

---

Vergaderjaar 2001–2002

---

**25 946**

**Internationaal Natuur- en Milieubeleid**

**Nr. 3**

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWER-  
KING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2001

Tijdens de begrotingsbehandeling voor Ontwikkelingssamenwerking in november vorig jaar heb ik de Tweede Kamer toegezegd met een notitie te komen over het natuur en milieubeleid binnen het kader van armoedebestrijding. Ik heb het genoegen u hierbij de notitie «Milieu en Armoedebestrijding» aan te bieden.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
E. L. Herfkens

## **NOTITIE**

### **MILIEU EN ARMOEDEBESTRIJDING**

Ontwikkelingssamenwerking  
September 2001

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>1</b>
<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
<b>1. Natuur en Milieubeleid in relatie tot het OS-beleid</b>	<b>3</b>
<b>2. Milieu-thema's en de internationale behandeling</b>	<b>5</b>
2.1 Belangrijke natuur- en milieuthema's	5
2.2 Internationale inspanningen	11
<b>3. Uitvoering: multikanaal benadering</b>	<b>15</b>
3.1 Milieu in de internationale context	15
3.2 Multilaterale kanaal	15
3.3 Bilaterale kanaal	16
3.4 Particuliere kanaal	18
<b>4. Extracomptabele Staat Milieu</b>	<b>19</b>
4.1 Samenstelling nieuwe staat	19
4.2 Middelen	19

## INLEIDING

Deze voortgangsnotitie schetst het staande internationaal natuur- en milieubeleid als integraal onderdeel van het algemene beleid van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, en van de uitvoering van dat beleid via de verschillende uitvoeringsmodaliteiten – multilateraal, bilateraal en particulier.

Bij de behandeling van de begroting 2001 in oktober van het vorig jaar bleek bij de Tweede Kamer hieraan behoefte te bestaan. Tevens dient deze schets als achtergrond van de zogenoemde extra-comptabele staat Milieu in de HGIS nota, waarin de met de uitvoering van dat beleid gemoeide uitgaven, met een omvang van 0.1% van het BNP, worden samengevat.

De hoofdlijnen van het beleid werden eerder neergelegd in de nota Internationaal Natuur en Milieubeleid die in 1998 aan de Kamer werd aangeboden, en door deze werd aanvaard. De onderhavige notitie beoogt niet om op dit moment nieuwe beleidslijnen uit te zetten, maar houdt wel rekening met een aantal nieuwe ontwikkelingen, zoals het NMP4 en Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur en zijn als zodanig in deze voortgangsnotitie meegenomen. Tegelijk kan echter worden vastgesteld dat het regeringsbeleid een belangrijke internationale component bevat, o.a. met het Nationaal Milieubeleidsplan 4, die zijn doorwerking in het internationaal milieubeleid als onderdeel van ontwikkelingssamenwerking zal moeten krijgen. Ook de resultaten van de zogenaamde «Rio +10» conferentie, de World Summit on Sustainable Development (WSSD), die in september volgend jaar zal plaatsvinden in Zuid Afrika, de Nederlandse voorbereiding daarop in de vorm van de Nationale Strategie voor Duurzame Ontwikkeling (NSDO) en de EU-biodiversiteitsactieplannen kunnen nog doorwerken in het beleid. Deze notitie wil daarop echter niet preludeeren, doch beperkt zich tot een schets van het huidige beleid en de uitvoering daarvan. De Kamer zal nog nader over de doorwerking van deze nota's op het ontwikkelingsbeleid worden geïnformeerd.

De notitie bestaat uit 4 hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk wordt ingegaan op de plaats van milieu in het bredere OS beleid. Hoofdstuk 2 geeft een uitwerking daarvan voor een reeks belangrijke milieuthema's, en schetst vervolgens de internationale benadering bij de aanpak daarvan, kort gezegd het proces van steeds verdergaande internationale *governance*.

In het derde hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de uitvoering van het beleid, volgens de multikanaal benadering: internationaal/multilateraal, bilateraal, en particulier.

Hoofdstuk 4 geeft een toelichting op de extracomptabele staat, waarin geaggregeerd, de met de uitvoering gemoeide bedragen worden gepresenteerd.

### **1. Natuur en Milieubeleid in relatie tot het OS-beleid**

In het Nederlandse ontwikkelingsbeleid staat armoedebestrijding als hoofddoelstelling centraal.

De 7 pledges geven een nadere kwalitatieve en kwantitatieve invulling. Zo hebben we als internationale gemeenschap ons tot doel gesteld om het percentage armen in de wereld in de periode tot 2015 te halveren. Daarover kan geen enkele onduidelijkheid bestaan. Maar armoede, en processen die tot armoede leiden zijn multidimensionale begrippen, en beleid gericht op armoedebestrijding dient zich rekenschap te geven van die complexiteit, en te zoeken naar evenwicht en samenhang tussen de verschillende dimensies en factoren die daarbij van belang zijn, in de analyse, in de beleidsformulering en in de uitvoering.

Zo is de wisselwerking tussen armoede en het milieu complex; tussen de

processen van verarming, armoedebestrijding, milieudegradatie en milieubehoud. En kan het gelijktijdig realiseren van duurzame economische groei en armoedebestrijding bemoeilijken of juist ondersteunen. Er spelen interacties die soms nog onvoldoende bekend zijn.

Milieudegradatie heeft vaak zeer negatieve gevolgen voor armen, te meer daar zij vaak gedwongen zijn te (over)leven in ecologisch fragiele gebieden. Dat betekent dat armen bijvoorbeeld grotere risico's lopen bij overstromingen, aardverschuivingen en droogtes. Op het platteland zijn de armen veelal aangewezen op minder vruchtbare gronden, die sneller uitgeput raken en erosiegevoelig zijn. In de stad zijn vaak sloppenwijken te vinden op ongeschikte locaties als hellingen, rivieroeveren of vlakbij industrieterreinen. Milieudegradatie draagt dus bij aan het vergroten van armoede door de beperkingen in de toegang tot en de productiviteit van de hulpbronnen waarvan de armen afhankelijk zijn. Veel directer nog zijn de negatieve effecten op de gezondheid van armen.

Andersom zijn armen vaak gedwongen zich op een manier te gedragen die schadelijk is voor het milieu. Dat geldt bijvoorbeeld voor kleine boeren die zich een adequate milieuvriendelijke bemesting dan wel een noodzakelijke braakligperiode niet kunnen veroorloven of voor stedelingen die zich vestigen in wetlands.

Duidelijk is dat op langere termijn duurzaam milieubeheer noodzakelijk is voor armoedebestrijding. Omgekeerd levert ook vermindering van armoede een belangrijke bijdrage aan milieubehoud. Op de korte termijn kan het soms zo zijn dat de doelstellingen van armoedebestrijding niet gelijktijdig gerealiseerd kunnen worden met de doelstelling van ecologische duurzaamheid; het zoeken naar voedsel, water en inkomen vandaag belemmert vele armen om zich te bekommeren om het milieu van morgen. De werkelijke uitdaging is nu juist om ecologische duurzaamheid en armoedebestrijding samen op te laten gaan en daar waar nodig mitigerende maatregelen te nemen om het milieu zoveel mogelijk te ontzien. De bottomline daarbij is dat onomkeerbare milieudegradatie voorkomen wordt.

Tenslotte is niemand en in het bijzonder armen, gebaat bij problemen als uitputting van natuurlijke hulpbronnen en vervuiling van bestaansbronnen.

Het milieubeleid streeft enerzijds naar consequente integratie van milieu in het gehele OS-beleid en anderzijds naar het ontwikkelen van een programma van specifieke milieu-interventies die bijdragen aan armoedebestrijding. Deze kwalitatieve doelstelling is gekoppeld aan een kwantitatieve doelstelling. Voor internationaal natuur en milieubeleid zijn middelen ter grootte van 0,1% van het BNP beschikbaar. Deze doelstelling komt voort uit de conferentie voor duurzame ontwikkeling (UNCED, Rio de Janeiro 1992), en is door Nederland in de praktijk gebracht. Dit uitgangspunt is vervolgens uitgewerkt in het nieuwe landenbeleid. Voor een aantal landen is een exitstrategie vastgelegd, die ervoor moet zorgen dat projecten en programma's op een verantwoorde manier worden afgesloten of overgedragen. Dat geldt in het bijzonder voor milieu. Indien dat niet mogelijk mocht zijn, zal naar een andere oplossing gezocht worden.

