

Vergaderjaar 2001–2002

25 946

Internationaal Natuur- en Milieubeleid

Nr. 4

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 21 januari 2002

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹ heeft op 19 december 2001 overleg gevoerd met minister Herfkens voor Ontwikkelingssamenwerking over de **notitie Milieu en armoedebestrijding (25 946, nr. 3)**. Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Hessing** (VVD) vindt de notitie Milieu en armoedebestrijding helder en compleet. Wel stelt de regering vast dat de CSD (Commission on Sustainable Development) weinig effectief is. Als de progressie op dit dossier zo minimaal is, waarom wordt dan niet voor een efficiëntere aanpak gekozen?

Verder vraagt hij naar de resultaten die worden beoogd bij de Zesde Conferentie van Partijen van het CBD (Biodiversiteitsverdrag) in Den Haag in april 2002 en de WSSD (World Summit on Sustainable Development) in september 2002 in Johannesburg? Welke landen besteden op dit moment daadwerkelijk 0,7% van hun BNP aan ontwikkelingssamenwerking én de additionele 0,1% aan internationale milieudoelstellingen? De heer Hessing complimenteert de minister met het voor 96% bereiken van de laatste doelstelling, maar vraagt zich af of het wel zo'n goede zaak is dat Nederland hierbij eenzaam vooroploopt, niet in de laatste plaats omdat de Nederlandse regering er in dat geval kennelijk niet in is geslaagd om andere landen aan de afspraken te houden. Ook vindt hij het niet louter positief als Nederland eenzaam vooroploopt bij de naleving van het Klimaatverdrag en het Kyoto-protocol. Wat valt hierbij van de overige EU-landen te verwachten? En wat hebben de uit de Rio-conventies voortgevloeide activiteiten bijgedragen aan de armoedebestrijding? De heer Hessing neemt graag op korte termijn kennis van de resultaten van de OESO-studie naar de relatie tussen milieu en armoede.

De heer Hessing betreurt het dat de notitie zich beperkt tot een opsomming van inputgegevens. Graag kreeg hij wat meer informatie over de concrete output, en over de feitelijk bereikte resultaten van de investeringen in milieu en armoedebestrijding.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks) vindt het een goede zaak dat in de notitie een duidelijk verband wordt gelegd tussen de milieu- en de armoede-

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Weisglas (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van Middelkoop (ChristenUnie), Valk (PvdA), Apostolou (PvdA), Verhagen (CDA), ondervoorzitter, Hessing (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), M. B. Vos (GroenLinks), Dijkzma (PvdA), Van 't Riet (D66), Van den Doel (VVD), Koenders (PvdA), Verburg (CDA), Karimi (GroenLinks), Timmermans (PvdA), Remak (VVD), Wilders (VVD), Moleenaar (PvdA), Çörüz (CDA).

Plv. leden: Dijkstal (VVD), Van Baalen (VVD), Van den Akker (CDA), De Graaf (D66), Rouvoet (ChristenUnie), Zijlstra (PvdA), Belinfante (PvdA), Eurlings (CDA), Cherribi (VVD), De Haan (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van Bommel (SP), Harrewijn (GroenLinks), Gortzak (PvdA), Ter Veer (D66), Snijder-Hazelhoff (VVD), Albayrak (PvdA), Visser-van Doorn (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), Rijpstra (VVD), Balemans (VVD), Duijvestijn (PvdA), Leers (CDA), Van Oven (PvdA).

problematiek, maar mist visie. De notitie beperkt zich tot een schets van de bestaande situatie en wordt nergens echt concreet. Zij biedt louter opsommingen, beschrijvingen van afspraken en initiatieven; concretisering van langetermijndoelen, doorwrochte analyses en ambities ontbreken. Welke kansen en bedreigingen voor milieu en armoedebestrijding ziet de minister bijvoorbeeld in de onvermijdelijke globalisering? Welke aanpak is volgens haar vereist voor de verschillende probleemgebieden? Wat zijn haar visie en doelstellingen voor de komende WSSD en de FFD-conferentie (Financing for Development) van maart 2002 en hoe zijn deze gerelateerd? Welke rol speelt de financiering van internationaal milieubeleid en milieubeheer hierbij?

