

Vergaderjaar 2009–2010

31 793

Internationale klimaatafspraken

Nr. 22

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER, EN VOOR ONTWIKKELINGS-
SAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2009

Hierbij bieden wij U, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de kabinetsreactie aan op het rapport «Growing within Limits» (Groeien binnen grenzen), dat het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) op 26 oktober heeft gepubliceerd en aangeboden aan de Club van Rome die op dat moment in Amsterdam haar Global Assembly had. De VROM-commissie heeft om deze kabinetsreactie verzocht (2009D53845).

Het rapport is vrijwel tegelijk verschenen met het PBL-rapport «Getting into the Right Lane for 2050», dat vooral in gaat op de Europese dimensie. De opmerkingen van het kabinet over Growing within Limits zijn in grote mate ook op Getting into the Right Lane van toepassing. Het PBL werkt aan een derde deel van dit drieluik, dat specifiek op de Nederlandse situatie in zal gaan. De verwachting is dat dit medio 2010 zal verschijnen.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders

Kabinetsreactie Growing within limits

1. Inleiding

«De huidige trends in het gebruik van fossiele brandstoffen en in inefficiënt landgebruik zullen op mondiale schaal leiden tot grootschalige milieuproblemen op het gebied van klimaatverandering en biodiversiteitsverlies.

Opties om deze uitdaging tegemoet te treden zijn zowel technisch als economisch haalbaar. Daarbij is het van cruciaal belang om institutionele en beleidsmatige randvoorwaarden neer te zetten voor een meer duurzame economie.»

Aldus vat het PBL de boodschap van dit rapport samen.

Het PBL heeft in het rapport de voorspellingen van het beroemde rapport Grenzen aan de groei uit 1972 tegen het licht gehouden en constateert dat de voorspelde trends zich in grote mate hebben gerealiseerd en ook voor de toekomst stroken met de huidige inzichten over de gevolgen van een «business-as-usual»-scenario: bevolkingsomvang, energie- land- en grondstoffengebruik en milieuverontreiniging nemen zodanig toe dat het voortbestaan van de menselijke beschaving in het geding is.

Net als in 1972 door de Club van Rome werd gezegd, concludeert het planbureau dat dit niet onvermijdelijk is, mits de huidige trends worden gecorrigeerd; de technische mogelijkheden zijn er. Het vergt weliswaar flinke investeringen, maar heeft een beperkte invloed op de economische groei. Centrale vraagstukken zijn:

- voorzien in de mondiale energiebehoefte, zonder gevaarlijke klimaatverandering en
- voorzien in de voedselbehoefte, zonder dramatisch verlies van biodiversiteit.

De grootste uitdaging is om de juiste institutionele voorwaarden te scheppen, die tot de nodige innovatie en fundamentele veranderingen leiden. Daarvoor is een samenhangende, consistente, op de lange termijn gerichte aanpak nodig, met oog voor de synergieën en de uitruilrelaties. Duidelijke doelen en regelgeving zijn nodig.

Reactie op hoofdlijnen

Het kabinet onderschrijft in grote lijnen de analyses van het PBL. Het kabinet heeft al in het coalitieakkoord onderkend dat een omslag, een trendbreuk, nodig is, zowel nationaal als internationaal: business-as-usual is geen optie. De ontwikkelingen sindsdien hebben dit besef versterkt. We hebben niet alleen een financiële en economische crisis, maar ook een klimaatcrisis, een biodiversiteitscrisis en er dreigen nieuwe voedselcrises en energiecrises.

Het kabinet constateert met instemming dat het PBL tot de conclusie komt dat de noodzakelijke omslag niet tot significant welvaartsverlies hoeft te leiden. Economische krimp is niet nodig, mits de creatie van welvaart met veel minder energie, grondstoffengebruik, landgebruik en emissies gepaard gaat; krimp van de negatieve effecten is wel nodig. Met het business-as-usual scenario is de kans groot dat welvaartsverlies zal optreden doordat de wal het schip keert. Als we echter de kans grijpen om de noodzakelijke omslag bewust te realiseren, kan de welvaart verder groeien en kunnen we tegelijkertijd bijdragen aan duurzame ontwikkeling, armoedebestrijding en voedselzekerheid in ontwikkelingslanden.

Het PBL spreekt van beleid van grenzen (politics of limits). Als we die grenzen van het aardesysteem goed in acht nemen en zorgen voor een eerlijke verdeling van de mondiale gebruiksruimte, ook voor ontwikkelingslanden, kan dit een groeipolitiek zijn. De titel «Groeien binnen grenzen» is dan ook goed gekozen.

De grote vraag is uiteraard hoe de omslag moet worden bewerkstelligd, want een breed gedeelde wens tot verandering is nog geen garantie dat deze ook wordt gerealiseerd. De waarde van het rapport ligt er dan ook in dat het PBL het concept van groeien binnen grenzen heeft uitgewerkt, de grenzen aanduidt en heeft aan gegeven hoe beleid van grenzen kan worden vorm gegeven.

Dit kabinet werkt hard aan een gedifferentieerde aanpak in de transitie naar een dergelijke, begrensde, duurzame economie en samenleving in Nederland, in Europa en de rest van de wereld, in het bijzonder met betrekking tot klimaat en energie, biodiversiteit, een duurzaam voedsel-systeem en een duurzame inrichting van Nederland. Daarbij is het uitgangspunt dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dienen te dragen.

