

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1387

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 maart 2012

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

Fiche 1: Verordening beheerplan kabeljauw (Kamerstuk 22 112, nr. 1382)

Fiche 2: Verordening Statuut voor een Europese stichting (Kamerstuk 22 112, nr. 1383)

Fiche 3: Mededeling vereenvoudigingsagenda voor het Meerjarig Financieel Kader 2014–2020 (Kamerstuk 22 112, nr. 1384)

Fiche 4: Besluit CITES bijlage haringhaai (Kamerstuk 22 112, nr. 1385)

Fiche 5: Mededeling geavanceerde computing (Kamerstuk 22 112, nr. 1386)

Fiche 6: Mededeling bio-economie

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

Fiche : Mededeling bio-economie

1. Algemene gegevens

Titel voorstel:

Innovatie voor duurzame groei: een bio-economie voor Europa.

Datum Commissiedocument: 13 februari 2012

Nr. Commissiedocument: COM(2012) 60

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201338

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad: Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie heeft een mededeling gepubliceerd om duurzaam gebruik van hernieuwbare hulpbronnen in onze economie te vergroten en deze op efficiënte wijze te benutten. Vanuit Nederland, Duitsland en Frankrijk is eerder op een dergelijke strategie aangedrongen. De ontwikkeling van een Europese bio-economie biedt belangrijke perspectieven: het behoud en de totstandbrenging van economische groei in plattelands-, kust- en geïndustrialiseerde regio's, een vermindering van onze afhankelijkheid van fossiele brandstoffen en vanuit economische en ecologisch oogpunt duurzamere primaire productie¹ en verwerkingsbedrijven.

Bio-economy omvat in deze mededeling de duurzame productie van hernieuwbare biotische² grondstoffen en de conversie naar voedsel, veevoeder, biobased producten, biobrandstoffen en bio-energie. Het heeft betrekking op landbouw-, bosbouw-, visserij, voedsel- en pulp- en papierproductie, als ook delen van de chemische, biotechnologische en energetische industrieën.

De mededeling benoemt drie centrale onderwerpen:

1. Investeren in onderzoek, innovatie en vaardigheden voor de bio-economie.
 - De activiteiten in het kader van de JPI en ERA-Net³ verder ontwikkelen en bioclusters en KIC's⁴ ondersteunen in het kader van het EIT.
 - Aandeel multidisciplinaire en sectoroverschrijdende onderzoeken en innovatieactiviteiten verhogen.
2. Vereiste personele middelen opbouwen om de groei en de verdere integratie van bio-economische sectoren te ondersteunen;
 - Ontwikkeling van markten en concurrentiekracht van de sectoren in de bio-economie en verdere ontwikkeling van opleidings- en trainingsprogramma's.
 - Oprichting van een bio-economie panel dat bijdraagt aan meer synergiën en coherentie tussen de bio-economiegerelateerde beleidsgebieden, initiatieven en economische sectoren; een waarnemingscentrum voor de bio-economie oprichten in nauwe

¹ Opmerking: Het begrip «primaire productie» heeft in deze mededeling betrekking op de landbouw, bosbouw, visserij en aquacultuur.

² Verband houdend met of onder invloed van levende organismen zoals dieren, planten en schimmels.

³ Joint Programming Initiative (JPI) oftewel Gezamenlijke Programmeringsinitiatieven hebben als doel het aanpakken van grote maatschappelijke uitdagingen waarbij publiek onderzoek een sleutelrol speelt. Dit initiatief is een onderdeel van de doelstelling één Europese Onderzoeksruimte (ERA) tot stand te brengen.

⁴ Het EIT moet een bijdrage te leveren aan de uitbouw van de innovatiecapaciteit van de [EU] en de lidstaten». Dit moet het EIT doen door hoger onderwijs, onderzoek en innovatie samen te brengen; de drie zijden van de zogenoemde kennisdriehoek. Dit doet het EIT via de zogenoemde Knowledge and Innovation Communities (KIC's); partnerschappen tussen instellingen voor hoger onderwijs, onderzoeksorganisaties, bedrijven en andere relevante organisaties met een aantal fysieke co-locaties.