Het huidige milieubeleid binnen Ontwikkelingssamenwerking is het meest bekend via een aantal belangrijke thema's waarvan de milieurelevantie evident is: bossen, duurzame energie, verwoestijning, e.d. Deze thema's worden uitgebreid besproken in het volgende hoofdstuk. Maar er zijn ook thema's zoals goed bestuur, democratisering, noodhulp, gender, rurale ontwikkeling, die een (indirect) positief effect kunnen hebben op milieu. Zo kan het toekennen en formaliseren van landrechten, meer zeggenschap van vrouwen over communale gronden, een integrale energie-

planning of het tegengaan van corruptie positieve gevolgen hebben voor milieu. Voor deze beleidsterreinen worden verwezen naar de relevante beleidsdocumenten.

Tenslotte, milieu is de ecologische component van duurzame ontwikkeling, naast de economische en sociale dimensie één van de drie pijlers van duurzame ontwikkeling. Effectieve armoedebestrijding, gebaseerd op deze drie componenten, kan zodoende op duurzame wijze vorm krijgen en omgekeerd is armoedevermindering een voorwaarde voor duurzame ontwikkeling.

## **2. Natuur- en milieuthema's en de internationale aanpak**

In dit hoofdstuk worden eerst, in 2.1, de hiervoor geschetste beleidsuitgangspunten vertaald naar een reeks milieuthema's die in het Nederlandse OS-beleid, en in het internationale debat, een belangrijke rol spelen. Vervolgens wordt in 2.2 de internationale benadering bij de aanpak van milieuproblemen, en van het streven naar (mondiale) duurzame ontwikkeling geschetst, kort gezegd het proces van groeiende (bereidheid te komen tot) internationale governance gericht op duurzame ontwikkeling.

### *2.1 Belangrijke natuur- en milieuthema's*

In dit hoofdstuk worden korte beschrijvingen gegeven van een aantal belangrijke milieuthema's met de actuele stand van zaken en hun relatie tot armoedebestrijding. Tevens wordt een aantal voorbeelden genoemd van Nederlandse activiteiten.

#### 2.1.1 Capaciteitsopbouw en institutionele versterking

Zowel in bilateraal als in multilateraal verband ondersteunt Nederland programma's die zijn gericht op capaciteitsontwikkeling met betrekking tot ontwikkeling en milieu. Het betreft daarbij zowel capaciteit van nationale en internationale gouvernementele als niet-gouvernementele organisaties. Capaciteitsontwikkeling kan daarbij op zeer uiteenlopende terreinen zijn gericht.

In veel landen is sprake van onvoldoende ontwikkelde institutionele capaciteit en kennis om – in het kader van een armoedebestrijdingsagenda – een antwoord te geven op milieuproblemen waarmee men op lokaal, nationaal en hoger niveau wordt geconfronteerd. Ondersteuning bij de versterking op dat punt is onderdeel van het bilateraal beleid en een belangrijk element in de samenwerking met NGO's en multilaterale organisaties, en kan zeer uiteenlopende vormen aannemen. Enkele voorbeelden: in Mozambique wordt het milieuministerie ondersteund bij de uitvoering van het nationale milieuplan. In de Filippijnen wordt een ontwikkelingsbank ondersteund bij capaciteitsontwikkeling op het gebied van financieringen op het gebied van duurzame energie. In zuidelijk Afrika wordt een netwerk van universiteiten ondersteund gericht op verbeterd integraal waterbeheer.

Bij de versterking van lokale capaciteit in ontwikkelingslanden om milieueffect rapportages samen te stellen ten behoeve van het lokale beleid, en bij de ontwikkeling van lokale institutionele capaciteit op dat punt biedt Nederland steun, onder meer via inschakeling van de Nederlandse Commissie MER voor advisering op dit terrein en bijdrage heeft geleverd aan de pilots voor sustainable impact assessments.

#### 2.1.2 Biodiversiteit

Grote groepen rurale armen zijn direct afhankelijk van producten en dien-

sten die rechtstreeks in verband staan met het beheer van de biodiversiteit: voedsel, medicijnen, water en bodems. Vaak wordt een belangrijk deel van het inkomen verkregen door het verzamelen van producten uit de natuur als brandhout, vruchten, groenten en medicinale planten. Daarnaast is de biodiversiteit met haar genetisch materiaal van nationaal, regionaal en mondiaal belang.

Het Biodiversiteitsverdrag (CBD), dat ondertekend is door zowel Nederland als de meeste ontwikkelingslanden, is het internationale beleidskader. Nederland heeft zeer actief bijgedragen aan de totstandkoming hiervan. Nederland zet zich in voor het opnemen van waardevolle gebieden voor 2005 in een bijlage van het Biodiversiteitsverdrag. Daarnaast zullen richtlijnen en plannen voor het duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen worden ontwikkeld. Het verdrag is in Nederland uitgewerkt in de nota's Natuur voor Mensen en het vierde Nationale Milieubeleidsplan, en zal dit jaar verdere concrete invulling krijgen in het Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal. Uitgangspunt is het behoud van biodiversiteit door een geïntegreerde benadering van enerzijds de bescherming van ecosystemen en de ontwikkeling van bufferzones en ecologische hoofdstructuren, en anderzijds het duurzaam gebruik van biodiversiteit via een participatieve benadering en een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten. Integratie van biodiversiteit in brede ontwikkelingsstrategieën voor armoedebestrijding staat daarbij voorop.

In het CBD staat de ecosysteembenadering – mede door inzet van Nederland – centraal. Daarbij wordt biodiversiteit met inbegrip van de processen van natuurlijke selectie en evolutie geplaatst in een breed kader van maatschappelijke ontwikkelingsstrategieën. De ecosysteembenadering van het verdrag strookt goed met de sectorale benadering. Op geografische schaal wordt de ecosysteembenadering door onder meer de International Union for the Conservation of Nature (IUCN) uitgewerkt in een ecoregionaal concept, waarbij niet de staatsgrenzen maar de natuurlijke grenzen van de ecosystemen het uitgangspunt zijn.

### 2.1.3 Verwoestijning

Er bestaat een sterke relatie tussen verwoestijning en armoede. Grote bevolkingsdruk, geringe institutie-opbouw en lage scholingsgraad frustreren het duurzame beheer van de natuurlijke omgeving. Bodems onderkennen vaak onomkeerbare schade doordat de biodiversiteit van de vegetatie en van de bodem van vooral drogere gebieden ernstig wordt aangetast hetgeen uiteindelijk leidt tot verwoestijning. Voor de armste bevolkingsgroepen is de grond waarop ze leven naast het verzamelen uit de natuur de enige mogelijkheid om voedsel te genereren. Een interessante activiteit is het Integrated Soil and Water Conservation Project dat in een zestal Afrikaanse landen wordt uitgevoerd. Lokale technologieën op het gebied van bodemverbetering, efficiënt watergebruik en agrobiodiversiteit worden uitgewerkt en vervolgens door boeren onderling uitgewisseld. Het leidt tot een opmerkelijke verbetering van zowel opbrengsten als van de kwaliteit van bodem als van beschikbaarheid van water. Nederland was één van de eerste landen die het Verdrag ter Bestrijding van Woestijnvorming (UNCCD) hebben ondertekend en is actief bij de uitvoering van het verdrag en bij de beleidsontwikkeling. Nederland ondersteunt het Secretariaat van de UNCCD bij het ontwikkelen van gemeenschappelijk programma tussen de UNCCD en de CBD en dit weer in relatie tot de UNFCCC om de synergie te bevorderen.

#### 2.1.4 Bossen, Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud

Bossen zijn voor veel mensen een belangrijke bron van inkomsten, energie en voedsel, vertegenwoordigen hun woongebied, en spelen een belangrijke rol in de watervoorziening en bescherming van hun landbouwgronden. Ontbossing en de degradatie van de kwaliteit van het bos hebben directe gevolgen op de leefomstandigheden van de mensen in en rond het bos, en op wettelijke bescherming hoeven zij vaak niet te rekenen. Maar ook de stedelingen ondervinden de gevolgen van ontbossing, waarvan de grote overstromingen een prangend voorbeeld zijn. Tevens vormen bossen een van de belangrijkste ecosystemen voor het behoud van biodiversiteit en de regulering van het klimaat. Duurzaam gebruik van bossen verbindt armoedebestrijding met het mondiale belang van behoud van biodiversiteit en klimaat voor toekomstige generaties.

