

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1250

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 oktober 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vier fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1 : mededeling EU-beleid en vrijwilligersbeleid (kamerstuk 22 112, nr. 1249)

Fiche 2 : mededeling stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa

Fiche 3 : mededeling partnerschappen in onderzoek en innovatie (kamerstuk 22 112, nr. 1251)

Fiche 4 : mededeling bijvangst walvisachtigen (kamerstuk 22 112, nr. 1252)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: mededeling stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Mededeling «Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa»

Datum Commissiedocument: 20 september 2011

Nr. Commissiedocument: COM(2011)571

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=200837

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: SEC(2011)1067

Eerstverantwoordelijke ministerie: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Behandelingstraject Raad

Het voorzitterschap beoogt conclusies over de mededeling aan te nemen tijdens de Milieuraad in december 2011. Het stappenplan (ook Routekaart of *Roadmap* genoemd) is een product van de Commissie. Uit het stappenplan vloeien wel concrete voorstellen voor wet- en regelgeving voort. Deze zullen via de gewone wetgevingsprocedure worden behandeld. Over deze voorstellen wordt de Kamer separaat geïnformeerd.

2. Essentie voorstel

Het stappenplan is één van de initiatieven onder de EU2020 strategie voor groei en banen. Dit stappenplan stelt verschillende acties voor om efficiënter om te gaan met onze hulpbronnen. Onder hulpbronnen worden zowel ruwe grondstoffen (zoals metalen, fossiele en biotische brandstoffen) als land, water en biodiversiteit verstaan. De mededeling bevat stappen die moeten leiden tot een zodanige vergroening van de economie dat met minder grondstoffen en lagere milieudruk hoogwaardige producten worden geproduceerd. Het gaat daarbij onder meer om duurzaam produceren en consumeren, afval ombuigen naar grondstof, het wegnemen van subsidies die een nadelig milieueffect opleveren zonder dat daar evenredige positieve effecten elders in de samenleving tegenover staan en het internaliseren van milieukosten in de prijzen. De mededeling stelt mijlpalen voor die het karakter hebben van richtinggevende doelen op middellange termijn (afhankelijk van het onderwerp 2015 of 2020), en formuleert daarnaast acties voor de Commissie en de Lidstaten.

Het document bestrijkt een zeer breed terrein en stelt daarom een geïntegreerde benadering voor. Er komen stappen aan de orde gericht op economische sectoren zoals de bouw, de voedselproductie en het vervoer, op verschillende maatschappelijke partijen (consumenten en producenten, wetenschap en onderzoek) en op milieucapartimenten (water, bodem, lucht, biodiversiteit en ecosystemen).

De mededeling stelt voor om de voortgang op het gebied van de belangrijkste mijlpalen en acties te verankeren in het Europees Semester in het kader van de Europa 2020 strategie voor groei en banen. Onder «Europees semester» wordt het tijdvak verstaan – ruwweg de eerste helft van elk kalenderjaar – waarin op Europees niveau een intensieve coördinatie plaatsvindt van het economische en budgettaire beleid van de Lidstaten. In die periode wordt de Annual Growth Strategy gepresenteerd en de Nationale Hervormingsprogramma's (NHP's) onder de Europa 2020

Strategie besproken. Daarnaast worden ook de Stabiliteits- en Convergenceprogramma's (SGP's) onder het SGP besproken.

3. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

De EU kent een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten op het gebied van milieu. Op grond van o.a. artikel 192 VWEU is de EU bevoegd maatregelen te nemen op dit gebied.

b) Functionele toets

Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit in beginsel positief. Vanwege grensoverschrijdende effecten (gelijk speelveld) en mogelijke schaalvoordelen van het duurzame gebruik van hulpbronnen is een overkoepelende strategie voor efficiënt gebruik van hulpbronnen wenselijk. Deze vindt zijn uitwerking vervolgens in een hele reeks van stappenplannen en voorstellen op het gebied van transport, energie en landbouw. Bij concrete uitwerking zal per onderdeel de subsidiariteit nader worden gezien. Het stappenplan stelt zowel maatregelen voor die de Commissie zal nemen, als maatregelen die Lidstaten, afzonderlijk of samen met de Commissie, zullen nemen. De voorgestelde rolverdeling lijkt Nederland redelijk.

