multilaterale projecten tussen Benelux-landen die met Volksgezondheid te maken hebben. Bredere verspreiding van de inhoud van Europese structuren en projecten, zoals bijvoorbeeld het ERCC (Emergency Response Coordination Centre (ERCC)), het European Centre for Disease prevention, het Early Warning and Response System of the European Union, kan een belangrijke bijdrage leveren.

Transport:

Inzake binnenvaart ontstaat het beeld dat er veel samenwerkingsverbanden bestaan, maar dat niet steeds duidelijk is wie voor welk onderdeel verantwoordelijk is. Ook is onduidelijk in hoeverre de doorstroming van informatie van en naar lokale overheden verloopt.

Inzake spoorvervoer verloopt het overleg tussen de buurlanden via de infrastructuurbeheerders, die op hun beurt contact nemen met de spoorondernemingen.

Over de transportmodi heen is onduidelijk hoe de samenwerking bij grensoverschrijdende crisissituaties moet worden geregeld. Wel wordt aangenomen dat in dergelijke situaties de crisiscentra in het kader van de civiele bescherming een belangrijke coördinerende rol zullen spelen.

Energie

De reeds vermelde Pentex2018 oefening kadert in de uitvoering van het MOU van het Pentilateral Energy Forum on Emergency Planning and Crisis Management for the Power Sector en kreeg als doel de *betere onderlinge kennis en het opbouwen van samenwerkingsnetwerk*, hogere awareness, identificeren van de mogelijke grensoverschrijdende crisissituaties, identificeren van de goede praktijken en nagaan hoe de leveringszekerheid het best kan worden gegarandeerd in crisissituaties. Het verbeteren van de wederzijdse inzichtelijkheid staat dus op de agenda.

De conclusies van de exercitie leren dat de onderlinge kennis tussen de netwerkbeheerders vrij goed is, maar dat deze tussen de bevoegde overheden van de deelnemende landen zou moeten verbeterd worden. In tegenstelling tot het technisch overleg tussen netwerkbeheerders is er geen vergelijkbare overlegstructuur tussen de voor energie bevoegde overheden van de landen voor crisissituaties. Zo is het niet duidelijk welke acties van beleidskant zullen worden genomen in crisissituaties, noch hoe deze tot stand zullen komen. Ook is in crisissituaties niet duidelijk of alle netwerkbeheerders dezelfde strategie zullen volgen, welke maatregelen zullen worden genomen om het verbruik te reduceren, enzomeer.

3. Is er coherentie in de aanpak van de uitdagingen door grensoverschrijdende samenwerking?

Coherentie in de acties over de grens heen veronderstelt vlotte informatie- en expertisedoorstroming over operationele zaken tussen beleidsexperten onderling, maar ook naar lokale besturen, lokale actoren en naar de bevolking toe.

Volksgezondheid

Grensgebieden worden geconfronteerd met een veelheid aan plannen voor specifieke gezondheidsrisico's. Er is echter over het algemeen weinig kennis van de drempelwaarden en faseringen in de hitte- en ozonplannen. Zo verschillen de drempels voor het starten van waarschuwingfazen en voor praktische maatregelen, waardoor er verwarring kan ontstaan in grensgebieden. Een betere afstemming zou hier op zijn plaats zijn.

De surveillance systemen (rapportering van feiten, zoals vector-overdraagbare ziekten, in- en uitheemse muggen, teken, enzomeer) zijn goed ontwikkeld in de Benelux-landen. Ook vindt hierover voldoende uitwisseling plaats, onder meer via Europese overlegorganen.

Een sterkere grensoverschrijdende uitwisseling over de monitoring (gericht op data en trends) biedt de mogelijkheid om het preventief beleid nog te verbeteren.

Het bijeenbrengen van expertise van de landen door nauwe internationale samenwerking in andere continenten (zoals Afrika, Azië, Zuid-Amerika) of door nauwere samenwerking in Europese programma's zoals het HIC (*Health in Climate Change*) biedt kansen tot kennisopbouw en het verhogen van de weerbaarheid voor ziekten, verbonden aan de klimaatopwarming. Op die manier kan in Benelux-verband kennisopbouw worden versterkt.

De Benelux-landen richtten informatieplatformen op om de bevolking te informeren en in een aantal gevallen wordt actief geïnvesteerd om bepaalde doelgroepen te bereiken en het maatschappelijk besef te vergroten.

Naast het belang van het versterken van de specifieke samenwerking in de medische sector om de risico's te verminderen en crisissen te voorkomen, is er ook brede consensus dat de bevolking leren zich ook moet aanpassen aan de aanwezigheid van nieuwe risico's (awareness), waardoor ook programma's, gericht op gedragswijziging, moeten worden ontwikkeld. Mogelijk kan kennisdeling tussen de Benelux-landen hierin een bijdrage leveren.