Mevrouw Karimi zet ook vraagtekens bij sommige posten die onder de 0,1% BNP-doelstelling vallen. Ook Nederland zelf heeft een belang bij internationaal milieubeleid en duurzaam milieubeheer. Waarom worden de middelen voor bilaterale landenprogramma's, dus voor de landen die hebben gekozen voor milieumaatregelen en niet voor andere voor hen nuttige doelen, dan tot die 0,1% gerekend? Hiervoor dienen betere afspraken te komen.

Verder wijst mevrouw Karimi erop dat de Kamer nog steeds geen evaluatie heeft ontvangen van de 150 mln die zijn besteed in het kader van het Regeringsstandpunt tropisch regenwoud (RTR). In hoeverre kloppen de geruchten dat die evaluatie wel degelijk beschikbaar is, maar aan de Kamer wordt onthouden omdat zij de regering onwelgevallig is? Ook vraagt mevrouw Karimi naar het verband tussen (agro)biodiversiteit en TRIP's (trade related aspects of international property rights). Welke inzet kiest Nederland bij het overleg hierover in WTO-verband?

De notitie stelt teleur op het gebied van energiebeleid, want ook daarbij is zij louter beschrijvend en gespeend van een toekomstvisie. Hoe kunnen alternatieve energiebronnen bijvoorbeeld beter worden benut?

Het verheugt mevrouw Karimi dat de minister inmiddels is overtuigd van de noodzaak van een grensoverschrijdende ecoregionale benadering, maar ook hier is haar praktische uitwerking onhelder. Over welke ecoregio's gaat het en welke concrete resultaten zijn er geboekt?

De Nederlandse regering committeert zich aan een forse uitbreiding van de global environment facility (GEF), maar wat betekent dit concreet en is Nederland zelf wel bereid tot een hogere bijdrage?

Mevrouw **Dijksma** (PvdA) wijst erop dat de notitie het karakter van een voortgangsnotitie heeft en zich daarom noodzakelijkerwijs tot een schets beperkt, ook omdat de voorbereidingen op de WSSP en op Rio+10 nog in volle gang zijn. Wellicht is dit overleg daarom ook wat prematuur.

Graag hoort mevrouw Dijksma van de minister in hoeverre zij haar collega's in de Utstein-groep enthousiast weet te krijgen voor de 0,1% van het BNP voor internationaal natuur- en milieubeleid. Ecologische duurzaamheid gaat hand in hand met armoedebestrijding, zeker op de langere termijn. In derdewerldlanden wordt de koppeling van deze beide probleemvelden echter vaak bemoeilijkt door inadequate instituties en een gebrekkige kennis van milieu, zeker op lokaal niveau. De Nederlandse regering ziet vooral heil in een sectorale aanpak van capaciteitsopbouw. Zonder een grondig en wereldwijd besef van het belang van duurzame ontwikkeling zal een dergelijke aanpak echter altijd tekortschieten. Daarom zou zij zich meer moeten richten op een actieve, meer politiek getinte benadering. Mevrouw Dijksma breekt derhalve een lans voor een sterke Nederlandse lobby om de koppeling van milieu en armoedebestrijding hoger op de internationale politieke agenda te krijgen. De aanstaande FFD-conferentie biedt daarvoor volgens haar een prima gelegenheid.

Verder vraagt mevrouw Dijksma naar de visie van de minister op de privatisering van de energiesector in ontwikkelingslanden. Zelf zet zij daar vraagtekens bij: lukrake privatisering in ontwikkelingslanden gaat namelijk

vaak ten koste van de beschikbaarheid van energie voor de allerarmsten en bovendien raken overheden door de verkoop van nutsbedrijven welkome inkomstenbronnen kwijt. Behoedzaamheid is derhalve geboden. Sommige onderdelen van het Proefprojectenprogramma joint implementation (PPP-JI) blijken uitermate succesvol. Wat zijn de verdere ambities? Bij het thema ondernemen en milieu ligt een associatie met fair trade voor de hand. In hoeverre kan, naast de subsidie voor Max Havelaar, een bredere steun voor duurzame handel worden georganiseerd, bijvoorbeeld door middel van btw-vrijstellingen? Tot slot vraagt mevrouw Dijksma om een nadere toelichting op het RTR. Klopt het dat de evaluatie niet aan de Kamer is gezonden omdat deze niet aan bepaalde kwaliteitseisen voldeed?