Proportionaliteit

Concrete wetgevingsvoorstellen van de Commissie zullen te zijner tijd kritisch op proportionaliteit worden beoordeeld. Hierbij is voor Nederland in het bijzonder van belang dat lidstaten ruimte krijgen om zo veel mogelijk zelf te kunnen bepalen welke middelen het meest doeltreffend zijn om de doelstellingen te behalen. Op die manier kan optimaal rekening worden gehouden met de uiteenlopende karakters van de economieën in de lidstaten.

c) financiële consequenties

Deze mededeling heeft op zichzelf geen financiële consequenties voor de EU-begroting of de lidstaten. De verdere uitwerking van de mededeling kan in de toekomst echter wel tot voorstellen leiden, die financiële gevolgen hebben voor de begrotingen van de lidstaten of voor burgers en bedrijven. Deze zullen te zijner tijd door Nederland worden beoordeeld. Randvoorwaarde voor Nederland is dat de voorstellen haalbaar, betaalbaar, kosteneffectief en arm aan regeldruk zijn. Uitgangspunt is voorts dat eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen. Onvoorziene stijgingen van regeldruk dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, waarbij compensaties zoveel mogelijk dienen te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt.

4. Nederlandse positie

Algemeen

Nederland steunt de analyse in het stappenplan dat het slim, duurzaam en efficiënt omgaan met de natuurlijke hulpbronnen een noodzaak is voor welvaart op lange termijn. Naast noodzaak en bedreigingen ziet Nederland vooral ook kansen voor de transformatie naar een groene economie met een markt voor duurzame producten. Efficiënt gebruik van grondstoffen wordt een concurrentiefactor. Bedrijven die efficiënt met grondstoffen omgaan versterken bij stijgende grondstofprijzen hun concurrentiepositie. Bedrijven zoeken naar synergie-effecten van

leveringszekerheid van grondstoffen met afspraken over verduurzaming. Het bedrijfsleven in Nederland neemt ook heel duidelijk de leiding met deze trends (bijvoorbeeld de Nederlandse voedselsector die binnen 10 jaar alleen duurzame grondstoffen wil gebruiken). Het streven naar een groene economie met actieve en innoverende rol van het bedrijfsleven heeft het Kabinet o.a. tot uitdrukking gebracht in de Grondstoffennotitie, de Bedrijfslevenbrief, de Duurzaamheidsagenda en zal aan de orde komen in de praktische agenda voor prioritaire internationale publieke goederen die binnenkort zal verschijnen. Nederland vraagt daarom in Europees kader ook aandacht voor een actieve rol van het bedrijfsleven.

Voor het bereiken van een transformatie van de economie moet nu actie worden ondernomen. Er is een systeemverandering nodig in alle sectoren. De transitie moet goed aangestuurd en begeleid worden, beleid moet coherent zijn onder meer met ontwikkelingsdoelen en alle maatschappelijke actoren, met name het bedrijfsleven, krijgen een actieve rol aansluitend op belangrijke initiatieven die al in gang gezet zijn. Innovaties zijn van groot belang om een duurzame productie en consumptie te bereiken, inclusief een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen wereldwijd.

Nederland onderschrijft dat daarvoor barrières moeten worden overwonnen, en stimulansen voor de juiste keuzes moeten worden ingezet, zowel voor producenten als consumenten. Daarvoor is het noodzakelijk dat de prijzen ook de milieukosten van hulpbrongebruik reflecteren. Verder wil Nederland samen met het bedrijfsleven onderzoek bevorderen om de leemten in kennis over duurzame alternatieven op te vullen. Nederland wil dit op een zodanige manier vormgeven dat het ten goede komt aan de concurrentiekracht van Nederland in Europa en de wereld, en van de EU als geheel.