Het kabinet heeft met het oog hierop programma's gestart op het gebied van internationale samenwerking en handel, klimaatverandering, energiebesparing, innovatie, biodiversiteit, voedsel en landbouw en kennisontwikkeling. In de brieven over de kabinetsbrede aanpak duurzame ontwikkeling (KADO) zijn de uitgangspunten toegelicht en de concrete doelen omschreven.¹ In het aanvullend beleidsakkoord zijn extra middelen uitgetrokken en de inzet van Nederland in de EU, VN, OESO, G20, ontwikkelings Samenwerkingsverbanden en mondiale milieuverdragen is er onder meer op gericht om de internationale kaders te scheppen die mondiaal tot een omslag leiden.

In deze reactie zullen wij op een aantal specifieke aanbevelingen nader in gaan, waarbij wij eerst ingaan op energie en klimaat, vervolgens op voedsel, biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen en afsluiten met een reactie op het onderdeel strategie en beleid.

2. Klimaat en energie

2.1 Mondiaal klimaatbeleid

De klimaatonderhandelingen en het nationaal beleid zijn voorbeelden van het in de praktijk brengen van «politics of limits», zoals het PBL bedoelt. Voor een effectieve aanpak van het klimaatprobleem is een wereldwijde aanpak nodig met duidelijke grenzen en doelen, regels, instituties en financiering. Daarom zet Nederland zich actief in voor een ambitieus en evenwichtig klimaatakkoord in Kopenhagen. Om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen is voor Nederland het uitgangspunt dat de mondiale opwarming beperkt blijft tot maximaal 2 graden Celsius. Daarvoor is het nodig dat (1) Ontwikkelde landen ambitieuze doelstellingen op zich nemen, (2) Ontwikkelingslanden (de armste landen uitgezonderd) voldoende acties ondernemen om broeikasgassen terug te dringen en (3) Er mondiaal voldoende nieuwe financiering en technische steun komt voor klimaatbeleid in ontwikkelingslanden; dit mag niet ten koste gaan van financiering van de MDGs.

Het actief bijdragen aan een nieuw internationaal klimaatakkoord is een belangrijke prioriteit van het kabinet, ook in Europees verband. In diverse kamerstukken is op verschillende momenten over de ontwikkelingen en de Nederlandse inzet verslag gedaan². Met name de financiering van de klimaatacties in ontwikkelingslanden is een speerpunt van de Nederlandse inzet en hierin vervult Nederland een voortrekkersrol. In ontwikkelingslanden komen de gevolgen van klimaatverandering immers harder aan. Deze landen hebben bovendien weinig middelen om zich aan te passen en kampen met vele andere problemen, terwijl zij slechts voor een hele beperkt deel verantwoordelijk zijn voor de emissies van broeikasgassen.

¹ Kamerstukken II 2007–2008, 30 196, nr. 32 en vergaderjaar 2008–2009, 30 196, nr. 56.

² Kamerstukken II 2007–2008, 30 495, nr. 4; Kamerstukken II 2008–2009, 31 793, nr. 1; Kamerstukken II 2008–2009 31 793, nr. 4; Kamerstukken II 2008–2009, 30 495, nr. 6; Kamerstukken II 2008–2009, 21 501-08, nr. 308; Kamerstukken II 2008–2009, 21 501-33, nr. 240; Kamerstukken II 2008–2009, 31 793, nr. 8; Kamerstukken II 2008–2009, 31 793, nr. 17.

Het is waarschijnlijk dat de Kopenhagen-onderhandelingen doorlopen in 2010. De afspraken moeten worden geoperationaliseerd in concrete, juridisch bindende, mondiale mechanismen en richtlijnen. De afgesproken emissiereducties en acties moeten meetbaar, rapporteerbaar en verifieerbaar zijn. In 2010 zullen ook de afspraken over de internationale financiële architectuur moeten worden uitgewerkt. Nederland zet in op een solide en zo eenvoudig mogelijke institutionele architectuur voor adaptatie in ontwikkelingslanden, met zoveel mogelijk nieuwe en additionele bronnen van geld. Nationale overheden dienen adaptatie te integreren in nationaal (ontwikkelings-)beleid. Tevens zullen afspraken moeten worden gemaakt over capaciteitsopbouw en de overdracht en financiering van kennis, in het bijzonder klimaatmonitoring.

Wanneer er een mondiaal en ambitieus akkoord wordt bereikt, dan heeft de Europese Unie zich verplicht om haar eigen emissiereductiedoelstelling voor 2020 van 20% naar 30% te verhogen. Ook de uitwerking van de lastenverdeling van een reductiedoelstelling van 30% binnen de EU moet in 2010 plaatsvinden. Een verhoging van de reductiedoelstelling zal verwerkt moeten worden in het Europees klimaat- en energiebeleid, met name bij de EU-emissiehandel en de inspanningenverdelingsbeschikking. In de tekst van het EU Klimaat- en Energiepakket is al rekening gehouden met mogelijke veranderingen naar aanleiding van een internationale klimaatovereenkomst.