De heer **De Haan** (CDA) vindt de notitie van hoge kwaliteit. In de notitie wordt namelijk overtuigend aangetoond dat ecologische leefomstandigheden behoren tot de elementaire bestaansvoorwaarden van mensen en daarom niet alleen bepalend zijn voor hun huidige welzijn en welvaart, maar ook bepalend zijn voor de mogelijkheden van toekomstige sociale en economische ontwikkeling. Milieu en ontwikkeling c.q. armoedebestrijding zijn dus intrinsiek verbonden. Men mag evenwel niet uit het oog verliezen dat de doelstellingen van milieubehoud en armoedebestrijding ook haaks op elkaar kunnen staan: beperkingen die mensen worden opgelegd uit hoofde van milieumaatregelen kunnen namelijk ook ten koste gaan van hun lokale bestaansvoorwaarden op de korte termijn. Verwoestijning door het kappen van bossen en intensief gebruik van gronden vormen duidelijke voorbeelden van dit probleem. Verder is de heer De Haan bang dat de Nederlandse regering overvraging riskeert als zij te veel hamert op de 0,1% BNP-norm. Dit terrein vergt vooral een realistische en incrementele benadering: als voor veel landen de norm van 0,7% van het BNP voor ontwikkelingssamenwerking al hoog gegrepen is, dan is het onverstandig om van de additionele 0,1% voor internationale milieumaatregelen een prioriteit te maken; voor veel landen kan dit een brug te ver zijn.

De heer De Haan heeft er begrip voor dat de effectiviteit van het beleid rond milieu en armoedebestrijding bijzonder moeilijk is te bepalen, niet in de laatste plaats omdat het bewustzijn van de relatie tussen ecologie en armoede relatief recent is en het beleid een vooral projectmatig karakter heeft. Een deel van de Nederlandse inspanningen is gericht op de opbouw van instituties ter plekke, ter vergroting van de capaciteit van het lokale bestuur. Kan de minister, ondanks de complexiteit, toch enig inzicht verschaffen in de doelmatigheid hiervan, eventueel op basis van praktische ervaringen? En wat zijn de praktische resultaten van het Nederlandse initiatief tot joint implementation?

Mevrouw **Van 't Riet** (D66) vindt de notitie een welkome aanvulling op de begroting, want daarin stond weinig over milieubeleid. Zij is verheugd dat Nederland 0,1% van zijn BNP besteedt aan internationaal milieubeleid, maar vraagt zich af hoever andere landen hiermee zijn. Het grote belang van milieu voor ontwikkeling rechtvaardigt volgens haar de status van facetbeleid voor het milieubeleid.

Mevrouw Van 't Riet is verheugd over de aandacht in de notitie voor het stedelijke milieu. Nederland kan hieraan verder bijdragen door de vorming van stedenbanden te stimuleren. De ambities van de Nederlandse regering met betrekking tot de FFD-conferentie en de WSSD zijn nog wat onduidelijk. Mevrouw Van 't Riet steunt het idee om het MER-concept toe te passen op ontwikkelingsprojecten: een uitputtende rapportage van milieueffecten als standaardonderdeel van de procedure bij (mede)gefinancierde infrastructurele projecten in ontwikkelingslanden lijkt haar een zeer goede zaak, al is zij benieuwd naar de concrete uitwerking.

De aandacht binnen de EU voor de koppeling van milieubeleid en armoedebestrijding valt mevrouw Van 't Riet tegen. Zij vindt dat de Nederlandse minister zich best sterker mag inzetten voor een hogere plaats voor dit onderwerp op de Europese agenda. Ook mevrouw Van 't Riet plaatst vraagtekens bij de trend in derdewereldlanden van privatisering van nutsbedrijven die voorheen in staatshanden waren. Bij privatisering moeten altijd randvoorwaarden gelden en milieubeleid kan een van die randvoorwaarden zijn.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie) wijst ook op de intrinsieke relatie tussen welvaart en leefomgeving, productie en consumptie, zorg voor grondstoffen en rechtvaardige sociale verhoudingen. De etymologie van «economie», «zorg voor de huishouding», wijst hier volgens hem al op. De verhouding tussen economie en ecologie, met name op mondiaal niveau, is enorm problematisch en noopt derhalve tot een zekere bescheidenheid, onder andere bij het stellen van vragen naar de effectiviteit en concrete resultaten van beleid. Dit neemt evenwel niet weg dat de doeltreffendheid van beleid moet worden bewaakt. Men mag niet vergeten dat de rijkdom in het Westen en de armoede elders zijn gerelateerd: de organisatie van de westerse economie gaat gedeeltelijk ten koste van de ontwikkelingsmogelijkheden in de rest van de wereld.