In de afgelopen jaren heeft Nederland via de verschillende kanalen gewerkt aan capaciteitsopbouw binnen gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties om tot duurzaam beheer te komen van de bossen. Daarbij stonden de uitgangspunten participatie en de integratie van bosbescherming en plattelandsontwikkeling centraal. Met het inzetten van de sectorale benadering, wordt nu ook sterke nadruk gelegd op de samenhang tussen het beheer, de bosproductenketens, het beleid en de regelingen (inclusief landrechten en armoedebestrijdingsprogramma's), en de instituten en organisaties die op al deze vlakken actief zijn.

Begin jaren negentig onderkende de regering de gevaren van de omvang van de ontbossing en bosdegradatie en de gevolgen voor biodiversiteit en armoedebestrijding. Het Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud was het antwoord hierop. Activiteiten werden opgezet om ontbossing en bosdegradatie tegen te gaan. Veel van die activiteiten zijn gericht op steun voor ontwikkelingslanden bij het opzetten van een doeltreffend beleidskader en een goed beheer van de bossen. De Nederlandse regering stelt hiervoor jaarlijks 150 miljoen gulden beschikbaar, waarvan minimaal eenderde voor activiteiten gericht op het tropisch regenwoud. Bij de uitvoering wordt met name accent gelegd op de samenhang tussen ontwikkeling en bescherming (integrated conservation and development), de samenhang tussen de verschillende inspanningen onder het RTR.

Naast het bossenwerkprogramma van het CBD en het Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud, die het brede kader voor de Nederlandse activiteiten met betrekking tot bossen geven, vormen de actievoorstellen afgesproken in het International Forum on Forests een leidraad voor concrete actiepunten die nauw aansluiten bij de sectorale benadering. Via de VN en financiële instellingen en via particuliere internationale organisaties geeft Nederland ondersteuning aan de uitvoering door ontwikkelingslanden van deze internationale afspraken.

Nederland draagt actief bij aan de voorbereidingen van de zesde Conferentie van Partijen van het CBD (april 2002 in Den Haag), waarin het bossenwerkprogramma prominent op de agenda staat, en aan het ontwikkelen van mogelijkheden om bossen als koolstofsinks (Kyotoprotocol van het Klimaatverdrag) ten bate van de lokale bevolking in te zetten en duurzame ontwikkeling.

#### 2.1.5 Agrobiodiversiteit

Agrobiodiversiteit houdt direct verband met voedselzekerheid: grotere productdiversificatie op het boerenbedrijf (meerdere soorten of variëteiten, gemengde bedrijven, agroforestry) kan een betere voedsel- en inkomensspreiding over het jaar leveren en de invloed van prijsfluctuaties

bufferen. Hagen rond de akkers zijn cruciaal voor de insectpopulaties ten bate van plaagbestrijding en bestuiving, en voor het beschermen van de bodemvruchtbaarheid en wateropslag. Boeren, en zeker boerinnen, hebben altijd een belangrijke rol gespeeld in de veredeling van landbouwgewassen. Zo zijn in marginale gebieden de lokale rassen, soorten en landbouwsystemen vaak optimaal aangepast aan de natuurlijke omstandigheden en geven zo ook door hun heterogeniteit risicospreiding en meer voedselzekerheid. Deze vormen nu ook een belangrijke bron van genen voor toekomstige verdedelingsdoeleinden.

Agrobiodiversiteit speelt op zowel het genetische en soorten niveau, als op het ecosysteem niveau, en Ontwikkelingssamenwerking richt zich op beide. Centraal staat het streven naar behoud en de verduurzaming van het gebruik in het kader van armoedebestrijding. Daarnaast zal Nederland, op verzoek van ontwikkelingslanden, innovatiecentra voor duurzame landbouw helpen versterken om lokale kennis, technieken en ervaring op het terrein van bodem- en waterbeheer beter te benutten en het verhogen van opbrengsten en de waterproductiviteit te bevorderen.

Nederland heeft agrobiodiversiteit opgepakt via activiteiten op het gebied van plattelandontwikkeling, landbouw en bodembescherming. Sinds enkele jaren is het een prioritair onderwerp binnen het milieuprogramma. Vooral de integratie van de agrobiodiversiteitsaspecten binnen de reguliere landbouw-, plattelands- en voedselzekerheidssectoren in de bilaterale samenwerking krijgt hierbij de nadruk. Veel aandacht gaat uit naar de geïntegreerde aanpak van plagen (IPM) door kleine boeren. Bekend is de FAO farmer school benadering in Azië, die mede werd gefinancierd door Nederland. Ook worden internationaal onderzoek en zaadbanken via de CGIAR ondersteund, en wordt aan internationale afspraken in het kader van het biodiversiteitsverdrag en van de International Undertaking for Plant Genetic Resources actief bijgedragen, steeds uit het oogpunt van armoedebestrijding.

Voorts wordt in WTO-kader in de TRIP's Raad gesproken over de relatie TRIP's (Trade Related aspects of Intellectual Property Rights), bescherming van biodiversiteit, bescherming van traditionele kennis van inheemse volken en de toegang tot genetische hulpbronnen. Deze materie staat ook geagendeerd in andere internationale fora, waaronder WIPO (World Intellectual Property Organisation), UNCTAD en CBD (verdrag inzake Biodiversiteit).

#### 2.1.6 Wetlands

De wetlands krijgen in het OS -beleid een bijzondere aandacht. Wetlands zijn door de beschikbaarheid van water en vruchtbare bodems vaak de meest productieve gebieden zowel in ecologische als economische zin. Veel van het leven is vooral in het droge seizoen geconcentreerd rond de natte gebieden. De kustwetlands vormen voor veel economisch waardevolle organismen als vis en garnalen belangrijke voortplantingsgebieden. Van oudsher heeft de mens zijn stempel gezet op veel wetlands. Door de hoge productiviteit zijn de wetlands ook een belangrijke component van de biodiversiteit. Veel organismen zijn voor minstens een gedeelte van de tijd gebonden aan wetlands. Voorbeelden zijn de nomaden met hun veestapels in de droge gebieden, de migratieroutes van het wild in bijvoorbeeld Oost Afrika en de trekvogels van Nederland die alle afhankelijk zijn van deze wetlands. Nederland zet in op het behoud en duurzaam gebruik van wetlands waarbij zowel de ecologische als de sociale en economische aspecten zorgvuldig afgewogen worden. Het kader voor de wetlandsactiviteiten wordt gevormd door het CBD en het Ramsar verdrag. Vanuit beide conventiesecretariaten is een gezamen-



lijk werkprogramma opgezet voor de wetlands. In het Wereldwaterforum wordt inhoud gegeven aan de samenhang tussen water en natuur. Nederland ondersteunt de ontwikkelingslanden bij het opzetten van actieprogramma's die gericht zijn op het behoud en duurzaam gebruik van wetlands waarbij de rol van wetlands in het kader van armoedebestrijding en voedselzekerheid versterkt wordt. Capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden op het gebied van kennis en beheer van wetlands is hiervoor een voorwaarde. Multilaterale organisaties en NGO's worden ingeschakeld om de ontwikkelingslanden te ondersteunen bij het duurzaam beheer en gebruik van de wetlands.