Transport

Inzake binnenvaart wordt de bestaande samenwerking als positief beoordeeld, hoewel de informatie doorstroming naar lokale overheden niet helemaal duidelijk is geregeld. Opgemerkt wordt dat de overleggen inzake waterbeheer in de riviercommissies de nadruk leggen op kwantiteit en kwaliteit van het water en bilaterale overleggen plaatsvinden over eventuele beperkingen inzake de verkeersmanagement.

Inzake spoorverkeer bestaan netverklaringen, die evenwel geen afspraken bevatten over prioriteiten bij herstellingen en de prioritering tussen internationaal of nationaal spoorverkeer.

Dagdagelijks wordt er samengewerkt over de landsgrenzen heen tussen de spoorweg infrastructuurbeheerders waar er treinen over de landsgrenzen heen reizen. In het kader van incidenten of rampen die een cross-border impact hebben, wordt er overlegd tussen de betrokken infrastructuurbeheerders. Bijkomend wordt er voor het internationaal goederenvervoer over de landsgrenzen heen samengewerkt door de teams die zich bezig houden met 'Corridormanagement'. In dit kader worden er alternatieve spoorwegroutes in kaart gebracht indien er zich rampen op deze corridors zouden voordoen. De spoorwegondernemingen moeten zien of ze aan alle voorwaarden voldoen om van deze uitwijkroutes gebruik te kunnen maken (taal, homologatie rollend materieel.....).

Inzake het wegvervoer blijkt er een goede informatiedeling plaats te vinden tussen de verkeerscentra van de Benelux-landen.

Algemeen gesproken is er goede uitwisseling van crisisinformatie en worden geregeld crisisoefeningen georganiseerd, ook over de verschillende transportmodi heen. Ook wordt reeds actief informatie uitgewisseld en best practices gedeeld over het weerbestendiger maken van de vervoersinfrastructuur.

Punten die nadere aandacht vragen betreffen onder meer de bestendigheid tegen het frequenter voorkomen van extreme weersomstandigheden ten gevolge van klimaatverandering, de onderlinge afhankelijkheid transportmodi bij extreme weersomstandigheden, de gevolgen voor de economie en voor het welzijn van de reizigers, de afweging tussen kosten door preventie versus deze voor herstel na crisissen en de verdeling van kosten tussen transportmodi enz.

Energie

De Pentex2018 oefening toonde het ontbreken van een actieve samenwerking tussen de voor energie bevoegde beleidsdepartementen van de deelnemende landen over hoe om te gaan met crisissituaties voor electriciteitsvoorziening, niettegenstaande dit wel bestaat tussen de netwerkbeheerders. Dit ontbreken resulteert in onduidelijkheid over belangrijke issues,

zoals de vraag wanneer een situatie als een crisissituatie wordt beschouwd, welke de te ondernemen stappen in crisissituaties zijn, welke de prioriteiten zijn die hierbij worden gehanteerd, welke sectoren of gebieden eerst moeten worden afgeschakeld, wanneer de overheden de marktwerking moeten afschakelen en zelf prioriteiten bepalen, welk beleid de buurlanden zullen volgen, hoe wordt omgegaan met het inzetten van strategische reserves, enzomeer. Hoewel de landen strategische plannen voor crisissituaties ontwikkelen is de wederzijdse kennis hierover onvoldoende om te kunnen inspelen en anticiperen op marktwerking. Ook de communicatie met het publiek is hierdoor moeilijk te organiseren.

4. Is de grensoverschrijdende samenwerking robuust?

Robuustheid van de samenwerking heeft te maken een brede bekendheid en draagvlak bij de belanghebbenden, de stakeholders.

Volksgezondheid

Elk land heeft degelijke hitteplannen, maar het is niet geheel duidelijk of de doorstroming van informatie naar alle geledingen van de gezondheidszorg in de landen voldoende effectief en volledig is.

De onderlinge communicatie en de samenwerking tussen de crisiscentra in het kader van de civiele bescherming van de landen is normaal gezien gegarandeerd. Dat impliceert evenwel dat deze 'schakel' de enige is in dit verband. Er is er geen duidelijke regeling voor samenwerking tussen de departementen volksgezondheid in crisissituaties, in de gevallen waarbij de crisiscentra niet aan zet zijn. Wel bestaat dergelijke samenwerking bij surveillance en kennisopbouw voor specifieke onderwerpen inzake volksgezondheid.

De vraag is of de onderlinge samenwerking tussen de vakdepartementen voor het beheren en vooral het voorkomen van crisissen ook moet worden versterkt. Dit gebeurt nu vooral door kennisdeling tussen de expertisecentra. Maar dit kan verder worden ontwikkeld naar de betrokken vakdepartementen volksgezondheid.