2.2 Nationaal klimaatbeleid (Schoon en Zuinig)

Dit kabinet heeft bij zijn aantreden ambitieuze doelstellingen geformuleerd op het gebied van klimaatbeleid: 30% reductie van broeikasgassen in 2020 ten opzichte van 1990, bij voorkeur in Europees verband, 20% hernieuwbare energie in 2020 en in de periode 2011 tot 2020 gemiddeld jaarlijks 2% energie-efficiency.

Voor het halen van deze doelen is het belangrijk de voortgang goed in de gaten te houden. Daarom heeft u op 29 april de Verkenning en Monitor Schoon en Zuinig ontvangen¹. Uit de Verkenning Schoon en Zuinig blijkt dat het kabinet op koers ligt met de doelen voor 2011 en de hoofddoelstelling voor broeikasgassen, energiebesparing en duurzame energie voor dat jaar worden gehaald. Maar ook blijkt uit de Verkenning van ECN/PBL dat er nog onzekerheid is of de doelen voor 2020 worden gehaald. Dit kabinet stelt zich ten doel deze onzekerheid te reduceren, want het uitgangspunt is het realiseren van de kabinetsambities. Het Kabinet bereidt daarom aanvullend en/of alternatief beleid voor. Zodat, indien het kabinet daartoe bij de evaluatie besluit, deze maatregelen direct kunnen worden genomen. De evaluatie zal in het voorjaar van 2010 worden toegezonden.

Door het kabinet zijn voor de bevordering van innovatie de zogenoemde Borsselegelden beschikbaar gesteld ten behoeve van innovatieve duurzame energieprojecten. Ook is de Innovatieagenda Energie² opgesteld en naar de Tweede Kamer gestuurd. Het kabinet heeft een bedrag van 438 miljoen Euro beschikbaar gesteld voor de financiering van een aantal innovatieprogramma's, die verdeeld zijn over de 7 thema's van de energietransitie.

Met deze impuls wil het Kabinet programma's en projecten opzetten waaraan het bedrijfsleven en onderzoeksinstituten een zeer belangrijke bijdrage leveren, ook in financiële zin, zodat de rijksbijdrage in totaal een maatschappelijke investering van zo'n € 3 miljard mobiliseert.

Het kabinet realiseert zich dat dit nog maar het begin is van een veel omvangrijkere transitie, waarmee tientallen miljarden aan investeringen zijn gemoeid.

Nu reeds tekenen zich perspectiefvolle ontwikkelingen af die tot drastische verlaging van de emissies van broeikasgassen kunnen leiden, zoals de

¹ Kamerstukken II, 2008–2009, 31 209, nr. 77.

² Kamerstukken II, 2007–2008, 31 530, nr. 1.

introductie van de elektrische auto, de groeiende biobased economy, klimaatneutrale huisvesting, de kas als energiebron, de ontwikkeling van smart grids, de opkomst en groeiende toepassing van groen gas en de toenemende energiebesparing in de industrie.

3. Biodiversiteit and Landgebruik.

Met betrekking tot biodiversiteit en landgebruik concludeert het PBL het volgende:

1. Het is noodzakelijk de negatieve invloed van de mens op biodiversiteit te verminderen. Het in 2050 realiseren van een wereld die in staat is om negen miljard monden te voeden, tegelijkertijd te voorzien in andere ecosysteemgoederen en diensten en die ook nog voldoende natuurgebieden bevat, noodzaakt tot ambitieus handelen op verschillende schaalniveaus op verschillende beleidsterreinen en in verschillende gebieden;
2. Een belangrijk onderdeel van biodiversiteitsbeleid zou een versnelde toename van de landbouwproductiviteit moeten zijn. Dit zou zowel bijdragen aan het verminderen van de druk op de biodiversiteit als op het verminderen van de voedselcrisis. De belangrijkste uitdaging is het verbeteren van sturingsmechanismen die het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, zoals bodem en water, bevorderen.
3. En onmisbaar is een internationale strategie voor de bescherming van biodiversiteit. Het gaat daarbij om het aanwijzen van te beschermen gebieden en soorten en in onbeschermde gebieden dienen biodiversiteitsaspecten in het gebiedsbeheer te worden geïntegreerd. Tevens moet de juiste balans worden gevonden tussen intensieve en meer extensieve vormen van landbouw.

Het kabinet onderschrijft deze conclusies van het PBL. Het kabinet heeft inmiddels meerdere initiatieven op het terrein van biodiversiteit, voedsel, en natuurlijke hulpbronnen ontplooid. De nota Landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid van de Ministers Koenders en Verburg vormt de basis voor de aandacht voor landbouw in ontwikkelingslanden in relatie tot voedselzekerheid, rurale ontwikkeling en biodiversiteit en milieu (duurzame randvoorwaarden).¹ Landbouw is een deel van de oplossing in het streven naar duurzame ontwikkeling, juist in ontwikkelingslanden, omdat het de motor is achter ontwikkeling van het platteland. Het streven is gericht op een nieuwe, duurzame, Groene revolutie. Nederland stelt jaarlijks 50 miljoen Euro beschikbaar voor gerichte investeringen in duurzame landbouw in Afrika. Minister Cramer heeft in haar antwoorden op vragen van de Kamerleden Van Velzen en Polderman, naar aanleiding van haar pleidooi voor een stop op de groei van het landbouwareaal, geschetst hoe haar pleidooi en de beleidskeuzen van de ministers van LNV en OS met elkaar samen hangen.²