### 2.1.7 Energie

Een betrouwbare en duurzame energievoorziening is zowel een middel tot vervulling van basisbehoeften als middel om de productiviteit te laten toenemen en zo een bijdrage te leveren aan armoedebestrijding. De toegang tot moderne vormen van energie is zeer ongelijk verdeeld. Twee miljard mensen in ontwikkelingslanden, vooral in rurale gebieden, zijn grotendeels aangewezen op traditionele energie vormen zoals brandhout, oogstresten of mest. Het verzamelen hiervan neemt veel tijd in beslag en kan negatieve effecten hebben op het milieu. Biomassa zal ook in de toekomst de belangrijkste energiebron voor de armere bevolkingsgroepen blijven zowel in de stad als op het platteland. Maar het verwerven van hout en houtskool voor de energievoorziening van huishoudens en rurale industrie staat steeds meer onder druk door de toenemende vraag naar deze producten vanuit stedelijke gebieden. Nederland probeert het vraagstuk van biomassa als essentiële energiebron voor arme bevolkingsgroepen op de internationale en nationale agenda te houden. Een van de activiteiten in dit kader is ondersteuning van het «Regional Programme for the Traditional Energy Sector» dat beheerd wordt door de Wereldbank en uitgevoerd wordt in een tiental landen in Afrika. Het programma gaat uit van de beschikbare deskundigheid in de landen en tracht door capaciteitsopbouw en ownership een proces op gang te brengen dat leidt tot een bijstelling van beleid op het gebied van natural resource management, energie en bosbouw. Vervolgens worden er concrete projecten geformuleerd. In Senegal is een van die projecten sinds 1999 in uitvoering waarbij de dorpsbevolking het beheer heeft over de eigen bossen. De bossen worden in sectoren verdeeld en via een rotatie schema duurzaam geëxploiteerd. Ook worden de dorpsbewoners opgeleid om op efficiënte wijze houtskool te produceren o.a. voor verkoop aan de urbane gebieden. In gebieden waar wel moderne vormen van energie voorhanden zijn betalen huishoudens met lage inkomens relatief gezien grote bedragen zowel per energie-eenheid als in percentage van hun inkomen. Het energiebeleid is overal in de wereld in beweging, ook in ontwikkelingslanden. Motieven voor verandering kunnen zijn het tegengaan van sociale ongelijkheid, bevorderen van de ontwikkeling van rurale gebieden of reageren op de vergaande mondialisering van de markt. In veel ontwikkelingslanden wordt de energiesector geherstructureerd en geprivatiseerd. De sociale effecten hiervan voor arme bevolkinggroepen op de middellange termijn zijn nog onvoldoende bekend. Subsidies op conventionele energie maskeren de werkelijke prijs, houden schadelijke effecten zoals emissies van broeikasgassen die het mondiale klimaat bedreigen in stand en beperken de mogelijkheden voor duurzame energietoepassingen. Via de sectorale benadering krijgen ontwikkelingslanden steun bij het vormgeven van een integraal energiebeleid, waarbij vraagstukken als rationele prijsvorming, technologische innovatie, uitputting van het milieu, rurale ontwikkeling, en internationale prioriteiten zoals het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen een plaats krijgen.

In het verleden waren de internationale investeringen via de multilaterale banken in de energie sector voornamelijk gericht op de ontwikkeling van fossiele brandstofvoorraden en grootschalige energieopwekking zoals elektriciteitscentrales. Tegenwoordig wordt meer aandacht besteed aan investeringen in duurzame en kleinschalige vormen van energie zoals windenergie en zonne-energie. De laatste jaren lijkt er echter – zij het beperkt – een kentering op te treden. Nederland stimuleert dit door deze banken te steunen via trustfunds en partnerships bij het uitbreiden van hun kennis omtrent het beoordelen van businessplans van kleine ondernemingen in ontwikkelingslanden op het gebied van duurzame energie zodat de leningen portefeuille op het gebied van duurzame energie en energie-besparing toeneemt en ook duurzame energie opties in ontwikkelingslanden beschikbaar komen.

### 2.1.8 Klimaatverandering

De nadelige effecten van klimaatverandering manifesteren zich met name in ontwikkelingslanden en treffen vooral arme bevolkingsgroepen omdat die geen middelen hebben om zich te weren (IPCC, 2001). Eén van meest prominente gevolgen van klimaatverandering is zeespiegelstijging. Deze bedreigt de bestaanszekerheid van de bevolking in kustgebieden en in het bijzonder laag liggende delta's en kleine eilandstaten. Klimaatverandering heeft ook gevolgen voor de waterkringloop, de hevigheid en frequentie van natuurrampen, zoals overstromingen en droogtes, de volksgezondheid, landbouwproductie en voedselzekerheid, kwetsbare ecosystemen en het herstel van de ozonlaag.

In het kader van ontwikkelingssamenwerking worden landen gesteund bij het ontwikkelen van een nationaal klimaatbeleid in de context van hun duurzame ontwikkelingsbeleid, zoals afgesproken in het Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol. Dit klimaatbeleid kan gericht zijn op capaciteitsopbouw en institutionele ontwikkeling, op de aanpassing aan de gevolgen van klimaatverandering (adaptatie) en op het beperken van de uitstoot van broeikasgassen (mitigatie).

De bilaterale samenwerking op klimaatgebied wordt uitgevoerd door de posten. Tien van deze posten werken hierin samen zodat zij ervaring kunnen uitwisselen en samen naar oplossingen kunnen zoeken en efficiënter gebruik kunnen maken van expertise. Dit heeft geleid tot een intensivering van het klimaatbeleid in deze landen, zoals afgesproken in de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid.

Multilateraal wordt er op verschillende manieren samengewerkt op het gebied van capaciteitsopbouw, adaptatie en mitigatie. Het klimaatstudie-assistentieprogramma steunt landen bij bestuderen van de situatie in eigen land, bij het formuleren van beleid en maatregelen en bij het rapporteren hiervan in de nationale rapportages in het kader van het Klimaatverdrag. Deze samenwerking leidt tot capaciteitsopbouw en institutionele ontwikkeling, en tot tal van Nationale Communicaties waarin de noodzakelijke adaptatie en mitigatie in kaart gebracht zijn. Verder zijn er programma's waarbij nationale beleidsmakers, internationale onderhandelaars, NGOs en wetenschappers steun kunnen krijgen voor het organiseren van bijeenkomsten of studies om de samenwerking en inhoudelijke voorbereiding te bevorderen en nationale capaciteit op te bouwen. Ook worden bijvoorbeeld zuidelijke groepen die een netwerk vormen om ervaring op te doen met de voorbereiding van CDM projecten en die te delen met ander groepen, gesteund in het kader van capaciteitsopbouw voor het CDM.

Sinds 1996 loopt het Proef Projecten Programma Joint Implementation (PPP-JI), waarmee ook capaciteit opgebouwd is voor het CDM. Deze proefprojecten beogen om naast vermindering van de uitstoot van broeikasgassen ook de duurzame ontwikkeling in de partnerlanden te stimuleren. Het programma omvat 28 projecten waarmee een heel scala aan techno-

logieën, samenwerkingsverbanden, en landen bestreken wordt. Er zijn waar mogelijk samenwerkingsverbanden met het bedrijfsleven tot stand gebracht, maar ook met provinciale overheden, nutsondernemingen, enz. Zo worden bij voorbeeld in Zuid-Afrika met het bedrijfsleven energie-efficiënte proefwoningen gebouwd, in Bolivia met provinciale overheden de opzet van een efficiënt vuilnis ophaal en verwerkingssysteem uitgewerkt, en in Costa Rica een 20 MW windpark neergezet. Een voorlopige berekening laat een multiplier zien van circa 10, ofwel iedere OS gulden heeft 9 additionele gulden investering tot gevolg.

#### 2.1.9 Aantasting van de ozonlaag

De aantasting van de ozonlaag is een wereldwijd probleem met lokale gevolgen zoals een verhoogd risico op huidkanker en beschadiging van gewassen. De internationale gemeenschap heeft dit probleem met succes aangepakt op basis van het Montreal Protocol. De afspraak hierin is dat ontwikkelingslanden worden gesteund bij de aanpak van ozonafbrekende stoffen. Hiervoor is het Multilateral Fund in het leven geroepen, en Nederland zit in het Executive Committee daarvan. Dit comité streeft steeds meer naar volledig ownership en een sectorbrede, geïntegreerde benadering voor het ozonbeleid van ontwikkelingslanden. Naast de bijdrage aan dit fonds steunt Nederland activiteiten die ook directe lokale voordelen hebben zoals terugdringen van het gebruik van het ozonafbrekende landbouwgif methylbromide dat zeer schadelijk is voor de werknemers bij verkeerd gebruik.

#### 2.1.10 Water

Duurzaam waterbeheer ten behoeve van armoedebestrijding vergt een integrale benadering met oog voor economische, sociale en ecologische duurzaamheid. Alle functies in een stroomgebied moeten op elkaar worden afgestemd, zowel de productieve functies (landbouw, visserij, industrie en drinkwatervoorziening) als de ecosysteemfuncties (de interactie van mensen, planten en dieren met de fysieke componenten van hun milieu). Deze integrale benadering vertaalt zich in de praktijk vaak in een stroomgebiedbenadering. Daarbij worden de behoeften – inclusief natuurbehoud – van de gebruikers in de bovenstroomse, benedenstroomse en kustgebieden op een evenwichtige wijze beschouwd. Natuurbehoud betekent hier het behoud van het stelsel van natuurlijke hulpbronnen (zoals vegetatie, bodems, waterlopen, wetlands, grondwaterlagen), dat water buffert en reinigt.