- samenwerking met bestaande informatiesystemen; internationale samenwerking inzake onderzoek en innovatie uitbouwen.
3. Versterking van de beleidscoördinatie en betrokkenheid van alle stakeholders, onder andere door het instellen van een Bio-economie Panel
 - Kennisbasis creëren voor een duurzame intensivering van de primaire productie en potentiële en toekomstige beschikbaarheid naar biomassa te vergroten rekening houdend met de toegevoegde waarde, duurzaamheid, bodemvruchtbaarheid en potentiële bijdrage tot het klimaatbeleid.
 - Bevorderen van de oprichting van netwerken met de vereiste logistieke faciliteiten voor geïntegreerde bioraffinaderijen, zowel demonstratie- als proefbedrijven, in Europa.
 - De ontginning van nieuwe markten ondersteunen door de ontwikkeling van normen en gestandaardiseerde methodes voor duurzaamheidsbeoordelingen voor biogebaseerde producten en voedselproductiesystemen en de ondersteuning van extrapolatie-activiteiten.

In de mededeling «Innovatie voor duurzame groei: een bio-economie voor Europa» wordt het belang van een coherente en interdisciplinaire benadering benadrukt. Europa wil werk maken van een innoverende duurzame economie. Dit vraagt om een nauwe relatie tussen duurzame landbouw, visserij en voedselvoorziening en duurzaam gebruik van biotische bronnen voor industriële doeleinden zonder afbreuk te doen aan de biodiversiteit en de bescherming van het milieu.

In Nederland wordt de term *Biobased Economy* gebruikt. De Commissie gebruikt de term *Bio-economie*: «Een economie die gebruikt maakt van biotische bronnen van het land en de zee, als ook reststromen, voor de productie van voedsel, veevoeder en voor industriële en energietoepassingen. Hieronder vallen ook bio-based processen voor duurzame industrieën.» Deze omschrijving komt overeen met de omschrijving van Nederland. Er ligt een nauwe relatie met de productie van voedsel. Om zo efficiënt mogelijk gebruik te maken van biomassa en reststromen moet gestreefd worden naar coproductie. Hier raken bioketens voor de productie voedsel en van niet-voedsel toepassingen elkaar. De mededeling komt voort uit de Europa 2020-vlaggenschipinitiatieven «Innovatie-Unie» en een «Efficiënt gebruik van hulpbronnen».

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheidsvaststelling

Naar eerste inschatting van het kabinet vallen de mogelijke acties van de Unie uit de mededeling, voor zover die kunnen worden voorzien, binnen de bevoegdheden van de Unie. Eventuele concrete vervolgvorstellen zullen door het kabinet nader op bevoegdheid worden getoetst.

Subsidiariteit

Positief.

De transitie naar een duurzame bio-economie is in belangrijke mate gebaseerd op internationaal onderscheidende kennisontwikkeling en innovatie. Investerings vanuit de Europese Unie bieden meerwaarde om focus en bundeling van krachten op Europees niveau te realiseren. Nederland ondersteunt het belang om in te zetten op een realisatie van schaalvoordelen in onderzoeksprogramma's en optimale benutting van zogenaamde «kennispillovers». Evenals het benadrukken van de

Commissie om een sterke link te leggen met het Europees onderzoeks- en innovatiebeleid (Horizon2020) en een geïntegreerde benadering van alle betrokkenen (lidstaten, regio's, Commissie, bedrijfsleven, wetenschap). Ook de ontwikkeling normen en gestandaardiseerde methodes voor duurzaamheidsbeoordelingen voor biogebaseerde producten en voedselproductiesystemen dient op Europees en internationaal niveau uitgewerkt te worden.