Integratie van beleid

De transitie naar een economie die efficiënt omgaat met hulpbronnen vergt een breed scala aan beleidsinstrumenten, die zodanig worden ingezet dat ze elkaar versterken. De Commissie streeft daarom naar het mobiliseren van alle betrokken partijen, zodat beleid, financiering, onderzoek en innovatie elkaar versterken. Nederland is echter van mening dat er meer nodig is dan overheidsmaatregelen die maatschappelijke partijen in de goede richting sturen. Nederland volgt een benadering waarbij de overheid innovatieve en duurzame initiatieven uit het bedrijfsleven, wetenschap en ngo's faciliteert en ondersteunt. Het topsectorbeleid, zoals weergegeven in de bedrijfslevenbrief, waarin bedrijfsleven, onderzoeksorganisaties en overheden samenwerken in partnerschappen, is hiervan een goed voorbeeld. Nederland zal ook in de EU pleiten voor een actieve ondersteuning aan dergelijke initiatieven van bedrijven en maatschappelijk middenveld.

De plannen van de Commissie om diverse partijen bij elkaar te brengen, bijvoorbeeld in een EU Resource Efficiency Platform, is een goede zaak. Nederland vindt het daarbij belangrijk te erkennen dat het bedrijfsleven eerstverantwoordelijke is bij het verzekeren van de voorzieningszekerheid en duurzaamheid van natuurlijke hulpbronnen. Het is belangrijk ervoor te zorgen dat zo'n platform niet wordt gedomineerd door partijen met gevestigde belangen, omdat er dan geen transitie op gang komt. Ook belangrijk is dat een langetermijnvisie wordt geformuleerd en dat deze visie wordt gebruikt om een veranderings- of versnellingsagenda te formuleren. Nederland zal deze uitgangspunten bij de vorming van het Platform naar voren brengen. Ook met publiek-private partnerschappen heeft Nederland goede ervaringen (bijvoorbeeld het Initiatief Duurzame Handel, IDH). De regering zal bezien hoe het werkveld van IDH verbreed kan worden naar Europees niveau.

Internationale architectuur

In het stappenplan is de mondiale dimensie onvoldoende verwerkt; deze vormt geen integraal onderdeel van de verschillende mijlpalen en acties. Over aanpassing van de internationale architectuur voor duurzame ontwikkeling zijn de afgelopen jaren talrijke opties besproken die echter beperkt uitzicht bieden op bindende afspraken over doelen en wederzijdse verantwoording. Nederland ziet vooral heil in versterking van bestaande structuren, organisaties en programma's die het mogelijk maken dat uitwisseling van goede beleidservaringen en monitoring van voortgang in de richting van duurzame ontwikkeling verbeteren. Nederland is van mening dat de effectiviteit van het internationaal bestuur moet en kan worden vergroot, zeker als het gaat om internationale publieke goederen, zoals een stabiel klimaat en voedselzekerheid voor iedereen. Daarbinnen dient aandacht te zijn voor versterking van de ontwikkelingsdimensie van dergelijke internationale publieke goederen. De regering zal hierover binnenkort een praktische agenda presenteren.

Rio + 20 en andere multilaterale kaders

Omdat veel grondstoffen vrij verhandeld worden over de wereld en de milieudruk vaak elders in de keten neerslaat, wil de Commissie hulpbronnen efficiëntie ook mondiaal agenderen, onder andere in het kader van de komende Rio+ 20 conferentie (juni 2012). Twee zaken staan op deze conferentie centraal: groene economie (ter bevordering van duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding) en internationaal milieu- en duurzaamheidsbestuur. Ook de verduurzaming van grondstoffenketens is van groot belang in het kader van voorzieningszekerheid op (middel)-lange termijn en het bereiken van ontwikkelingsdoelstellingen. Nederland hecht belang aan versterking van de huidige rol van UNEP en meent dat UNEP een centrale rol kan spelen bij de verbetering van de samenhang tussen de internationale milieuverdragen. Daarnaast is voor UNEP een rol weggelegd bij het realiseren van de doelen voor duurzame ontwikkeling. Nederland steunt het idee van de oprichting van een Council on Sustainable Development, die rechtstreeks onder de Algemene Vergadering van de VN valt.