Degradatie van waterbronnen treft de armen het eerst en het sterkst. Dit wordt vaak schrijnend duidelijk bij grote waterwerken zoals stuwdammen. Nederland ondersteunde dan ook het innovatieve onderzoek van de World Commission on Dams naar de problematiek bij dammenbouw. Internationaal nam Nederland het initiatief voor het Tweede Wereld Water Forum in 2000 waarbij een visie op waterbeheer in de 21ste eeuw werd ontwikkeld en dat leidde tot een versterkt wereldwijd bewustzijn van de problemen en tot een betere coördinatie.

#### 2.1.11 Stedelijk Milieu

Naar schatting zal in 2025 tweederde van de wereldbevolking woonachtig en werkzaam zijn in steden en zal 60 tot 80% van het BNP in steden worden gegenereerd. De belasting op de natuurlijke hulpbronnen in en vanuit de steden is zeer hoog. Door goed milieubeheer en door schaalvoordelen is juist in stedelijke centra veel milieuwinst te behalen. Steden in het Zuiden groeien snel en verpauperen nog sneller. De armoedegrens van een dollar per dag biedt voor een stedeling weinig kans op overleven. Een belangrijke dimensie van armoede betreft de lokale milieuo-

problematiek veroorzaakt door huishoudelijk en industrieel energiegebruik, lawaai, luchtverontreiniging en de productie van vast afval en afvalwater. Deze direct aan armoede gerelateerde milieuproblemen, ook wel aangeduid als de bruine agenda, vormen een belangrijke drijfveer om op participatieve wijze tot een lokale milieu-agenda te komen. Daarbij is ook aandacht nodig voor de belasting vanuit steden op het omliggende en wijdere ecosysteem.

Naar schatting 70 tot 80% van alle broeikasgasemissies in steden in het Zuiden wordt veroorzaakt door gemotoriseerd vervoer. Arme stedelingen kunnen zich geen gemotoriseerd vervoer permitteren maar worden lopend of fietsend letterlijk van de weg gedrukt en het hebben het meest te lijden van uitlaatgassen. Met Nederlandse steun zijn met succes proefprogramma's uitgevoerd in enkele Afrikaanse landen om niet-gemotoriseerd vervoer te integreren in het lokale vervoersbeleid. Zuid-Afrika is voornemens deze ervaringen toe te passen in het eigen vervoersbeleid.

De productie van afval en afvalwater neemt niet alleen exponentieel toe, het wordt ook in toenemende mate complexer van samenstelling. Stedelijke reinigingsdiensten met hun uit het Noorden overgenomen ophaal- en verwerkingsystemen kunnen deze groeiende afvalstromen niet aan en beperken zich veelal tot de zakendistricten en betere woonwijken. Bij geïntegreerd afvalbeheer worden alle factoren betrokken van gemeente tot het lokale kleinbedrijf; alle facetten van inzameling, hergebruik, opslag en dumping meegenomen, alsook de daarmee samenhangende institutionele en financieel-economische aspecten. Deze aanpak, gebaseerd op mobilisering van interne krachten, blijkt in steden van vier zeer verschillende landen goed te werken en de weg te openen naar een duurzamer lokaal afvalbeheer.

## *2.2 Internationale inspanningen*

Milieuproblemen hebben door hun aard doorgaans een grensoverschrijdende en vaak zelfs mondiale werking. Er is sprake van een groeiend bewustzijn bij de internationale gemeenschap van de dwingende noodzaak te komen tot vormen van «governance» op internationaal niveau om die problemen het hoofd te bieden. Regelgeving en instrumentontwikkeling vinden plaats in verschillende internationale fora en instanties.

De beleidsmatige invalshoek van Ontwikkelingssamenwerking daarbij wordt gekenmerkt door het bevorderen van ecologische duurzaamheid, naast economische en sociale duurzaamheid de basis voor armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling. Deze specifieke invalshoek wordt door Nederland ook in internationaal verband uitgedragen. Dit vindt plaats in o.m. de Commission on Sustainable Development (CSD), de OESO, de EU, en in het overleg over internationale milieuverdragen. Het accent ligt m.n. op beleidsbeïnvloeding, institutionele ontwikkeling, training en capaciteitsversterking ten behoeve van ontwikkelingslanden.

### **2.2.1 Commission on Sustainable Development (CSD)/World Summit on Sustainable Development (WSSD)**

De CSD, destijds ingesteld om de implementatie van Agenda 21 te monitoren, is in de praktijk als gevolg van het ontbreken van de nodige slagkracht weinig effectief. Inhoudelijke voortgang ten aanzien van specifieke onderwerpen uit Agenda 21 is maar mondjesmaat geboekt. Discussies werden veelal gedomineerd door de terechte kritiek van ontwikkelingslanden richting westerse landen op het niet nakomen van de 0,7% BNP-doelstelling. Vanuit Nederland is, zowel in EU-verband als daarbuiten, steeds gehamerd op het nakomen van deze doelstelling en het, naar Nederlands voorbeeld, beschikbaar stellen van 0,1%, als «new and

additional» ten behoeve van internationaal milieu. De CSD is evenwel het enige forum waar de samenhang van de verschillende milieuthema's in de context van duurzame ontwikkeling vorm krijgt en kan om die reden niet genegeerd worden.

In september 2002 zal de World Summit on Sustainable Development (WSSD) plaatsvinden. Tien jaar na UNCED zal duidelijk worden in welke mate landen de afspraken uit 1992 zijn nagekomen en op welke wijze invulling is gegeven aan de implementatie van Agenda 21. Nederland zal blijven aandringen op nakoming van de 0,7% BNP doelstelling en donorlanden wijzen op de noodzaak van het beschikbaar stellen van extra middelen ten behoeve van (internationaal) milieu. Nederland is van mening dat tijdens de WSSD de inhoudelijke accenten dienen te liggen op het bevorderen van de verdere integratie van armoedebestrijding en milieu en verbetering van de internationale milieu- en ontwikkelingsarchitectuur, hetgeen een belangrijke randvoorwaarde is bij het toewerken naar een integrale aanpak van armoede en milieu. Door een gebrek aan efficiënt bestuur is nog onvoldoende sprake van het integreren van milieu in de ontwikkelingsagenda en vice versa. De oplossingen voor versterking van de internationale milieu- en ontwikkelingsarchitectuur dienen gezocht te worden binnen de bestaande structuren. Dat houdt in dat de rol en het mandaat van o.m. UNEP en de CSD herzien moet worden en tevens bekeken moet worden of en in hoeverre de rol van de financiële instellingen (WB en regionale banken) en mechanismen (GEF, Multilateral Fund – Montreal protocol) in de internationale context voldoet dan wel aanpassing behoeft.

Nederland zal zich in breder verband inzetten om in de aanloop naar Rio plus 10 (World Summit on Sustainable Development) een besluit voor te bereiden dat gericht is op het bevorderen van een efficiënte en effectieve inzet van alle beschikbare middelen, zowel bilateraal als multilateraal voor activiteiten gericht op duurzame ontwikkeling en naleving van destijds aangegane verplichtingen. Hierbij wordt tevens aansluiting gezocht bij het proces Financing for Development dat ook in 2002 wordt afgerond.

#### 2.2.2 Milieuverdragen

De meeste internationale milieuverdragen bevatten verplichtingen voor nationale inspanningen, alsmede steunmaatregelen voor ontwikkelingslanden bij het nakomen van hun verdragsverplichtingen. Meestal gebeurt dat in het kader van ontwikkelingssamenwerking. Nederland heeft de verdragen over biodiversiteit, klimaat, ozon en woestijnbestrijding ondertekend en zich daarmee ook verplicht te rapporteren over deze vorm van samenwerking.