Proportionaliteit

Positief, echter de concrete voorstellen dienen te worden afgewacht alvorens tot een definitief oordeel ten aanzien van de proportionaliteit kan worden gekomen. De in de mededeling genoemde strategie, aanpak en maatregelen lijken in goede verhouding te staan tot de doelstelling. De EU ziet haar rol in het verder ondersteunen of aanvullen van wat lidstaten doen en gaat daarbij voornamelijk op de genoemde onderdelen niet verder dan nodig.

Regeldruk

Het informeren van consumenten over voedingswaarde, productiemethode en ecologische duurzaamheid, kan regeldruk voor bedrijven veroorzaken. Deze uitwerking dient proportioneel te zijn en geen overbodige regeldruk op te leveren.

Financiële consequenties

In deze mededeling wordt niet aangegeven of er financiële consequenties zijn van dit voorstel. Nederland gaat ervan uit dat er geen financiële gevolgen zijn voor de rijksoverheid en decentrale overheden. Ook voor de EU-begroting gaat Nederland ervan uit dat middelen gevonden worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting, zoals de programma's voor Onderzoek, Cohesiebeleid en het GLB. De financiële aspecten voor de jaren na 2013 maken onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014–2020. De Europese Commissie benadrukt dat bij de uitwerking van de mededeling er nauwe aansluiting moet worden gezocht bij de uitwerking van «Horizon2020», het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014–2020). Binnen Horizon2020 liggen verschillende relaties met de bio-economie te weten: «Voedselzekerheid, duurzame landbouw, zee- en maritiem onderzoek en de bio-economie». Daarnaast is er aansluiting bij de uitdagingen «Klimaatactie, een efficiënt gebruik van hulpbronnen, grondstoffen» en «Veilige, schone en efficiënte energie». Ook sluit het aan bij de pijler Industrieel Leiderschap.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland verwelkomt de mededeling en onderschrijft op hoofdlijnen de strategie en het actieplan voor een bio-economie, welke in lijn ligt met het memorandum dat Nederland, samen met Duitsland en Frankrijk in 2009 heeft opgesteld.

Net als in de Nederlandse strategie gaat deze mededeling uit van een geïntegreerde aanpak van de bio-economie en het onderkennen van het belang van innovatie, technologie en duurzaamheid zonder dat de voedselzekerheid, zowel in EU zelf als in ontwikkelingslanden, wordt aangetast. Om zo efficiënt mogelijk gebruik te maken van biomassa en reststromen moet gestreefd worden naar coproductie. Hier raken bioketens voor de productie van voedsel, veevoeder en bosbouw en van niet-voedsel toepassingen elkaar. Dat vereist nauwe afstemming tussen de verschillende beleidsterreinen. Zowel op nationaal en regionaal als ook op Europees niveau.

Het strategie- en actieplan leveren input voor een integrale Europese onderzoeks- en innovatieagenda voor de bio-economie en dragen bij aan een coherenter beleidskader, een betere afstemming tussen het bio-economiebeleid op lidstaat-, EU- en wereldniveau en benadrukt het

belang van een publiek debat om daadwerkelijk tot de juiste resultaten te komen. De rol van de EU ligt hierbij met name bij het verbeteren van de randvoorwaarden, zoals verbeteren van de interne markt, verlagen administratieve lasten, toegang tot kapitaal en stimuleren van onderzoek en innovatie.

Nederland kan de driedeling die de Commissie voorstelt steunen.

