

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 XVII

Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2014

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2013

Op verzoek van de Minister en Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van het kabinet Rutte-I heeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) een advies uitgebracht over internationale publieke milieugoederen. Op 11 juli jl. presenteerde AIV zijn advies «Nieuwe wegen voor internationale milieusamenwerking» op het departement van Buitenlandse Zaken. *Het AIV-advies schetst huidige en toekomstige milieuproblemen, adviseert inzake de contouren van toekomstig Nederlands buitenlands beleid, en bepleit een geïntegreerde visie.*

In deze brief wordt ingegaan op de aanbevelingen van de AIV en vervolgens op de concrete stappen die ik op basis van dit advies zal nemen.

1. «Nieuwe wegen voor internationale milieusamenwerking»

In 64 pagina's schetst de AIV een beeld van de wereldwijde verslechtering van milieuoedities, de dreigende schaarste aan natuurlijke hulpbronnen en de gevolgen voor de water-, voedsel-, energie- en grondstoffenvoorzieningszekerheid wereldwijd.

De AIV stelt dat er op milieugebied veelvuldig sprake is van marktfalen, er is sprake van ongeprijsde milieuverontreiniging en ongeprijsde schaarste. Vooral toekomstige milieudegradatie en toekomstige schaarste komen onvoldoende via prijsvorming tot uitdrukking. In het licht van dit marktfalen is beleid inzake de levering van internationale publieke milieugoederen noodzakelijk. De AIV stelt dat terugdringen van de milieudruk in hoge-inkomenslanden cruciaal is om binnen «veilige» milieugrenzen te komen of te blijven, terwijl er ook ruimte moet worden gelaten voor ontwikkeling, en daarmee samenhangende milieubelasting, in lage-inkomenslanden.

Zonder afbreuk te doen aan de integraliteit van het rapport, wil ik hier de belangrijkste aanbevelingen uit het rapport toelichten.

De AIV pleit vooraleerst voor een gerichte aanpak van mondiale milieuvraagstukken. Deze aanpak is vooral om lage-inkomenslanden, waar de negatieve gevolgen het meest voelbaar zijn, en de allerarmsten, die het meest kwetsbaar zijn, te beschermen.

De AIV onderscheidt vijf thema's binnen de internationale publieke milieugoederen: klimaat en energie, water, landbouw en voedsel, en biodiversiteit en grondstoffen. De Raad beveelt aan dat Nederland zich sterk maakt voor een geïntegreerde internationale samenwerking op deze thema's.

De AIV stelt dat *mainstreaming* van milieu in internationale vraagstukken cruciaal is, evenals grotere coherentie van beleid op dit terrein. Dit is echter in de visie van de AIV niet voldoende: gezien de mondiale uitdagingen, en risico's van gebrek aan actie, adviseert de AIV een *opwaardering van milieusamenwerking naar een prioriteit of speerpunt van internationale samenwerking, inclusief een eigen budget. De mondiaal benodigde financiële middelen voor internationale milieusamenwerking zullen de komende jaren fors oplopen. De Nederlandse bijdrage zou, op basis van de door het PBL geraamde Nederlandse aandeel in de mondiale ecologische voetafdruk, kunnen oplopen tot naar schatting 3 miljard euro per jaar in 2020. De AIV bepleit dat hier nieuwe en additionele middelen voor nodig zijn, die deels kunnen worden opgebracht door de private sector en innovatieve financieringsvormen zoals het veilen van emissierechten en koolstofbelasting.*

De AIV verwijst voorts naar een besluit van de Europese Raad in december 2009 en stelt dat ODA-gelden alleen kunnen worden aangewend voor financiering van activiteiten op het gebied van internationale milieusamenwerking als deze ook ten goede komen aan armoedebestrijding. De AIV roept de regering op internationaal klimaatbeleid niet langer uit het OS-budget te bekostigen zodra Nederland zich heeft hersteld van de huidige economische en financiële crisis, en uitgaven voor ODA en internationale milieusamenwerking binnen de HGIS-begroting gescheiden te houden.

De AIV pleit voor een verdere integratie van milieu in de ontwikkelingsagenda. Duurzame ontwikkeling kan de spanning tussen economische groei, behoud van een gezond leefmilieu en welvaart neutraliseren en nieuwe ontwikkelingspaden aanreiken. In het kader van de post-2015-ontwikkelingsagenda beveelt de AIV aan dat Nederland zich sterk maakt om de prioritaire milieuthema's klimaat en energie, water, land en voedsel, biodiversiteit en grondstoffen op de agenda voor de nieuwe ontwikkelingsdoelen (SDG's) te krijgen. De AIV besteedt veel aandacht aan de rol van private partijen en hun bijdrage aan duurzaamheid via internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. De AIV adviseert de overheid te sturen op de verdere ontwikkeling en toepassing van vrijwillige standaarden, zoals opgesteld door de OESO en de SER, ook met het oog op de behoefte bij het bedrijfsleven aan een zoveel mogelijk gelijk internationaal «speelveld». De AIV meent dat maatschappelijke organisaties kunnen bijdragen aan verbreding van het internationale draagvlak voor maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO).