##### Klimaatverdrag

Nederland is partij bij het Klimaatverdrag (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC). Het verdrag werd getekend in 1992 en werd van kracht in 1994 na ratificatie door het vereiste aantal landen, waaronder Nederland. Onder het Klimaatverdrag en onder het Kyoto Protocol hebben ontwikkelingslanden geen reductieverplichtingen, maar wel inspanningsverplichtingen op allerlei terreinen. De industrielanden hebben zich verplicht ontwikkelingslanden daarbij financieel bij te staan met «nieuwe en additionele» middelen. Nederland loopt voorop bij het nakomen van zijn verplichtingen onder het Klimaatverdrag in termen van assistentie aan ontwikkelingslanden. De financiering komt uit de 0,1 procent doelstelling voor internationaal natuur- en milieubeleid, waarmee inzichtelijk wordt gemaakt dat het gaat om «nieuwe en additionele» middelen. De financiering van het Clean Development Mechanism (CDM) komt nu ten laste van het non-ODA deel van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS). Nederland heeft het Kyoto Protocol bij het

Klimaatverdrag ondertekend en is met de voorbereiding van ratificatie begonnen. Tijdens het tweede deel van de zesde Conferentie van Partijen in Bonn (juli 2001) zijn verschillende fondsen in het leven geroepen om de middelen voor het Klimaatverdrag en Kyoto Protocol te kanaliseren, waaronder een adaptatiefonds en een fonds voor de minst ontwikkelde landen. Nederland heeft samen met de andere Europese lidstaten en nog een aantal donoren toegezegd om jaarlijks samen meer dan 400 miljoen dollar voor klimaat in te zetten via deze fondsen, via de GEF en via multilaterale en bilaterale kanalen.

#### Montreal Protocol

Onder het Montreal Protocol ter bescherming van de ozonlaag zijn de eerste harde verplichtingen voor ontwikkelingslanden inmiddels van kracht geworden. Ontwikkelingslanden worden gesteund bij het nakomen hiervan door het Multilateral Fund, waaraan ook Nederland bijdraagt.

#### Biodiversiteitsverdrag

In zowel Agenda 21 als het Biodiversiteitsverdrag (CBD) heeft Nederland de verplichting op zich genomen ontwikkelingslanden te helpen bij het behoud en duurzaam gebruik van hun biodiversiteit. Het Nederlands beleid richt zich op brede integratie van biodiversiteit in het beleid op zowel nationaal als lokaal niveau in ontwikkelingslanden. Voor de uitvoering van het verdrag is een aantal werkprogramma's opgezet. Nederland zet hierbij speciaal in op de werkprogramma's voor bossen, inland waters (wetlands), drylands en agrobiodiversiteit.

#### Verdrag ter bestrijding van Woestijnvorming

Het Verdrag ter Bestrijding van Woestijnvorming (UNCCD) is gericht op het tegengaan van woestijnvorming en het mitigeren van de effecten van droogtes en woestijnvorming. In het bijzonder wordt aandacht besteed aan de droge gebieden van Afrika. Centraal in de benadering staan Nationale Actie Programma's (NAP) die het raamwerk moeten bieden voor een geïntegreerde strategie op nationaal niveau in lijn met Agenda 21. De activiteiten zijn gericht op een verbeterde productiviteit en herstel, behoud en duurzaam beheer van landen waterhulpbronnen die moeten leiden tot het verbeteren van de leefcondities van de lokale bevolking. OS ondersteunt de ontwikkelingslanden direct bij het opstellen en uitvoeren van de NAPs en het secretariaat bij het coördineren van de NAP. OS heeft de Nederlandse inspanningen in een rapportage uitgewerkt en onlangs op de COP van de UNCCD in Bonn toegelicht.

#### 2.2.3 Synergie en mainstreaming van mondiale milieuthema's

Binnen het kader van de Development Assistance Committee van de OESO wordt gekeken naar de relatie tussen internationale verdragen voor klimaatverandering, verwoestijning en biodiversiteit en ontwikkelingssamenwerking. Nederland is voorzitter van een taakgroep die een studie verricht naar de rol die ontwikkelingssamenwerking kan hebben bij het steunen van ontwikkelingslanden bij het voldoen aan hun aangegane verplichtingen in het kader van de internationale milieuverdragen. Uitgangspunt van de studie is het perspectief van de ontwikkelingslanden, hun ontwikkelingsdoelen en de daarmee verbonden milieuproblematiek. In veel ontwikkelingslanden is de sociale en economische ontwikkeling nauw verbonden met het gebruik van natuurlijke hulpbronnen en daardoor met natuur en milieu. Daarbij zijn de internationale verdragen vooral bedoeld voor het richting geven aan een duurzame ontwikkeling met gebruik en behoud van natuur en milieu en niet alleen op milieubescherming en natuurbehoud. Daarom is het van belang te kijken naar de onderlinge verbanden tussen biodiversiteit, verwoestijning en klimaatverandering. Cruciaal voor de ontwikkelingslanden is het identificeren van de

synergie tussen hun ontwikkelingsdoelen voor b.v. voedselzekerheid en armoedebestrijding en natuur en milieu (i.c. de mondiale milieuthema's verwoestijning, biodiversiteit en klimaatverandering). De toegevoegde waarde van donorhulp kan het ondersteunen van de integratie van natuur en milieu in de ontwikkelingssectoren (de «mainstream») van een ontwikkelingsland zijn zoals in de landbouw, bosbouw en energiesector met als belangrijkste doel armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling.

#### 2.2.4 OESO

De OESO heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het consistent integreren van duurzaamheid in alle beleidsterreinen. Een driejarige, door het secretariaat ondernomen en secretariaatsbrede, studie is begin 2001 afgerond en aangeboden aan relevante OESO-commissies en de Ministeriele Raadsvergadering. Dit is een basisstuk in de aanloop naar WSSD. In het kader van het DAC is gewerkt aan de integratie van milieu in ontwikkeling/armoedebestrijding, veelal met vrijwillige bijdragen van DAC-leden. Nederland is daar actief bij betrokken. Zo zijn in DAC-verband guidelines ontwikkeld voor het opstellen van Nationale Strategieën voor Duurzame Ontwikkeling, zowel w.b. het proces als w.b. de inhoud. Deze guidelines vulden een leemte, immers: UNCED en Rio + 5 beklemtoonden weliswaar dat er dergelijke strategieën ontwikkeld dienden te worden, maar het bleef onduidelijk aan welke invulling zou moeten worden gedacht. Verder wordt een studie uitgevoerd om te bepalen in hoeverre activiteiten ingegeven door Rio-conventies efficiënt bijdragen aan ontwikkeling resp. armoedebestrijding. De resultaten zullen bijdragen aan het wegnemen van scepsis terzake van het zogenaamde «mainstreamen» van milieuthema's, resp. aan de keuze van activiteiten die optimaal bijdragen aan zowel armoedebestrijding als duurzaamheid.

#### 2.2.5 EU

De Europese Unie heeft recentelijk het ontwikkelingsbeleid heroverwogen en nadere prioriteiten vastgesteld. Coherentie is omarmd als een belangrijk aandachtspunt. Tevens zijn alle beleidsterreinen doorgelicht teneinde duurzaamheid in alle activiteiten van de Europese Unie en de Europese Commissie integraal mee te nemen.

De Duurzaamheidsstrategie van de Europese Unie geeft hier verder invulling aan en zal volgend jaar aangevuld worden met een internationale dimensie. Nederland vindt het van belang dat hier ook de relatie tussen consumptie- en productie in de EU en de gevolgen voor armoede en milieu in ontwikkelingslanden wordt beschreven en met acties wordt aangevuld.

Nu het beleid inzake duurzame ontwikkeling wordt bijgesteld is de prioriteit om de uitvoering van duurzame ontwikkelingssamenwerking energiek ter hand te nemen. De institutionele capaciteit van de EU om hier inhoud aan te geven blijft echter een knelpunt. Nederland zal via de gebruikelijke kanalen de Europese Commissie aanzetten om de institutionele capaciteit te gaan versterken.

### **3. Uitvoering: multikanaalbenadering**

#### *3.1 Milieu in de internationale context*

Zoals al eerder aangegeven hebben veel milieuproblemen door hun aard een grensoverschrijdende, vaak zelfs mondiale werking, en is de respons van de internationale gemeenschap het streven naar vormen van «governance» op internationaal niveau om die problemen het hoofd te bieden. Het interventieniveau dient daaraan uiteraard te zijn aangepast, hetgeen betekent dat de uitvoering van het Nederlands beleid ook voor een

belangrijk deel verloopt via internationale c.q. multilaterale organisaties, dan wel is gericht op versterking van die organisaties met betrekking tot hun ondersteunende rol voor ontwikkelingslanden in het genoemde proces naar toenemende internationale milieu governance.