Transport

Men kan stellen dat de grensoverschrijdende samenwerking voor de diverse transportmodi (weg, spoor, binnenvaart) over het algemeen vrij goed is georganiseerd, dat aanpassingen worden doorgevoerd, bijvoorbeeld na een spoorincident en dat informatiedeling tussen wegverkeerscentra bij extreme weersomstandigheden wordt georganiseerd.

Wel kan een overkoepelende strategie over de verschillende transportmodi heen en uitgaand van intenser en meer frequent voorkomen van extreme weersomstandigheden perspectief bieden om voor de volgende decennia het transportsysteem robuuster te maken tegenover uitdagingen veroorzaakt door de klimaatverandering. Zodoende wordt de samenleving en de economie op dit vlak veerkrachtiger gemaakt. Deze aanpak moet worden ontwikkeld uitgaand van de rampenrisicoreductie, zoals vastgesteld in het Sendai-framework.

Energie

Door de ontbrekende grensoverschrijdende samenwerking via een solide overlegstructuur tussen de voor energie bevoegde overheden van de betreffende landen, bestaat het risico dat de mogelijkheden van de huidige samenwerking tussen de netwerkbeheerders voor elektriciteit onvoldoende wordt ingezet om crisissituaties op een coherente en gestructureerde manier het hoofd te bieden.

Een sterkere samenwerking inzake crisisbeheersing tussen voor energie bevoegde overheden is nodig. Ook de aandacht voor grensoverschrijdende samenwerking in de nationale crisisplannen zou hierbij nuttig zijn. Duidelijker afspraken over het omgaan met schaarste situaties en het aanwenden van grensoverschrijdende interconnecties is nodig. Daarbij kunnen regels worden opgesteld over de onderlinge solidariteit evenals de wederkerigheid in geval van schaarste en crisissituaties.

5. Ligt de focus op het beheren van crisissen of van risico's op crisissen?

De drie voornoemde Table Tops bieden samen een overzicht van de samenwerkingen betreffende klimaatadaptatie en het opvangen van de gevolgen van toenemende extreme weersomstandigheden op gebied van volksgezondheid, transport en energievoorziening (elektriciteit). Dit geheel geeft een duidelijker beeld van de diverse grensoverschrijdende samenwerkingen in dit verband en levert een reeks constatering, suggesties en voorstellen voor verbetering op.

Het overzicht bevat een mengeling van reactieve en preventieve maatregelen.

De reactieve maatregelen beogen het beheersen van crisissen en het verhogen van de veerkracht om de gevolgen ervan het hoofd te kunnen bieden. Het gaat om het versterken van de reactieve aanpak van crisissen door nauwere samenwerking in deze drie domeinen (volksgezondheid, transport en energie).

Voorbeelden van dergelijke aanpak zijn onder meer de surveillance van nieuwe ziektefenomenen, het opstellen van omleidingsplannen in het vervoer, het maken van afspraken ingeval de energievoorziening een black out zou optreden in de elektriciteitsvoorziening enz.

Daarnaast is er ook aandacht voor preventie en het beheersen en reduceren van de risico's op rampen in deze drie domeinen. Voorbeelden van preventie zijn onder meer het monitoren van trends inzake nieuwe ziektes om van daaruit tendensen en evoluties te kunnen inschatten. Ook het sensibiliseren van de bevolking om door gedragsverandering het verspreiden van nieuwe ziekten te voorkomen, is een preventieve maatregel. Hetzelfde geldt voor het weerbestendiger maken van infrastructuur voor transport en voor energie, wat op termijn een veerkrachtiger netwerk oplevert.

Voor de toekomst wordt aanbevolen om nog meer in te zetten op de preventieve benadering. Het herstellen van infrastructuurschade, het organiseren van hulpverlening, de maatschappelijke en economische kosten als gevolg van crisissen worden over het algemeen hoger ingeschat dan deze die gepaard gaan met bijvoorbeeld hogere investeringen om infrastructuren weerbestendiger te maken, of initiatieven om nieuwe ziekten te vermijden. Preventie wordt meestal beschouwd als 'goedkoper', 'veiliger', 'veerkrachtiger'.

Wel is het zo dat reactieve en preventieve acties hun effect kunnen verliezen als buurlanden dit beleid niet ondersteunen en de gevolgen van rampen zich ook over de grens heen manifesteren. Om die reden verdient het aanbeveling om ook in de toekomst nader in te zetten om preventie in de Benelux-samenwerking en zodoende het risico op rampen te reduceren. Tevens verdient het aanbeveling om overzichten, zoals deze hiervoor gemaakt op basis van deze Table Top oefeningen, te herhalen en uit te breiden. Op die manier kan de samenwerking er ook toe bijdragen om de toekomst veiliger en duurzamer te maken.