De AIV benadrukt tot slot het belang van samenwerking op grensoverschrijdende milieuvraagstukken in VN-verband en pleit voor ad-hoc-coalities van gelijkgezinde landen die het voortouw nemen bij de totstandkoming van nieuwe internationale milieuafspraken. De AIV meent

dat de Europese Unie in dit verband een voortrekkersfunctie moet vervullen en beveelt aan dat de regering zich in EU-verband sterk maakt voor meer samenwerking op duurzaam gebruik van internationale milieugoederen en voor opschaling naar mondiaal niveau van goedwerkende praktijken en systemen die in EU-verband zijn ontwikkeld. Ook pleit de AIV ervoor dat Nederland in EU-verband een verbreding van de beleidsdialoog over duurzaam ondernemen bewerkstelligt. De AIV stelt dat de overheid kan sturen op de verdere ontwikkeling en toepassing van vrijwillige standaarden; bij het bedrijfsleven bestaat behoefte aan langetermijndoelstellingen van de overheid en aan een gelijk internationaal «speelveld».

2. Appreciatie van het advies

Het AIV-advies is een gewaardeerde bijdrage aan het Nederlandse beleid voor internationale milieusamenwerking. Het schetst een helder en dreigend beeld van de toekomst, en zet daarmee aan tot denken en actie. Veel van de aanbevelingen ondersteunen mijn beleid zoals verwoord in de nota «Wat de wereld verdient».

In deze nota geef ik aan dat zelfstandige milieuprogramma's worden afgebouwd en het thema milieu waar relevant wordt geïntegreerd in de speerpunten. Dit betekent uiteraard niet dat er geen beleid is voor internationale milieusamenwerking; het waarborgen van internationale publieke goederen en het maken van internationale afspraken wordt steeds belangrijker. Ik heb daarom gekozen voor een sterke inzet op internationale publieke goederen, conform het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 2011. Ik doe dat, in lijn met het advies van de AIV, in nauwe afstemming en samenwerking met mijn collega's van lenM en EZ.

In mijn nota «Wat de wereld verdient» heb ik aangegeven dat klimaatverandering en uitputting van natuurlijke hulpbronnen de sociale en economische ontwikkeling begrenzen van zowel arme als rijke landen. Binnen de thema's van het AIV-advies richt mijn beleid zich specifiek op duurzame voedselproductie, verbeterd waterbeheer, klimaat en grondstofvoorzieningszekerheid, met behoud van natuurlijke hulpbronnen en ecosystemen. Toegang tot water en voedsel en het weerbaar maken van kwetsbare groepen, met speciale aandacht voor vrouwen, zijn cruciaal. Activiteiten dragen enerzijds bij aan mitigatie van klimaatverandering via ondersteuning van programma's gericht op hernieuwbare energie en het voorkomen van ontbossing, en anderzijds aan adaptatie door zowel voedsel- als waterprogramma's klimaatresistent te maken. Hulp bij gewaskeuze, beplanting, waterberging en het reduceren van de gevolgen van overstromingen zijn voorbeelden van maatregelen die onder de speerpunten water en voedselzekerheid worden genomen om de gevolgen van klimaatverandering te beperken.

Klimaatverandering veroorzaakt natuurrampen zoals overstromingen, maar ook droogte, hogere voedselprijzen, degradatie van ecosystemen en de vernietiging van een deel van de natuurlijke productiebasis. Hierbij worden de allerarmsten, en vaak vooral vrouwen, het eerst en hardst getroffen. Gelet op de impact van klimaatverandering heb ik aangegeven dat het klimaatbestendig maken van ODA-investeringen een belangrijke prioriteit is in water- en voedselzekerheid-programma's. Om dit te realiseren is het essentieel de kennis en kunde van Nederlandse en internationale netwerken te benutten, en ik ondersteun de oproep van de AIV daartoe van harte. Ik heb om die reden structurele samenwerkingsverbanden met instellingen als de Commissie voor de milieueffectrapportage (MER), het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN), het Planbureau

voor de Leefomgeving (PBL) en internationaal gerespecteerde organisaties als het *United Nations Environment Programme* (UNEP), het *World Resources Institute* (WRI) en het *Climate Development Knowledge Network* (CDKN), alsook de *Global Environment Facility* (GEF), waar kennis wordt vergaard met innovatieve programma's inzake internationale milieusamenwerking. Ook de ministeries van lenM en EZ dragen bij aan de verbetering van de kennisbasis: via UNEP (die regulier de *Global Environment Outlook* opstelt), het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), het *Intergovernmental Platform on Biodiversity & Ecosystem Services* (IPBES) en het *UNEP-International Resource Panel*.