### *3.2 Multilaterale kanaal*

#### 3.2.1 United Nations Environment Programme (UNEP)

Het accent van de Nederlandse samenwerking met UNEP heeft de afgelopen jaren m.n. gelegen op versterking van de capaciteit op het gebied van milieuregelgeving, voorbereidingen en de uitvoering van internationale milieuverdragen, milieu assessment, water, stedelijk milieu en de totstandkoming van het zgn. POP's verdrag dat betrekking heeft op persistente organische verontreinigende stoffen (m.n. de paragrafen m.b.t. technische assistentie, capaciteitsontwikkeling en financiële middelen ten behoeve van ontwikkelingslanden).

Nederland heeft het initiatief genomen tot het gezamenlijk met UNEP ontwikkelen van een partnership programma met als uitgangspunt het bevorderen van verdere integratie van armoede en milieu binnen het werk van de organisatie. Een en ander zal uiteindelijk zijn positieve weerslag moeten krijgen in door de organisatie ontwikkelde nationale en regionale programma's welke voortvloeien uit internationale afspraken en gericht zijn op ontwikkelingslanden.

#### 3.2.2 Global Environment Facility (GEF)

De GEF was oorspronkelijk aangewezen als financieringsmechanisme voor het Klimaatverdrag (UNFCCC), het Verdrag inzake Biologische Diversiteit (CBD) en activiteiten gericht op bescherming van de internationale wateren en ozonlaag. Recentelijk is daar het POPs verdrag aan toegevoegd en wordt, mede op instigatie van Nederland, bekeken in hoeverre activiteiten in het kader van het Verdrag ter bestrijding van Verwoestijning via de GEF gefinancierd kunnen worden.

Als lid van de Council is Nederland nauw bij beleidsontwikkelingen in het kader van de GEF betrokken. In de afgelopen jaren heeft de nadruk m.n. gelegen op het vergroten van transparantie rond de projectcyclus, het bevorderen van «ownership» aan de kant van ontvangende landen, het verbeteren van de coördinatie op landenniveau en het verruimen van financieringsmogelijkheden.

In het najaar van 2000 zijn de onderhandelingen voor de derde middelenaanvulling van de GEF van start gegaan. De Nederlandse inzet is gericht op een aanzienlijke verhoging van de middelen en een verruiming van het mandaat (o.m. door toevoeging van de CCD). In dit proces zullen de specifieke wensen en behoeften van ontwikkelingslanden een grote rol spelen. Daarnaast zijn de uitkomsten van de «Second Study of GEF's Overall Performance» en de ontwikkelingen in het kader van de verschillende relevante internationale milieuverdragen van belang voor de uiteindelijke besluitvorming terzake.

#### 3.2.3 Partnerships met multilaterale organisaties

Nederland heeft op milieugebied met enkele sleutelorganisaties op het gebied van het mondiale milieu partnership programma's afgesloten. In deze partnership programma's staan de integratie van milieu in het beleid van de desbetreffende organisaties en de doorwerking ervan in de reguliere programma's die in de diverse landen uitgevoerd worden, voorop. Aan de hand van afgesproken doelstellingen worden de organisaties uitgenodigd deze integratie van milieu uit te werken. Met de FAO, die leidinggevend is op gebied van het duurzame gebruik



van biodiversiteit, zijn speciale programma's afgesproken op gebied van biodiversiteit en bossen. Als uitgangspunt is gekozen de uitvoering van de werkprogramma's agrobiodiversiteit en bossen van het CBD op nationaal niveau te faciliteren. FAO heeft onder meer tezamen met andere organisaties de «national forest programme facility» opgezet waarmee landen ondersteund worden met het opzetten en uitvoeren van nationale bosprogramma's. Op gebied van agrobiodiversiteit wordt aandacht gegeven aan het belang van diversiteit in landbouwsystemen waarbij ook aandacht wordt besteed aan milieuvriendelijke benadering van plagen en aan het belang van het landschapsniveau. Biomassa energie op het platteland krijgt hierbij ook aandacht.

Met de Wereldbank wordt ingezet op het integreren van milieu binnen het beleid van de Bank en de diverse programma's gericht op ontwikkelingslanden. Op milieugebied wordt op een vijftal thema's ingezet te weten energie, bossen en biodiversiteit, milieueffectrapportage en water.

Met de Asian en de Interamerican Development Bank wordt ook gewerkt aan een partnership op het gebied van energie en van biodiversiteit.

#### 3.2.4 Samenwerking met internationale NGO's

Een ander belangrijk instrument voor Nederland voor het bereiken van de gestelde doelen is samenwerking met de internationale NGO's die werkzaam zijn op milieugebied, zoals IUCN, WWF, WRI, IED, ICTSD, etc.. Ondersteuning van deze NGO's vindt in toenemende mate plaats in de vorm van «corefunding», dan wel in de vorm van programmafinanciering. Belangrijk thema's hierbij zijn capaciteitsopbouw van overheid als niet-overheid, en het betrekken van het maatschappelijk middenveld bij de ontwikkeling, vormgeving en uitvoering van milieubeleid in ontwikkelingslanden.

#### 3.3 Bilaterale kanaal

In het bilaterale landenbeleid krijgt milieu als volgt vorm.

- als gezondheid, water, onderwijs of landbouw: transversaal milieu.
- Van de 17+3 landen heeft daarnaast een aantal voor milieu gekozen als prioritaire sector binnen de bilaterale samenwerking. Dat zijn Ghana, India, Mozambique, Sri Lanka, Indonesië en Vietnam.
- Naast de 17+3 landen wordt met 13 andere ontwikkelingslanden specifiek op milieugebied samengewerkt: de themalanden milieu, t.w. Benin, Brazilië, China, Colombia, Ecuador, Filippijnen, Guatemala, Kaapverdië, Mongolië, Nepal, Pakistan, Peru, Senegal. Daarnaast wordt het voorstel voorbereid om Albanië en Bhutan op te nemen op de lijst van themalanden milieu, en Benin toe te voegen aan de 17+3 landen.  
Een aantal van deze landen zit nog in de fase van ombouw van een volledige ontwikkelingsrelatie naar een specifieke milieurelatie. Voor andere landen is het voor het eerst dat zij een ontwikkelingsrelatie met Nederland aangaan. Brazilië is hier een voorbeeld van.  
Dergelijke nieuwe relaties worden zorgvuldig opgebouwd en vergen tijd.
- In de andere themalanden waarmee wordt samengewerkt rond de thema's «goed bestuur en vredesopbouw» en «bedrijfsleven», kan milieu een dwarsdoorsnijdend thema zijn
- Tenslotte is er een beperkte groep landen waarmee de samenwerking wordt afgebouwd en waarvoor een «exit strategie» is opgesteld, waarin het voorkomen van kapitaalvernietiging voorop staat.

Sectoraal

De sectorale benadering vormt het uitgangspunt voor de samenwerking

met de genoemde landen. Nationale milieuprioriteiten worden ondersteund indien de overheid het als prioriteit aangeeft en/of daarvoor voldoende maatschappelijk draagvlak in de samenleving bestaat. Omdat de politieke en fysieke milieusituatie per land verschilt, pakt de uitwerking van de bilaterale samenwerking op milieugebied per land verschillend uit. Uitgangspunt is steeds dat de sectorale benadering helpt de institutionele capaciteit te versterken, de effectiviteit van de milieuwetgeving te vergroten en de integratie van ecologische aspecten in belangrijke sectoren van de samenleving en economie te bevorderen. Zo wordt bijvoorbeeld bekeken of er voldoende instrumenten zijn om het milieubeleid daadwerkelijk inhoud te geven. Het gaat dan om instrumenten als de milieueffectrapportage, het prijsmechanisme en milieu-auditing.

De interacties tussen armoedebestrijding en de ecologische component van duurzame ontwikkeling dienen integraal onderdeel uit te maken van de PRSP's van ontwikkelingslanden. Deze dienen op hun beurt de basis te vormen voor de National Strategies for Sustainable Development (NSSD), die landen opstellen als uitvloeisel van de afspraken tijdens de UNCED conferentie van 1992. Vanzelfsprekend vormen naast de PRSP's en de NSSD's de internationale afspraken die in mondiale fora zijn gemaakt in het kader van het internationale milieu- en natuurbeleid eveneens een kapstok voor de samenwerking.