3.1 UNEP-panel natuurlijke hulpbronnen

In UNEP-kader is een Panel opgericht dat zich bezig houdt met natuurlijke hulpbronnen: het «International Panel for Sustainable Resource Management»³. Het doel van dit Panel is het geven van onafhankelijk wetenschappelijk advies aan regeringen en andere doelgroepen over het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, met als beoogd effect een (absolute) ontkoppeling van milieudruk en economische groei. De leden van het Panel zijn afkomstig uit allerlei delen van de wereld, inclusief ontwikkelingslanden. Nederland was actief betrokken bij de oprichting van het Panel (in 2007) en is lid van de stuurgroep. Het uitbrengen van rapporten, zoals *Growing within Limits* en *Getting into the right lane for 2050*, is bijzonder nuttig, omdat deze kunnen worden ingebracht in deze internationale fora.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2007–2008, 31 250, nr. 14.

² Brief dd 26 november 2009.

³ <http://www.unep.fr/scp/rpanel/>

3.2 Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd

In 2008 is het beleidsprogramma Biodiversiteit 2008–2011 gepubliceerd met als titel «Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd». De daarin opgenomen analyse heeft sterke overeenkomst met de huidige analyse van het PBL. In het beleidsprogramma wordt de noodzaak om tot aanvullende actie over te gaan onderkend en vorm gegeven. In het uitvoeringsprogramma zijn deze acties geconcretiseerd.¹

Net als het PBL aanbeveelt, wil het Kabinet de Nederlandse handel met het buitenland «duurzaam-inclusief» maken. Nederlandse activiteiten hebben ver buiten onze grenzen invloed. Onze «voetafdruk» in het buitenland is groot. Op lange termijn moeten zo veel mogelijk van onze grondstoffen uit natuurlijke bronnen of uit de natuur – ongeacht of de grondstoffen uit in Nederland of uit het buitenland worden betrokken – duurzaam zijn geproduceerd. In dit kader is het Initiatief voor Duurzame Handel (IDH) opgezet, waarvoor minister Koenders onlangs een verlening tot 2015 en 20 miljoen Euro extra heeft toegezegd voor 2011.² Binnen het IDH werken bedrijven, NGO's en vakbonden gezamenlijk aan verduurzaming van ketens die in ontwikkelingslanden beginnen. Het gaat om verbeteringen in de grote handelsstromen («mainstream»), met aandacht voor mens, milieu en economie (people, planet, profit). Voorbeelden van IDH-sectoren zijn hardhout, cacao, kweekvis, katoen, natuursteen en thee. Daarnaast zijn duurzaamheidscriteria (de zogenaamde «Cramer-criteria») ontwikkeld voor biobrandstoffen, om daarmee zowel een CO₂-reductie in de keten, voldoende voedsel als bescherming van de biodiversiteit veilig te stellen. Deze duurzaamheidscriteria zijn inmiddels Europeesbreed overgenomen in de richtlijn hernieuwbare energie. In het Programma Biomassa Mondiaal wordt met een aantal ontwikkelingslanden samengewerkt ter bevordering van de verduurzaming van de biomassaproductie. Gestaaft wordt het toepassen van certificering gericht op duurzame ontwikkeling in produktketens, onder andere voor duurzaam geproduceerd hout, uitgebreid.

Eén van de onderliggende oorzaken van biodiversiteitsverlies is het publieke karakter van biodiversiteit. In veel gevallen geldt: iedereen kan er bij, en het is gratis. Meestal leidt dit tot overmatig gebruik en achterwege blijven van investeringen in behoud van de capaciteit van ecosystemen om goederen en diensten te blijven leveren. Biodiversiteit een nadrukkelijker en expliciete plaats geven in economische en monetaire afwegingen is daarmee, zoals ook het PBL nu constateert, direct verbonden met armoedebestrijding. Vaak wordt – binnen en buiten Nederland – suboptimaal gebruik gemaakt van de mogelijkheden van ecosystemen. Investeren in en beheren van het landschap, op een dusdanige wijze dat er duurzaam gebruik wordt gemaakt van ecosysteemdiensten, loont. Uiterlijk in 2011 wil het Kabinet, naar aanleiding van een op te stellen advies hierover van de taskforce «Biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen», afspraken maken met het bedrijfsleven over concrete maatregelen om het gebruik van biodiversiteit (binnen en buiten Nederland) te vergoeden en/of te compenseren. Daarnaast zal het kabinet actief bijdragen aan het verankeren van de waarde van biodiversiteit in internationaal perspectief. Met name door het in eerste instantie expliciteren van de relevante niet-handelsgerelateerde aspecten («*non-trade concerns*») in af te sluiten brede multilaterale akkoorden, het vervolgens inkaderen daarvan in WTO-regels en mede in aansluiting daarop door de verdere ontwikkeling (vergroening en verduurzaming) en uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Het kabinet verkent thans de mogelijkheden van (internationale) mechanismen en instrumenten voor betalen voor producten en diensten die geleverd worden die biodiversiteit de maatschappij levert en compensatie van onduurzaam gebruik van biodiversiteit. In dit verband wordt thans gewerkt aan de ontwikkeling van een Green Development mechanism

¹ Kamerstukken II, 2008–2009, 26 407, nr. 40.

² www.minbuza.nl (nieuwsbericht 2 november 2009).