Nederland is ten slotte van mening dat ook andere multilaterale kaders kunnen worden benut, zoals de CBD, WTO, VN klimaatverdrag en chemische verdragen.

Marktprikkels

Verschuiving van belastingen van arbeid naar energie en grondstoffen belooft gewenst gedrag terwijl vervuilers meer gaan betalen. Dat principe steunt Nederland van harte. Uiteraard moet daarbij rekening gehouden worden met de noodzaak voor een robuuste belastingopbrengst.

Nederland kent momenteel circa 14% belastingen met een milieugrondslag. Nederland behoort hiermee tot een kopgroep van landen met een hoog percentage aan milieubelastingen.

Nederland zou het toejuichen als ook andere lidstaten in het kader van de Energiebelastingrichtlijn meer groene belastingen invoeren, zowel ten behoeve van de verduurzaming van de economie, als voor de creatie van een gelijk speelveld voor bedrijven en burgers. Nederland is tegen streefwaarden voor belastingen met een milieugrondslag. Dit moet geen doel op zich worden.

Nederland is verheugd dat het stappenplan ingaat op vergroening van belastingen, maar ziet ook graag andere mogelijkheden genoemd voor het internaliseren van externe kosten, bijvoorbeeld het toewerken naar reële prijzen voor water, en een juiste toepassing van beprijzing van emissierechten.

Nederland is in beginsel voor het afschaffen van milieuschadelijke of milieuvriendelijke subsidies (Environmentally Harmful Subsidies). Echter, veel van deze subsidies zijn in het leven geroepen voor doelen die

niet (primair) op milieu zijn gericht. Een afweging per geval moet de mogelijkheid open laten om die andere doelen te laten prevaleren boven een ongewenst milieueffect. Het is een goed idee om een plan en een tijdsplanning op te stellen voor de uitfasering, mits er een eenduidig kader is voor wat er verstaan wordt onder «milieuschadelijke subsidies». Het is belangrijk om op Europees niveau de discussie te voeren over deze definitie – deze moet niet zo breed worden dat ze onbruikbaar is. De definitie die de OESO hanteert kan daarbij behulpzaam zijn. Voorts is Nederland van mening dat ook milieuschadelijke subsidies in het EU-beleid moeten worden geadresseerd.

Een andere belangrijke marktprikkel waarnaar in het stappenplan meerdere malen wordt verwezen is toepassing van het instrument Duurzaam Inkopen. Nederland deelt de mening dat dit instrument een belangrijke bijdrage kan leveren in het stimuleren van de markt om zich te verduurzamen. Daarbij moet er wel voor worden gewaakt dat de focus ligt op die producten die de grootste milieu-impact hebben en waar de overheid een belangrijke marktpartij is. Verder moeten de Europese criteria voor duurzaam inkopen ambitieus zijn en zodanig worden geformuleerd dat ze innovatie stimuleren. Op dit moment is dit nog niet het geval.

Onderzoek en innovatie

De transitie naar een hulpbronnen efficiënte economie vergt wetenschappelijke doorbraken en het op de markt brengen van nieuwe technologieën, waarmee behoeften op zodanige wijze worden vormgegeven dat het milieu wordt ontzien. Nederland is van mening dat de focus voor de inzet van private en publieke middelen voor onderzoek naar en ontwikkeling van efficiënt hulpbronnengebruik zo veel mogelijk zouden moeten gaan naar de gemeenschappelijk geïdentificeerde uitdagingen. De grootste uitdagingen hierbij liggen op het terrein van hernieuwbare energie (tegengaan klimaatverandering en bevordering voorzieningszekerheid) en de productie van biotische grondstoffen op duurzame wijze.