In een aantal landen bestaat evenwel nauwelijks milieubeleid dat gedragen wordt door maatschappelijke organisaties. De samenwerking richt zich dan vooral op de vraag hoe zo'n nationaal milieubeleid tot stand kan worden gebracht. Daarbij spelen NGO's, onderzoeksinstituten, delen van het bedrijfsleven, onderwijs en de media een belangrijke rol. Vooral initiatieven met een katalyserend en innovatief karakter worden gesteund, bijvoorbeeld activiteiten die de mogelijkheden van ecologische duurzaamheid binnen bepaalde sectoren kunnen bevorderen. Ook in die zin beperkt de samenwerking zich dus niet tot een overheid-tot-overheid relatie.

#### Doorsnijdend thema

Milieu als doorsnijdend thema in de samenwerkingsrelatie richt zich op de vraag hoe relevante milieu-aspecten geïntegreerd kunnen worden in de gekozen samenwerkingssectoren zoals water, gezondheid, onderwijs en landbouw. Als doorsnijdend thema speelt milieu op verschillende niveaus en kan zowel het afschermen van negatieve gevolgen op het milieu als het benutten van positieve gevolgen op het milieu inhouden.

Ter gedachtebepaling volgt hieronder een opsomming van milieu-aspecten die aandacht behoeven bij een aantal sectoren waarin in de 17+3 landen relatief veel wordt samengewerkt:

Gezondheid:	gezonde leefomgeving en arbeidsomstandigheden; lokale medicijnen; water en aan water gerelateerde ziektes; vuilafvoer en verwerking;
Onderwijs:	aanpassing curriculum en leerboeken; natuuren milieukennis bij leerkrachten;
Plattelandsontwikkeling:	landuse planning; agroforestry; energie; milieu-effecten infrastructuur; duurzaam vegetatiebeheer; agrobiodiversiteit;
Landbouw:	landbouw-biodiversiteit; integrated pest management; bodemvruchtbaarheid; duurzame veeteelt;

Water: wetlands; geïntegreerd waterbeheer; afvalwater; stroomgebiedenbeheer; kustbescherming.

Eco-regio's in de bilaterale samenwerking (Ook) in de bilaterale uitvoering blijkt soms het landen-overstijgende karakter van milieu-issues. Eco-regio's vallen in de regel niet samen met landsgrenzen, maar veeleer met stroomgebieden, ecosystemen, etc. In die landen waar milieu een sector of thema is in de bilaterale samenwerking, en waar de milieu-issues de landsgrenzen overstijgen, beperkt de Nederlandse steun zich uiteraard niet tot het betrokken land alleen, maar betreft daarbij ook de betrokken omliggende landen in de eco-regio of het betreffende stroomgebied.

### *3.4 Particuliere kanaal*

Met betrekking tot de rol van particuliere organisaties in ontwikkelingsprocessen en de plaats van deze organisaties in het OS-beleid is recent het beleidskader «MFP-breed» aan de Kamer voorgelegd. Hieraan zal nog worden toegevoegd een notitie over het subsidiesysteem voor thematische NGO's. Tevens is aan de Kamer voorgelegd de beleidsvisie «Civil society en Structurele Armoedebestrijding», en uiteraard is deze visie op de plaats en rol van maatschappelijke organisaties in het ontwikkelingsproces en in het beleid ook van toepassing op milieu-NGO's.

Nederlandse en internationale NGO's op milieugebied kunnen in aanmerking komen voor financiële ondersteuning, i.c. subsidie, in verschillende vormen:

- core funding wordt, waar verantwoord, verstrekt aan organisaties die vanuit hun specifieke invalshoek een bijdrage leveren aan structurele armoedebestrijding, en een goed track record, zowel beheersmatig als beleidsmatig, hebben
- Programmafinanciering wordt beschikbaar gesteld voor een samenhangend deel van de activiteiten van organisaties die vanuit een hoofddoelstelling werken die niet primair op het gebied van OS, armoedebestrijding of Noord Zuid relaties ligt, maar wel voor een deel van hun activiteiten op dat terrein actief zijn (en eveneens een beleids- en beheersmatig goed track-record hebben). Ook OS-gerichte organisaties die nog geen (voldoende) track record hebben of om andere redenen (nog) niet voor core financiering kwalificeren kunnen voor programmafinanciering in aanmerking komen.
- Projectfinanciering, voor een in de tijd beperkte, duidelijk afgebakende activiteit, is een laatste vorm van subsidiering die voor NGO's in beperkte mate beschikbaar zal zijn.

Voor het Nederlands bedrijfsleven bestaat de mogelijkheid om milieutechnologie te integreren in investeringen en leveranties in/aan ontwikkelingslanden met ondersteuning via het MILIEV-programma.

## **4 Extracomptabele Staat Milieu**

### *4.1 Samenstelling nieuwe staat*

De huidige wijze van berekenen van de uitgaven voor natuur- en milieubeleid in ontwikkelingslanden dateert van begin jaren negentig. Sinds die tijd werd er belang aan gehecht inzicht te hebben in die uitgaven, immers milieu stond op de internationale agenda na UNCED, Rio de Janeiro 1992. Aangezien echter UNCED noch OESO/DAC een methode presenteerden

waarop donoren hun milieuprestatie konden baseren ontwikkelde ieder land die zelf.

Ook Nederland ontwikkelde een eigen berekeningswijze om de inspanningsverplichting van de 0,1 procent BNP binnen het kader van ontwikkelingssamenwerking zichtbaar te maken: de Extracomptabele Staat Milieu. Deze wordt jaarlijks aan de Kamer aangeboden. De berekeningswijze en de presentatie veranderde de afgelopen jaren niet. Inmiddels heeft het Nederlandse ontwikkelingsbeleid aanpassingen ondergaan. Zo leidde de herijking tot een grotere mate van decentralisatie van bevoegdheden en besluitvorming naar de posten. Het huidige OS-beleid richt zich meer op ownership, hanteert een beperktere landenlijst en streeft een sectorale aanpak na. Ook introduceerde de Nederlandse overheid het VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording). Dit moet de consistentie tussen doelstellingen en resultaten inzichtelijker maken, en heeft tot een nieuwe indeling van de begroting geleid. Een en ander noopt tot een aanpassing van de extracomptabele Staat Milieu. De nu gevolgde berekeningsmethodiek en de presentatie beoogt de genoemde veranderingen te integreren. Dat vergroot de samenhang tussen de Extracomptabele Staat Milieu en de HGIS nota en HGIS jaarverslag.

De Milieustaat, in zijn nieuwe vorm, zal deel uitmaken van de eerstvolgende HGIS nota. Vervolgens wordt met de introductie van het nieuwe management informatiesysteem bij het ministerie en betere rapportage door derde instellingen de berekeningmethodiek voor de Milieustaat meer verfijnd.

#### 4.2 Middelen

Voor milieu gelden twee kwantitatieve doelstellingen. Voor het internationaal natuur- en milieubeleid zal 0,1% van het BNP worden uitgegeven, terwijl daarbinnen NLG 50 mln aan tropisch regenwoud wordt besteed als onderdeel van de doelstelling van 150 mln voor internationaal bossenbeleid. Om een indruk te geven van de hoogte en de verdeling van de bedragen wordt het volgende uit de extracomptabele staat milieu over 2000 samengevat. In 2000 vertegenwoordigde 0,1% van het BNP NLG 898 mln. De doelstelling is voor ongeveer 96% gehaald, d.w.z. dat 0,096 % van het BNP uitgegeven is aan internationaal natuur- en milieubeleid, t.w. een bedrag van NLG 861 mln.

De verdeling op hoofdlijnen van dit bedrag luidt als volgt:

Landenprogramma's milieu	NLG 329 mln	(100% toerekening)
Internationale milieubijdragen (VN milieu org.)	NLG 26 mln	(100% toerekening)
Miliev programma	NLG 80 mln	(100% toerekening)
Internationale milieubijdragen (VN org. met milieucomponent)	NLG 106 mln	(gedeeltelijke toerekening)
Medefinancieringsprogramma	NLG 73 mln	(gedeeltelijke toerekening)
Landenprogramma's met een Milieudimensie	NLG 180 mln	(gedeeltelijke toerekening)
Overig	NLG 67 mln	(100% en ged. toerekening)