(GDM). Waar REDD zich in de klimaatcontext richt op bossen, beoogt het GDM dat te doen voor andere ecosystemen en andere ecosysteemdiensten. Inzet is om in oktober 2010, tijdens de 10e conferentie van partijen (CoP10) van het Biodiversiteitsverdrag, internationaal af te spreken om een dergelijk GDM te gaan realiseren. Dit geeft concreet invulling aan de conclusie van het PBL dat het bestrijden van het verlies van biodiversiteit wordt bevorderd door het ontwikkelen van financieel instrumentarium en hulpmechanismen.

3.3 Beleidsagenda Duurzame Voedselsystemen

In juli 2009 heeft het Kabinet, op voorstel van de minister van LNV, de beleidsagenda Duurzame voedselsystemen aangeboden aan de Tweede Kamer. De agenda, die een uitwerking is van de nota duurzaam voedsel, richt zich op een optimale Nederlandse bijdrage aan de verduurzaming van het mondiale voedselsysteem, met een focus op het eiwitvraagstuk als een van de centrale uitdagingen voor dat systeem. Eén van de belangrijkste trends is het veranderende voedselpatroon door een combinatie van verstedelijking en een groei van bevolking en welvaart. Vooral in ontwikkelende economieën, zoals China en India, zien we een consumptieverschuiving van plantaardige eiwitten naar vlees, zuivel en vis. Het probleem is dat het produceren van dierlijke producten extra input van agrarische grondstoffen, energie en ruimte vraagt. Bij ongewijzigd beleid en indien de voedingspatronen zich volgens de huidige trends blijven ontwikkelen kan hierdoor de voedselzekerheid en de draagkracht van het mondiale ecosysteem in gevaar komen. De vraag is hoe we vanuit Nederland een optimale bijdrage kunnen leveren aan een duurzaam mondiaal voedselsysteem met een eerlijke verdeling van kansen en middelen voor negen miljard mensen rond 2050. Deze uitdaging staat centraal in het kabinetsthema Biodiversiteit, Voedsel en Vlees en daarmee in deze agenda. Aansluitend bij de conclusies van het PBL, is het lange termijndoel van het kabinet een dusdanige productie en consumptie van voedsel dat dit bijdraagt aan mondiale welvaart en voedselzekerheid en dat dit binnen de draagkracht van het ecosysteem van de aarde blijft. Deze ambitie vereist niet alleen een duurzamere productie, maar naar verwachting ook een transitie (verschuiving) in de consumptie van dierlijke eiwitten naar duurzaam geproduceerde dierlijke eiwitten en naar plantaardige eiwitten. Nederland wil koploper worden in het verkleinen van de ecologische voetafdruk bij de productie én het beter borgen van de belangen van arme landen. Het kabinetsbeleid sluit daarmee direct aan bij een van de belangrijkste door het PBL gesignaleerde aandachtsgebieden. Een belangrijke stap op dit terrein zijn de afspraken die Minister Verburg op 28 oktober met vijf partijen die een grote rol spelen in de voedselvoorziening in Nederland afspraken gemaakt over een duurzamer voedselaanbod. De afspraken worden uitgewerkt in het Platform Verduurzaming Voedsel. Doel is dat consumenten de komende jaren duurzamer kunnen gaan consumeren in de bedrijfskantine, het restaurant en thuis, want ook in de supermarkt komt een groter aanbod. Het interdepartementale programma Duurzame Voedselsystemen (LNV, VROM en OS) draagt zorg voor de uitvoering van de beleidsagenda. Dit programma loopt tot en met 2013.

3.4 Het Nationaal Programma Natuurlijke Hulpbronnen

De Europese Unie heeft in 2005 de Thematische Strategie Natuurlijke Hulpbronnen aangenomen. De Thematische Strategie Natuurlijke Hulpbronnen beoogt absolute ontkoppeling van milieudruk door natuurlijk hulpbronnengebruik en economische groei. De Europese Commissie is voornemens de Thematische Strategie Natuurlijke Hulpbronnen in 2010 te herzien. De Thematische Strategie Natuurlijke Hulpbronnen wordt door de

lidstaten uitgewerkt in een Nationaal Programma Natuurlijke Hulpbronnen. Conform een verzoek daartoe van de Tweede Kamer, zal de minister van VROM, mede namens de minister van LNV, u op korte termijn – naar verwachting nog dit jaar – een separate brief doen toekomen over de hoofdlijnen van dit Nationaal programma. In deze brief zal vanuit de EU-context en een omschrijving van het begrip «Natuurlijke Hulpbronnen» een analyse worden gepresenteerd van in dit verband reeds ontwikkelde activiteiten. Uitgangspunten zullen worden gepresenteerd ten aanzien van de beleidscontext, ambities, rollen en verantwoordelijkheden van relevante actoren en planning. Op basis van deze beschrijving zullen conclusies worden geformuleerd ten aanzien van het vervolgtraject, waarbij tevens ontwikkelingen in der omgeving zullen worden betrokken, zoals de uitkomsten van «Kopenhagen», de uitkomsten van CBD-CoP10, binnenkort te verwachten adviezen van de Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen en eventuele vervolgcacties voortvloeiend uit de onderhavige discussie over *Growing within limits* en *Getting into the right lane for 2050*.