Nederland verwelkomt de initiatieven van de Commissie voor concretere samenwerking tussen private en publieke stakeholders. Echter, waar het gaat om gemeenschappelijke programmering van onderzoek moet het voortouw wel bij de lidstaten blijven liggen. Nederland is ervan overtuigd dat de hindernissen voor eco-innovatie moeten worden aangepakt op een gecoördineerde, actiegerichte manier. Een beleid alleen gericht op het stimuleren van de vraag naar eco-innovatie (vooral door bron- en milieukwaliteitsbeleid) is niet voldoende, ook het genereren van meer aanbod van nieuwe technieken en processen moet bevorderd worden. Bovendien zal een dergelijk initiatief acties moeten bevatten om de private sector te stimuleren, in het bijzonder het MKB, bij het ontwikkelen en oppakken van nieuwe technologische en niet-technologische benaderingen voor grondstoffenefficiëntie.

De Commissie geeft aan dat zij Europese Innovatiepartnerschappen zal ontwikkelen op het gebied van bijvoorbeeld, water, grondstoffen, duurzame landbouw, om de doelstellingen rond hulpbronnen te bewerkstelligen. Op dit moment is er sprake van een innovatiepartnerschap op proef, «Actief en Gezond Ouder worden». Nederland steunt het principe van Europese Innovatiepartnerschappen maar kan eventuele nieuwe partnerschappen alleen ondersteunen indien zij daadwerkelijk bijdragen aan stroomlijning én reductie van thema's en instrumenten.

Afval als grondstof

De ambitieuze plannen van de Commissie op het gebied van afvalverwerking en zoveel mogelijk inzetten van afval als grondstof sluiten goed

aan bij Nederlands beleid. Nederland is immers een van de voorlopers in de EU als het gaat om recyclingpercentages (80%).

Het Kabinet wil graag dat er Europese minimumstandaards voor afvalverwerking komen. Daarnaast is voor dit Kabinet het wegnemen van belemmeringen in de wetgeving (bijvoorbeeld voor de bedrijven) een belangrijk punt.

Nederland zal bij de inzet met betrekking tot *zero waste* en minimumpercentages van gerecycleerd materiaal aandringen op het belang van maatwerk. Dus geen generieke doelen en wetgeving, maar steeds kijken naar impact, haalbaarheid en betaalbaarheid.

Water, bodem en lucht

Het kabinet staat achter de geformuleerde mijlpalen voor het beheer van essentiële hulpbronnen als water, bodem, lucht en biodiversiteit. De mijlpaal voor biodiversiteit komt overeen met de tekst van de reeds gepubliceerde Biodiversiteitsstrategie. Regelgeving betreffende luchtkwaliteit zal in een apart traject worden herzien door de Commissie, de Kamer zal daarover separaat worden geïnformeerd. Het stappenplan formuleert hiervoor geen nieuwe voorstellen. De mijlpaal voor water blijft binnen de kaders van de Kaderrichtlijn Water. Vooral voor wat betreft het onderwerp bodem is het kabinet van mening dat goed moet worden gekeken naar de verdeling van bevoegdheden. Europees beleid moet volgen uit een toegevoegde waarde van optreden op Europees niveau. Voor Nederland is van belang dat nationaal een optimale keuzevrijheid blijft bestaan ten aanzien van het ruimtegebruik. Het duurzaam benutten van het bodem- en watersysteem speelt daarin een voorname rol.