De inspanningen van Nederland voor capaciteitsopbouw kunnen volgens de heer Van Middelkoop worden geïntensiveerd. Voor de bescherming van ecosystemen is de ecoregiobenadering wellicht een logische keuze. In het licht van de ervaringen die Nederland zelf heeft gehad bij de besluitvorming rond de bescherming van de Waddenzee is enige scepsis evenwel op haar plaats, zeker als deze benadering wordt toegepast op bilateraal niveau. Ook wensen op het gebied van politieke en militaire veiligheid mogen hierbij niet worden onderschat.

Verder betwijfelt de heer Van Middelkoop of het predikaat «new and additional» werkelijk geheel van toepassing is op de 0,1% van het BNP dat Nederland zelf besteedt aan internationaal milieubeleid. De invulling van de 0,1% vraagt sowieso om enige verheldering. Welk deel hiervan wordt bijvoorbeeld besteed aan het mondiale klimaatbeleid? Wie is binnen het Nederlands kabinet verantwoordelijk voor de implementatie van het clean development mechanism?

Uit de decemberbrief maakt de heer Van Middelkoop op dat 5 mln extra wordt uitgegeven aan de gewenste versterking van de «internationale milieuarchitectuur». Wat wordt hieronder verstaan?

Antwoord van de regering

De **minister** toont zich verheugd over het groeiende bewustzijn van de intrinsieke verstrengeling van milieu en armoede. Helaas voldoen alleen Nederland, Denemarken, Luxemburg, Zweden en Noorwegen aan de norm van 0,7% van het BNP voor ontwikkelingssamenwerking. Alleen Nederland voldoet aan de doelstelling van een additionele 0,1% voor internationaal milieubeleid. In de Nederlandse context is de 0,1% wellicht niet geheel additioneel, maar in internationaal perspectief kan dat predikaat wel degelijk worden verdedigd. De Nederlandse inspanningen zijn primair gericht op het propageren van de 0,7%-doelstelling en dat is al moeilijk genoeg, zelfs binnen de EU. Serieuze acties voor de 0,1%-doelstelling kunnen inderdaad het risico van overvraging in zich dragen. Inmiddels heeft Nederland 97% van de 0,1%-doelstelling bereikt. Hierbij is het etiketteringsstelsel van het begin van de jaren negentig bewust gehandhaafd, ook al was het enigszins arbitrair. Ook in die periode maakten bilaterale milieuprogramma's ervan deel uit. In de extra-comptabele staat milieu zal de precieze inhoud van de bestedingen worden aangegeven.

Het is wellicht wat prematuur om nu al uitgebreid in te gaan op de Neder-

landse inzet voor de WSSD. Die zal namelijk sterk afhangen van wat uiteindelijk de relevante thema's zullen blijken. De WSSD wordt regionaal voorbereid. Te zijner tijd zal de Kamer hierover een notitie ontvangen. De minister is ervan overtuigd dat de WSSD alleen zal slagen als de FFD-conferentie slaagt; zij werkt er dan ook hard aan om Financing for Development op de Europese agenda te krijgen, ook binnen de Utstein-groep. De voorbereidingen voor FFD-conferentie zijn in volle gang. Desgewenst zal de Kamer tijdig over de Nederlandse inzet worden geïnformeerd.

De geschiedenis van ontwikkelingssamenwerking leert dat de opbouw van institutionele capaciteit een bijzonder belangrijk, maar ook uitermate ingewikkeld proces is. De successen op dit terrein zijn vaak incrementeel. Uiteraard wordt de effectiviteit van het beleid bewaakt, maar de ontwikkeling van valide indicatoren is bijzonder moeilijk. Een deel van de Nederlandse middelen wordt via het multilaterale kanaal besteed. UNEP, habitat, GEF en medefinancieringsorganisaties vallen als zodanig binnen het VBTB-regime.

Mondialisering kan volgens de minister een risico vormen voor milieu en armoedebestrijding als zij leidt tot onvoldoende ownership in ontwikkelingslanden. Kansen ziet zij in de mogelijkheid die de WSSD biedt om PRSP's (poverty reduction strategy papers) op hun ecologische component te controleren. Overigens lijkt haar een omslag in het aanbodgerichte denken van donorlanden ook noodzakelijk. Donoren dienen het vermogen te ontwikkelen om zich in te leven in de ervaringswereld van ontwikkelingslanden. Zo krijg je in ontwikkelingslanden zelden de handen op elkaar als «het milieu» op een abstracte wijze wordt geagendeerd. Maar als de problematiek concreter wordt benoemd, en bijvoorbeeld wordt gesproken van riolering, verzilting of verwoestijning, of duidelijk wordt gemaakt dat het behoud van biodiversiteit inkomsten uit ecotourisme kan genereren, dan is instemming vaak snel bereikt.