4. Strategie en beleid

Het PBL besteedt in het slothoofdstuk van het rapport veel aandacht aan de manier waarop de noodzakelijke bijsturing kan worden gerealiseerd. Het acht rigoureuze beleidsinterventies, brede steun van partijen en betrokkenheid van het publiek nodig. Het benadrukt dat de vraagstukken onderling verbonden zijn en veroorzaakt worden door een sterke onderliggende dynamiek. Een strategie vereist daarom een lange termijn perspectief en aandacht voor conflicten tussen (nationale) belangen en relaties tussen onderwerpen. In termen van instrumentering stelt het rapport dat uit ervaring is gebleken dat een evenwicht tussen marktgebaseerde instrumenten en regulering en topdown en bottom up strategieën het meeste succes heeft. In het navolgende gaan we hier op in, al kunnen we in dit kader niet aan de veelheid van inzichten recht doen.

4.1 Relaties tussen onderwerpen.

Het PBL wijst er op dat de relaties tussen de onderwerpen nopen tot aandacht voor synergieën en uitruilrelaties; een integrale benadering is vereist voor een effectievere aanpak van de afzonderlijke thema's. Het PBL-rapport verschaft vooral inzichten in de relaties tussen klimaat/energie en biodiversiteit/voedsel en komt op basis hiervan tot een aantal opmerkingen en waarschuwingen. Synergie tussen beide terreinen kan worden gevonden in:

1. Het beperken van de uitbreiding van landbouwareaal
2. Het voorkomen van ontbossing
3. Verhoogde energie-efficiëntie
4. Gebruik van koolstofemissievrije technologie
5. Vermindering van vleesconsumptie.

Spanningen zijn er ook, bijvoorbeeld tussen:

1. Bio-energie en biodiversiteit
2. Verhoging van de landbouwproductiviteit en negatieve milieueffecten (watergebruik, pesticiden, meststoffen).
3. Grondstoffenimplicaties van sommige nieuwe energietechnologieën.

Het kabinet onderschrijft de noodzaak van inzicht in de onderlinge relaties en de noodzaak van samenhangend beleid. Het rapport «*Growing within Limits*» laat goed zien dat de klimaatdoelstelling, het voorkomen van verdere achteruitgang van biodiversiteit en voldoende voedselproductie nauw met elkaar samenhangen en daarom alleen in samenhang kunnen worden opgelost. Verduurzaming van landbouw, tegengaan van ontbossing en verandering van het voedingspatroon zijn daarom onderdeel van een samenhangend beleidspakket.

Het kabinet onderkent de door het PBL genoemde spanningen. Voor bio-energie zijn vele activiteiten ontplooid om een bijdrage te leveren aan het verminderen van broeikasgasemissies zonder dat negatieve effecten optreden ten aanzien van klimaat, biodiversiteit en voedsel. Daarom zijn duurzaamheidscriteria ontwikkeld, die inmiddels ook in de EU-richtlijn hernieuwbare energie zijn opgenomen en momenteel door de lidstaten worden geïmplementeerd. De Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa, onder voorzitterschap van mevrouw Corbey, brengt momenteel een reeks (vervolg-)adviezen in dit verband uit. In de beleidsvoorbereiding worden mogelijke effecten voor andere terreinen of onderwerpen altijd betrokken.

Inschakelen van kennisinstellingen en adviseurs is een extra waarborg dat hiermee zorgvuldig wordt omgegaan. Planbureau's vervullen hierin een speciale rol. In februari hebben zij – samen met CBS – de Monitor Duurzaam Nederland gepubliceerd met als doel de duurzaamheid van ontwikkelingen te beoordelen. Op 15 oktober is over deze monitor een symposium georganiseerd.¹

Over de samenhang tussen de verschillende crises heeft het kabinet een aantal brieven naar de Eerste en Tweede Kamer gezonden en daarop is ook tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in de Eerste Kamer in gegaan. In deze correspondentie – naar aanleiding van de Eerste Kamer-motie Schuurman – heeft de Minister van BZK namens het kabinet aangegeven dat de grote problemen van deze tijd niet als afzonderlijke deelgebieden kunnen worden gezien en om een samenhangende aanpak vragen.² In deze brieven zijn vijf initiatieven beschreven ter versteviging van een samenhangende analyse en gecoördineerde aanpak van de economische crisis, de klimaatontwikkelingen en de vraagstukken met betrekking tot voedsel, water en energie. Dit betreft:

- Toekomstverkenning Schaarste en Transitie
- Scenario-ontwikkeling Schaarste en Nationale Veiligheid
- De studies naar de samenhang tussen de voedselproblematiek en de overige thema's.³
- De studies naar duurzame energie in relatie tot de economische crisis
- De onderzoeken naar de effecten van menselijk handelen op het klimaat, naar de mogelijke effecten van klimaatverandering op regionale schaal inclusief landbouw en de effecten op de biodiversiteit en kans op nieuwe ziektes.

Over Schaarste en Transitie zal binnenkort een publicatie van de betrokken kennisinstellingen verschijnen en in het eerste kwartaal van 2010 zal over de follow-up van de verkenningen een brief aan de Tweede Kamer worden gestuurd. De scenario-ontwikkeling omtrent schaarste en veiligheid richt zich vooral op de betekenis van de relevante trends en ontwikkelingen voor de nationale veiligheid en hoe daar op te reageren. De uitkomsten hiervan zullen worden meegenomen in de Nationale Risicobeoordeling van 2010.