Voedsel

Het voorgestelde beleid voor efficiëntie bij de voedselproductie en consumptie via een ketenbenadering sluit in grote lijnen aan op het Nederlandse beleid t.a.v. duurzaamheid. Nederland juicht toe dat de Commissie voedselverspilling in de keten wil agenderen, maar wijst erop dat vermindering van verspilling niet voldoende is om de milieueffecten aan te pakken. Met het tegengaan van voedselverspilling kan slechts een klein deel van de impact worden verkleind.

Dit houdt dus in dat milieueffecten die gepaard gaan met productie en consumptie van voedsel in zijn geheel zal moeten worden aangepakt, mede in samenhang met de milieueffecten van biomassaproductie. Duurzaamheidscriteria voor cruciale voedselketens zijn interessant. Op Europees niveau werkt de *Round Table for Sustainable Consumption and Production* aan een gemeenschappelijke aanpak van duurzaamheidscriteria voor voedsel. Nederland vindt dat wanneer een dergelijke methode door de Commissie wordt ontwikkeld, deze een duidelijke toegevoegde waarde moet hebben voor Nederland, en bestaande initiatieven (zoals voornoemde *Round Table*) niet voor de voeten moet lopen.

Mobiliteit en transport

Het stappenplan stelt voor dat het vervoer efficiënter moet omgaan met hulpbronnen, bijvoorbeeld door minder energiegebruik, moderne infrastructuur en slimme logistieke systemen. De kwantitatieve doelen wijken echter af van het Witboek Transport en vergen nadere onderbouwing. Nederland kan zich eerder vinden in mijlpalen in termen van hogere beladingsgraden.

Verder is voor Nederland onduidelijk of aanvullend Europees financieel instrumentarium effectiever is dan voortzetting van het succesvolle bronbeleid, dat nog wel voor alle modaliteiten uitwerking behoeft. Eventuele voorstellen op het gebied van internalisering van externe kosten in het vervoer moeten zo worden vormgegeven en getimed dat zij voor alle modaliteiten gelden en het gelijke speelveld niet verstoren.

Gebouwen

Nederland kan zich in het algemeen vinden in het streven naar gebouwen (nieuwbouw) met een energiegebruik dichtbij nul en een hoge materiaal-efficiëntie. Via het stellen van doelen en voorbereiden van wetgeving worden energieneutrale gebouwen steeds meer vanuit de overheid gestimuleerd. Wat betreft de genoemde recyclingpercentages en het percentage van de voorraad dat gerenoveerd moet worden ziet Nederland graag maatwerk op basis van een goede analyse van kosten en baten.

Indicatoren

De Commissie is van plan de voortgang van de mijlpalen en acties te verankeren in het Europese semester in het kader van de EU 2020 strategie. Hierbij zal naast een hoofdindicator, die materiaalgebruik tot uitdrukking brengt, gebruik worden gemaakt van een »dashboard« van indicatoren, die het gebruik van land, water en CO₂-uitstoot tot uitdrukking brengen. Deze indicatoren zijn nog in ontwikkeling. Nederland kan deze aanpak ondersteunen, voor zover naast de reeds bestaande EU2020 doelstellingen geen nieuwe doelstellingen worden geformuleerd. Nederland vindt bovendien dat voornoemde indicatoren zoveel mogelijk moeten aansluiten bij bestaande indicatoren, en dat zij zo direct mogelijk gerelateerd moeten zijn aan het beoogde doel, namelijk een duurzaam grondstoffengebruik. Verlaging van de milieudruk is dus leidend. O.a. het CE-rapport «Nederland importland – landgebruik en emissies van grondstofstromen» (CE Delft, 2010) geeft inzicht in de milieudruk van het Nederlandse grondstoffengebruik over de gehele keten. Voor een gelijk speelveld is het wenselijk dat ook andere Lidstaten milieueffecten in ogenschouw nemen die bij winning en productie van hulpbronnen buiten de eigen landsgrenzen optreden. Een goed ontwerp en gebruik van indicatoren kan ertoe bijdragen dat deze invalshoek in Europa ook daadwerkelijk wordt gekozen en uitgewerkt.