Het uitgebreide OESO-rapport over de relatie tussen milieu en armoede is reeds lang beschikbaar. De minister vermoedt dat het rapport aan de vaste commissie voor VROM is gezonden. Binnen het kader van het DAC worden richtlijnen geformuleerd voor strategieën voor duurzame ontwikkeling, gerelateerd aan de PRSP's. Nederland speelt hierin een vooraanstaande rol. De 5 mln voor de internationale milieuarhitectuur komt ten goede van de United Nations Environment Programme (UNEP).

Alle betrokkenen, de minister inclusief, waren uitermate ontevreden over de kwaliteit van de evaluatie van de RTR-bestedingen. De minister heeft derhalve na overleg met alle betrokken instanties besloten om het betreffende stuk niet te publiceren. De conclusies en aanbevelingen in het stuk waren bijna allemaal onvoldoende onderbouwd. Enkele elementen waren evenwel bruikbaar en zullen deel uitmaken van de beleidsvorming: de conclusies en adviezen ten aanzien van de samenhang tussen ontwikkeling en bescherming, de samenhang tussen de onderliggende inspanningen in het kader van het regenwoudbeleid, de verbetering van de communicatie tussen ambassades en ministeries, de toerekening van de uitgaven en de capaciteit. Maar omdat de Kamer toch kennis van de evaluatie wenst te nemen, zal zij hierover nader worden geïnformeerd. In het overleg over agrobiodiversiteit in WTO-verband zal Nederland zich inzetten voor de bescherming van kleine boeren. De Nederlandse regering is een groot voorstander van de ecoregiobenadering en zal, waar mogelijk, de toepassing ervan bevorderen. Voor een dergelijke benadering moeten alle relevante betrokkenen bereid en in staat zijn tot samenwerking en dit is vaak moeilijk van de grond te krijgen. Inderdaad stemmen ervaringen dichterbij huis niet a priori optimistisch, maar in veel gevallen is grensoverschrijdende samenwerking de enige optie.

De Nederlandse overheid probeert veel aandacht te vragen voor de benutting van alternatieve energiebronnen, maar ook dit is in mondiaal verband

een moeizame zaak. Stimulering kan plaatsvinden binnen het kader van partnershipprogramma's.

De minister vindt het van belang dat van het vraagstuk van privatisering in de Derde Wereld geen ideologische kwestie wordt gemaakt. Zij kiest voor pragmatisme en efficiency: een optimaal resultaat tegen de laagste kosten, voor hen die echt steun nodig hebben. De privatisering van staatsbedrijven in de derde wereld is vaak een goede optie voor extractie-industrieën, zoals staatsenergiebedrijven. Dit geldt minder voor instellingen met een sociaal en dienstverlenend karakter, zoals waterbedrijven, gezondheidszorg en onderwijs.

De bevordering van fair trade gaat verder dan steun voor Max Havelaar: ook verwante instellingen, zoals de Wereldwinkel, ontvangen steun van de Nederlandse overheid. Het is moeilijk om internationale afspraken te maken over btw-vrijstellingen, mede omdat de EU belastingen een nationale aangelegenheid acht. Het is dus moeilijk om op dit terrein tot internationale afspraken te komen.

De minister ziet het milieubeleid vanzelfsprekend als facetbeleid. Stedenbanden, mits professioneel georganiseerd, bieden inderdaad veel mogelijkheden voor de verbetering van de kwaliteit van het stedelijk milieu, bijvoorbeeld bij afvalverwerking en rioleringsprojecten. MER's worden soms toegepast om de kwaliteit van projecten te taxeren. Daarbij moet er echter voor worden gewaakt dat de Nederlandse standaarden, die vaak verder gaan dan in internationaal opzicht gebruikelijk is, lukraak worden toegepast op de omstandigheden elders. De inzet van de Europese Commissie hierbij is inderdaad ronduit teleurstellend. Het opkopen van reductie onder het clean development mechanism valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van VROM.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
De Hoop Scheffer

De wnd. griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Van Toor