1. Investeren in onderzoek, innovatie en vaardigheden voor de bio-economie:

De beoogde aanpak ten aanzien van de investeringen in onderzoek, innovatie en vaardigheden is in lijn met het Nederlandse beleid, gericht op de samenwerking binnen de (in ontwikkeling zijnde) topsectoren (o.a. topsector tuinbouw, agrofood en chemie). De aandacht voor multidisciplinair en cross-sectoraal onderzoek met als doel het aanpakken van de maatschappelijke uitdagingen is een sterk punt van deze mededeling. Ontwikkeling van een bioeconomie vraagt enerzijds het stimuleren van onderzoeks- en innovatieprogramma's gericht op technologie (waaronder bioraffinage). Nederland zoekt daarbij naar coherentie en synergie van de Europese kennis en innovatie infrastructuur (o.a. JPI, ERA- netten en Horizon2020). Anderzijds steunt Nederland de aandacht voor toepassing van onderzoek gericht op economische en maatschappelijke vraagstukken en de doorwerking hiervan naar regelgeving en beleidsmaatregelen. Nederland heeft verder nadrukkelijk aandacht voor het MKB en de synergie tussen de verschillende bioclusters in regio's en lidstaten met betrekking tot onderzoeksprogramma's en het ontwikkelen en stimuleren van pps-constructies, zoals ook benoemd door de Commissie.

Naast het Europese onderzoeks- en innovatiebeleid biedt ook het Europese landbouwbeleid mogelijkheden voor het versterken van de bio-economie.¹ Onder meer door het vergroten van de Europese productie van biomassa evenals de stimulering van innovatie, waarbij het Nederlandse beleid gericht is op cascadering² van alle biomassastromen, met nadruk op (bestaande) reststromen.

Ook het beleid voor opleidingen en onderwijs biedt wat Nederland betreft aanknopingspunten voor de bio-economie. Nederland heeft zelf de eerste stappen al gezet met het Centre for Biobased Economy (CBBE). Dit is een samenwerking tussen de 4 «groene» hogescholen en Wageningen UR met als doel het vormgeven van de kennistransitie en -disseminatie in de bio-economie.

2. Vereiste personele middelen opbouwen om de groei en de verdere integratie van bio-economische sectoren te ondersteunen

Nederland steunt de Commissie in de oprichting van een bio-economie panel dat bijdraagt aan meer synergiën en coherentie tussen bio-economiegerelateerde beleidsgebieden.

Nederland vindt wel dat de Commissie in de mededeling te weinig aandacht besteedt aan het wegnemen van barrières voor de ontwikkeling van de bio-economie.

Nederland acht het, analoog aan de Nederlandse aanpak, van groot belang dat naast mogelijkheden voor stimuleren van investeringen in onderzoek, innovatie ook gekeken wordt naar de effecten van regelgeving op de bio-economie.

Nederland zal er binnen de EU voor pleiten dat de invoer van grondstoffen voor de bulkchemie en andere industrieën volledig geliberaliseerd wordt zonder dat nieuwe barrières voor handelspartners ontstaan. Nederland wil hierbij streven naar grondstoffen die voldoen aan internationale eisen wat betreft duurzaamheid en andere niet-handels overwe-

¹ Kabinetsreactie Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, Kamerstuknummer 28 625 Nr. 130.

² De cascade is een theoretisch model dat aangeeft bij welke toepassing een hoeveelheid biomassa de meeste economische toegevoegde waarde heeft. Het gaat hierbij dus om een toegevoegde waarde in euro's per gewichtseenheid. Een relatief hoge toegevoegde waarde per gewichtseenheid heeft biomassa bijvoorbeeld in de farmacie, een relatief lage in de energietoepassingen.