Ik onderschrijf de oproep voor een coherent beleid in internationale milieusamenwerking. In de eerste plaats moeten binnen mijn eigen departement vraagstukken rond schaarste van publieke goederen zoals water, voedsel, energie en grondstoffen in onderlinge samenhang worden aangepakt. Ik werk grensoverschrijdend, zoals op het gebied van waterbeheer, waar ik programma's financier die het gezamenlijk beheer van grensoverschrijdende rivieren ondersteunen. Dat kan via een ontwikkelingsbank, maar ook via bijvoorbeeld stroomgebiedsorganisaties. Dergelijke samenwerking draagt bij aan regionale ontwikkeling en vermindert de kans op onderlinge conflicten – waarmee tevens een bijdrage wordt geleverd aan veiligheidsbeleid.

Als Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking ben ik daarenboven verantwoordelijk voor de coördinatie van internationaal milieu en duurzaamheidsbeleid. Ik zet me op verschillende manieren in voor het veiligstellen van de internationale publieke milieugoederen. Ten eerste door samen met collega's van lenM, EZ en FIN, met EU-lidstaten en in VN-verband in te zetten op verbeterde mondiale afspraken en verdragen, zoals die op het gebied van klimaat (UNFCCC) en biodiversiteit (CBD), en door bij te dragen aan de middelenaanvulling voor de periode 2014/18 van de *Global Environment Facility* waaruit projecten worden gefinancierd op o.a. klimaatgebied. Ten tweede door bij te dragen aan duurzame investeringen en initiatieven, bijvoorbeeld aan de verduurzaming van handelsketens via financiering van het Initiatief Duurzame Handel of aan het bovenbeschreven programma in de Sahel en de Hoorn van Afrika. In dit verband is onlangs rond de thema's duurzame handelsketens, duurzame visserij en een gezond mariene milieu, duurzame landbouw en het waarderen van natuurlijk kapitaal, de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal uitgebracht (TK22/06/2013); in de uitvoering van die agenda wordt door EZ, lenM en mijn departement onder meer samengewerkt aan het terugdringen van het verlies aan biodiversiteit. Ten derde door in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld bij te dragen aan standaardisatie en normen en de implementatie daarvan, zoals die voor de productie van palmolie, soja en thee; dit ligt ook in lijn van het Advies Sociale Verantwoordelijkheid dat in mei jl. door de Commissie Corbey aan het kabinet werd aangeboden. En ten vierde door in te zetten op transparantie en accountability door bij te dragen aan programma's van de Wereldbank en de *International Finance Corporation* (IFC) die inzetten op de economische waardering van ecosystemendiensten en daarmee – naast een vergrote transparantie en geïntegreerde verslaglegging – tevens bijdragen aan de instandhouding van natuurlijk kapitaal.

De aanbeveling om in 2020 een Nederlandse bijdrage van 3 miljard euro aan internationale milieusamenwerking te realiseren, gevoed door nieuwe en additionele middelen, acht ik niet realistisch. Wel zie ik op termijn potentieel voor nieuwe internationale mechanismen die primair emissies beprijzen, maar naast milieubaten mogelijk ook inkomsten genereren die eventueel kunnen worden ingezet voor klimaatdoeleinden. Nederland

ondersteunt reeds de ontwikkeling van een aantal innovatieve financieringsmechanismen, met borging van duurzaamheidscriteria, zoals het *Green Development Initiative* van het ministerie van IenM dat is gericht op het vergroten van de transparantie en afrekenbaarheid van projecten voor duurzaam landgebruik.