4.2. Beleid: visie, doelen en maatregelen

Het PBL stelt dat korte-termijn besluitvorming een lange-termijn visie en bijbehorende doelen vereist om een «lock-in» te vermijden en fundamentele veranderingen te bevorderen. Het PBL benadrukt dat een aantrekkelijk, richtinggeven verhaal en een gerichtheid op kansen de effectiviteit van de visie versterkt. Maatregelen moeten een slimme, effectieve, combinatie zijn van marktgerichte en regulerende instrumenten met oog voor fundamentele drijfveren en menselijke dynamiek. Daarbij werkt het PBL een aantal voorbeelden uit.

Het kabinet kan zich in het algemeen in deze beschouwingen vinden. Lange termijn visies zijn onder meer ontwikkeld door het Innovatieplatform, het Regieorgaan voor de Energietransitie en maken ook onderdeel uit van het klimaatonderhandelingsproces (de «shared vision»). In de brief

¹ <http://www.pbl.nl/nl/publicaties/2009/Verslag-symposium-en-review-van-de-Monitor-Duurzaam-Nederland-2009.html>

² Kamerstukken I, 2008–2009, 31 700, G (20 februari 2009), Kamerstukken I en II, 2009–2010, 32 123, B resp. nr. 37 (21 september 2009).

³ Een van de rapporten is inmiddels gepubliceerd onder de titel «Beyond competition; pathways for Africa's agricultural development»

over duurzame ontwikkeling van 29 april heeft het kabinet een wenkend perspectief op de – fysieke – toekomst van Nederland geschetst en tijdens de Algemene beschouwingen bij de Eerste Kamer heeft de Minister-President dit verbreed naar sociale en economische aspecten.

De vormgeving van een beleidsstrategie en instrumentarium vereist altijd maatwerk. Het is nuttig de opmerkingen van het PBL daarbij te betrekken.

4.3 Een kans voor investeringen in een duurzame economie

Het PBL stelt in haar rapport dat de huidige economische crisis kansen biedt om een trendbreuk te realiseren en de economie duurzamer te maken. Volgens het planbureau zijn met name investeringen in energie-efficiëntie goed voor zowel de economie als het milieu. In het geval er mondiaal (kosten)efficiënt beleid wordt gevoerd, worden de totale mondiale kosten van de investeringen die nodig zijn om de klimaat-biodiversiteit en menselijke ontwikkelingsdoelen te halen geschat op circa 1.5% van het mondiale BNP. Voor energie zou dit betekenen dat de investeringen die toch al nodig zijn met ongeveer 30% moeten worden verhoogd. Mogelijke gevolgen van niets-doen zouden aanzienlijk hoger kunnen worden, indien een van de catastrofale omslagpunten wordt gepasseerd. De macro-economische gevolgen van een ambitieus klimaatbeleid worden geschat op ongeveer 0.1% reductie van de economische groei, hetgeen in de periode van 2005–2050 een BNP-groei zou betekenen van 225% in plaats van 240%. Daarbij zijn de baten van verminderde klimaatverandering buiten beschouwing gelaten. Als mondiaal niet het meest efficiënte beleid wordt gevoerd, kunnen de kosten hoger uitvallen.

Het kabinet wil de door het PBL gesignaleerde kans die de crisis biedt, benutten en vindt ook dat de economische crisis geen excuus mag zijn om voor klimaat en biodiversiteit noodzakelijke maatregelen achterwege te laten en juist nu te werken aan een schone en innovatieve economie. In het aanvullend beleidsakkoord zijn daarom maatregelen opgenomen die zowel de economie als de duurzame ontwikkeling stimuleren, zoals isolatie van woningen, scholen en zorginstellingen en bevordering van duurzame energie.

Het kabinet streeft er naar dat milieukosten in de marktprijzen tot uiting komen. Dit gebeurt onder meer via regelgeving, aansprakelijkheidsregimes en het belastingsysteem. Door toepassing van het principe «de vervuiler betaalt» en profijtbeginsel, wordt duurzaam gedrag gestimuleerd. Dit kabinet ziet duurzaamheid als een speerpunt, en zal daarom ook doorgaan met beleid dat zowel de economie als het milieu stimuleert, ook als bezuinigingen nodig zijn. De ambities met betrekking tot de inrichting van Nederland en de kwaliteit van de Nederlandse samenleving blijven dezelfde. We willen, zoals in het Coalitieakkoord verwoord, «samen werken aan groei, duurzaamheid, respect en solidariteit». Deze ambitie is ook mee gegeven aan de werkgroepen die de voorstellen voor heroverweging maken. In het kabinetsstreven om – ook in de huidige crises – de Millenniumontwikkelingsdoelen dichterbij te brengen, wordt ingezet op een versterkte samenwerking om te komen tot innovatieve aanpakken en nieuwe ideeën die kansen voor duurzame «groei binnen de grenzen» in ontwikkelingslanden genereren en benutten. In de internationale context betekent dit dat ontwikkelingslanden hulp (kennis, technologie en geld) krijgen om economische ontwikkeling mogelijk te maken die gepaard gaat met minder uitstoot van broeikasgassen. Volgens het principe «de vervuiler betaalt» moeten daarnaast de kosten voor adaptatie van reeds onafwendbare klimaatverandering in ontwikkelingslanden zo veel mogelijk additioneel zijn aan de reguliere ontwikkelingssamenwerking.

Een belangrijk element in de discussie over duurzame economie is de vraag of BNP een goede graadmeter is van onze welvaart, of dat er

aanvullende indicatoren ontwikkeld moeten worden die het bredere welvaartsbegrip en de duurzaamheid van de welvaart beter in beeld brengen. Het kabinet laat zich leiden door het brede welvaartsbegrip, zoals onder meer toegelicht in de notitie over verantwoord generatiebewust beleid van de minister van Financiën (1 juli 2008) en de daaropvolgende antwoorden op kamervragen.

In de recente publicatie «Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress» (Joseph Stiglitz, Amartya Sen en Jean-Paul Fitoussi) wordt aangegeven dat voor inzicht in de welvaartsontwikkeling rekening moet worden gehouden met zowel factoren als inkomen, consumptie, verdeling, de voorraad menselijk en natuurlijk kapitaal als immateriële zaken als gezondheid, onderwijs, maatschappelijke participatie, milieukwaliteit en veiligheid.

Een breder scala aan indicatoren maakt het mogelijk om verbanden te leggen en afwegingen te maken tussen de economische, ecologische en sociale doelen van beleidsmaatregelen («people, planet, profit»). Van belang is dat er op Europees en mondiaal niveau onderling vergelijkbare indicatoren zijn om beleidsdoelstellingen te kunnen evalueren en vergelijken en de vooruitgang te monitoren.

4.4 De institutionele dimensie: conflicten van meerdere belangen.

Het PBL benadrukt het belang van internationale governance structuren en mechanismen, waarmee verantwoordelijkheden en lasten eerlijk en geloofwaardig worden verdeeld, nationale belangen verenigd worden en initiatieven van onderop en van actoren zoals bedrijven en consumenten een plaats krijgen. Gebruik maken van nationale comparatieve voordelen zou deel moeten uitmaken van brede, geïntegreerde regionale strategieën. Burgers kunnen een rol spelen door hun consumptiepatronen aan te passen. Intrinsiek gemotiveerde gedragsverandering is een relevante factor, maar vereist bewustzijn en erkenning van de urgentie en de beschikbaarheid van oplossingen.

In deze passages snijdt het PBL een groot aantal zeer relevante onderwerpen aan. Het kabinet onderkent het belang van de onderwerpen en verwelkomt de inzichten van het PBL. Het is cruciaal dat de juiste instituties en besluitvormingsmechanismen worden gecreëerd, die passen bij de brede problematiek en oog hebben voor de belangen van de betrokkenen. Het kabinet ziet de bevordering van mondiale duurzaamheid als richtinggevend voor samenwerking in communautair en multilateraal verband. De EU verschaft een goed kader om doelstellingen voor duurzaam globaliseren te realiseren. Ook de ruimte die multilaterale instellingen, zoals de ILO, UNEP, UNDP en Wereldbank en multilaterale overeenkomsten, waaronder CBD (biodiversiteit), CITES (bedreigde soorten), Kyoto (CO₂) en Montreal (Ozon) verschaffen voor duurzaam globaliseren, dient volledig te worden benut. Daarnaast zal het kabinet er zich voor inzetten om, waar dit noodzakelijk en effectief is en past binnen het geldende afwegingskader, gebruik te maken van de ruimte die het EU-recht en het WTO-recht bieden voor handelspolitieke maatregelen ter bevordering van duurzaam globaliseren.¹ Juist in een tijd waarin we alles op alles zetten om handelsverstoring en protectionisme tegen te gaan dient deze afweging niet lichtzinnig te worden gemaakt. Het belang van internationale handel is overduidelijk, zeker ook voor ontwikkelingslanden.

Interessant is ook de beschouwing over comparatieve voordelen, waarin het PBL aangeeft waar comparatieve voordelen van Nederland liggen. Deze beschouwingen ondersteunen de inzet van het kabinet op het terrein van energie en klimaat.

¹ Reactie op SER-advies Duurzame globalisering; Kamerstukken II, vergaderjaar 2007–2008, 26 485, nr. 59.

4.5 Beleid van grenzen (politics of limits).

Het PBL sluit af met een beschouwing over de mogelijkheden van een goed beleid van en binnen grenzen. Sterk, gezamenlijk commitment is nodig, een stevige rol van de overheid en duidelijke normen en regelgeving, waarmee de markt wordt uitgedaagd om te innoveren. Het beleid moet niet worden opgezet als een «single-issue»-zaak, omdat klimaat, biodiversiteit en menselijke ontwikkeling op vele manieren samen hangen. Een geïntegreerde strategie ontwikkelt voor ieder terrein beleid in de context van de andere terreinen. Dan is bijvoorbeeld bij klimaatbeleid een drievoudige winst mogelijk: CO₂-reducties, vermindering van internationale energieafhankelijkheid en groene banen. Bovendien zouden de Noord-Zuid-relaties kunnen profiteren en de ontwikkeling van de armsten worden bevorderd.

Het kabinet herkent zich in dit beeld en is van plan om zijn ambities op dit vlak – in overleg met parlement, bedrijfsleven, samenleving en het buitenland – waar te maken.