gingen. Op dit moment lopen chemische bedrijven voor de import van sommige grondstoffen (ethanol, zetmeel, melasse) nog tegen hoge invoerheffingen op, waardoor ze deze producten niet tegen wereldmarktprijs kunnen importeren. Dit vormt een belemmering voor investeringen in de productie van chemische bouwstenen en daarmee de bio-economie. Een consistent beleidsinstrumentarium is nodig voor alle toepassingen van biomassa, zowel voor biobrandstoffen, bio-energie als ook biobased producten en materialen. De Europese richtlijn, ter bevordering van de productie van duurzame energie Hernieuwbare Energie bevordert de inzet van energie uit hernieuwbare bronnen, waaronder biobrandstoffen. Tevens schrijft deze richtlijn een nationaal streefcijfer voor het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen voor. Daarnaast gelden de duurzaamheidscriteria nu alleen voor biobrandstoffen en vloeibare biomassa en niet voor vaste en gasvormige biomassa. Voor andere toepassingen, zoals bioplastics, -oplosmiddelen wordt ook in EU-verband gewerkt aan normstelling, onder andere gericht op duurzaamheid. De Nederlandse overheid neemt samen met andere voorlopers binnen de EU het initiatief om deze ontwikkeling van normstelling te ondersteunen. Nederland zet in op actieve distributie van resultaten en methoden van innovatief onderzoek in internationale gremia. Nederland richt zich in bilaterale samenwerking op marktontwikkeling, duurzame productontwikkeling en R&D de samenwerking te versterken. Nederland acht eenduidige duurzaamheidscriteria van belang. In kabinetsreacties op eerder genoemde adviezen van de SER en de CDB (Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa)¹ is helder aangegeven dat duurzaamheid van biomassa en van alle toepassingen van biomassa een randvoorwaarde is voor een transitie naar een biobased economy. Het ontwikkelen van duurzaamheidscriteria aan biomassa zal dienen plaats te vinden via vrijwillige initiatieven, via intergouvernementele processen en afspraken en wettelijke vastlegging van de duurzaamheid van biomassa en daarbij zoveel mogelijke coherentie nastrevend voor producenten. Tevens wil het kabinet duurzaamheidscriteria verbreden naar andere toepassingen van biomassa. Dit houdt in een breed internationaal systeem van afspraken over duurzaamheidscriteria voor biomassa en biomassatoepassingen van productie tot en met consumptie, dat maatschappelijk geaccepteerd is en stabiele kaders biedt voor het bedrijfsleven. Daartoe zet het kabinet in op:

- Stapsgewijze verhoging en verbreding naar andere biomassa van bindende normen voor duurzaamheid in Europees kader;
- Vrijwillige hantering van aanvullende duurzaamheidscriteria door het bedrijfsleven;
- Transparantie over de aard en herkomst van de biomassa.

3. Versterking van de beleidscoördinatie en betrokkenheid van belanghebbenden:

Nederland acht het van belang dat allee stakeholders goed worden betrokken bij de beleidsontwikkeling en uitvoering op het gebied van de Bio-economie.

Samen met decentrale overheden ondersteunt Nederland dan ook het initiatief van de Commissie voor het inrichten van een Biomassa Panel en bijbehorende structuren. De Nederlandse overheid heeft in de afgelopen paar jaar samen met bedrijfsleven, wetenschap en maatschappelijk middenveld gewerkt aan een governance structuur. Dit heeft onder andere geresulteerd in nauwe samenwerking tussen de verschillende sectoren en regio's, het rapport van het Wetenschappelijke en Technologische Commissie, het Innovatie Contract Biobased Economy en een Manifest ondertekend door bedrijfsleven, regio's en maatschappelijke middenveld. Nederland acht het van belang in te zetten op synergiën en complementariteit met andere beleidsgebieden, instrumenten en financieringsbronnen

¹ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/09/13/kamerbrief-naar-de-top-het-bedrijvenbeleid-in-actie-s.html>

met vergelijkbare doelstellingen, zoals het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid (GLB en GVB), het geïntegreerde maritiem beleid (GMB), het Cohesiebeleid (EFRO, Interreg) en het beleid inzake milieu, ontwikkelingssamenwerking, ondernemingen, werkgelegenheid en energie. Daarbij kan het in kaart brengen van de huidige inspanningen op het gebied van bio-economie en het oprichten van een voorgesteld panel en informatie-systeem nuttig zijn voor de uitwerking van het Nederlandse beleid.