Dit kabinet heeft ervoor gekozen internationaal klimaatbeleid volledig uit het ODA-budget te financieren. De programma's die in het kader van internationale klimaatfinanciering worden ondersteund, moeten wel zonder uitzondering ten goede komen aan armoedebestrijding. Het betreft activiteiten die bijdragen aan zowel klimaatmitigatie (zoals programma's gericht op het verbeteren van de toegang van armen tot hernieuwbare energie en het voorkomen van ontbossing) als klimaatadaptatie (verbeteren van de toegang van armen tot voldoende water, bescherming tegen teveel water en het verhogen van de weerbaarheid van kwetsbare groepen tegen klimaatverandering in de landbouw). Klimaatfinanciering zal de komende jaren geleidelijk stijgen. In 2013 zet ik in op klimaatfinanciering van 200 miljoen euro; in 2014 zal dit naar verwachting stijgen naar 340 miljoen euro. Ik zet voorts in op het betrekken van het bedrijfsleven, incl. de financiële sector, bij klimaatfinanciering. Ook bedrijven zien in toenemende mate het belang van een duurzame grondstoffenvoorziening en zijn bereid in maatregelen te investeren die deze voorziening veiligstellen. Daarom werk ik samen met deze bedrijven aan activiteiten die zowel de duurzaamheid van investeringen vergroten, de arbeidsomstandigheden van arbeiders verbeteren en leefomstandigheden en rechten van omwonenden respecteren. Zo financier ik een programma van het kennis- en netwerkcentrum MVO Nederland dat Nederlandse MKB-koplopers aanmoedigt in de lagelonenlanden en opkomende markten aandacht te geven aan sociale en milieuvraagstukken. Een ander belangrijk spoor is de stimulering van groene groei, die met oog voor de economische ontwikkelingsmogelijkheden van landen, de sociale structuren en verhoudingen en de ecologische randvoorwaarden bijdraagt aan mondiale duurzame ontwikkeling. Het streven naar een circulaire economie, waarin groene groei gestalte krijgt, draagt bij aan de door de AIV bepleite thema's. Op basis van de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal zullen de ministeries van IenM en EZ zich inzetten voor duurzaam landgebruik, bijvoorbeeld door de ondersteuning van publiek-private partnerschappen gericht op herstel van gedegradeerde gronden.

In mijn brief aan de Tweede Kamer over de post-2015-ontwikkelingsagenda van 4 juli jl. geef ik aan dat de nieuwe duurzame ontwikkelingsagenda groene en inclusieve groei moet bevorderen die de urgente uitdagingen op het vlak van milieu en klimaatverandering adresseert. De nieuwe doelen voor duurzame ontwikkeling (SDG's) dienen overwegingen op het gebied van klimaat, milieu en andere publieke goederen goed te integreren en duurzaamheid als dwarsdoorsnijdende overweging mee te nemen. Aandacht voor milieu moet als concrete voorwaarde gelden voor alle relevante doelen. Ook vind ik het belangrijk dat een of meer doelen speciaal worden gericht op het adresseren van internationale milieuitdagingen. Ik zal me in de onderhandelingen voor deze doelen sterk maken.

De verdeling van internationale publieke goederen kan niet plaatsvinden op basis van vraag en aanbod; de markt is goed maar niet perfect. Er is internationale regelgeving en samenwerking nodig; dat is niet alleen in het belang van de allerarmsten, maar ook in ons eigen belang. Daarom werk ik samen met de Europese Unie, maar ook met internationale organisaties als UNEP, de Wereldbank en het *World Resources Institute*. En met NGO's en het bedrijfsleven. NGO's zijn goed geïnformeerd over – en werken nauw samen met – kwetsbare groepen, het bedrijfsleven speelt

een belangrijke rol bij de verduurzaming van productketens en de gebieden waar ze hun grondstoffen vandaan halen.

De rol van de private sector in internationale milieusamenwerking is groot. In mijn brief van 28 juni jl. heb ik samen met minister Kamp aangegeven met maatregelen te komen om MVO te bevorderen, zoals sectorrisicoanalyses en maatregelen op het gebied van voorlichting, transparantie en multi-stakeholderdialoog. Voorts hecht ik net als de AIV veel waarde aan een internationaal gelijk speelveld voor het bedrijfsleven. Zo werkt Nederland binnen de EU en in OESO-verband mee aan wetgeving en beleid die duurzaamheid van bedrijfsactiviteiten afdwingen of bevorderen.

De aanbeveling van de AIV over de vorming van ad-hoc-coalities van gelijkgezinde landen en de rol van de Europese Unie bij de samenwerking op het gebied van internationale publieke milieugoederen ondersteunt dit kabinet volledig. Voorbeelden waar een dergelijke benadering al succesvol in praktijk wordt gebracht zijn de *Climate and Clean Air Coalition* en de Cartagena dialoog op het vlak van klimaat.

3. Conclusies

Ik ben verheugd dat de AIV met een routekaart is gekomen voor het op termijn beter vorm geven van het internationale milieubeleid. Ik zie meerwaarde in diverse aanbevelingen en neem deze over waar mogelijk. Ik wil echter ook focus in mijn beleid, mede gezien de budgettaire beperkingen. Het rapport heeft het denken over Internationale Publieke Goederen verder aangescherpt; daarvoor ben ik de AIV erkentelijk. Ik zie uit naar de discussie over het AIV-rapport met uw Kamer.

In de bespreking met uw kamer van de nota «Wat de wereld verdient» hebben we van gedachten gewisseld over de hoogte van mijn begroting en de beleidsprioriteiten, waaronder de keuze van prioritaire Internationale Publieke Goederen. Dat is voor mij het kompas waarop ik vaar. Ik zie geen aanleiding om in het licht van de AIV-rapportage hiervan af te wijken.

Mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de staatssecretaris van Economische Zaken

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen