NIEUWE WEGEN VOOR INTERNATIONALE MILIEUSAMENWERKING

No. 84, maart 2013

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN
ADVISORY COUNCIL ON INTERNATIONAL AFFAIRS

AIV

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Mr. F. Korthals Altes
Vicevoorzitter	Prof.dr. W.J.M. van Genugten
Leden	Mw. prof.dr. J. Gupta
	Mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel
	Prof.dr. A. van Staden
	LGen b.d. M.L.M. Urlings
	Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart
	Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve
Secretaris	Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Leden Commissie Internationale Publieke Milieugoederen

Voorzitter	Mw. prof.dr. J. Gupta
Lid	Prof.dr. J.B. Opschoor
Extern lid	Drs. M.T.J. Kok
Secretaris	Drs. M.W.M. Waanders

Inhoudsopgave

Woord vooraf

Inleiding 6

I Milieu en internationale publieke goederen 8

I.1 Huidige en toekomstige milieuproblemen 8
I.2 De noodzaak van internationale milieusamenwerking 11
I.3 Internationale publieke goederen en milieubeleid 14

II Buitenlands beleid en internationale milieusamenwerking 16

II.1 Buitenlands beleid van Nederland 16
II.2 Internationale milieusamenwerking 17
II.3 Milieu en ontwikkelingssamenwerking 19
II.4 Milieu en economische samenwerking 20
II.5 Milieu en mensenrechtenbeleid 22
II.6 Milieu en veiligheidsbeleid 24
II.7 Een geïntegreerde visie op internationale samenwerking 26

III Strategische bouwstenen voor een internationale milieuagenda 29

III.1 Duurzame ontwikkeling: *people, planet* en *profit* 29
III.2 Duurzame ontwikkelingsdoelen 31
III.3 Beleidsinstrumentarium 33
III.4 Financiering van internationale milieusamenwerking 35
III.5 Internationale samenwerking inzake prioritaire milieuthema's 38

IV Bestuursstructuren en partnerschappen 47

IV.1 Milieusamenwerking, multilaterale aanpak en *governance* op verschillende niveaus 47
IV.2 Rol van de EU 48
IV.3 Samenwerking met de private sector 50
IV.4 *Governance* voor prioritaire milieuthema's 54

V Conclusies en aanbevelingen 60

Bijlage I Adviesaanvraag
Bijlage II Tabel prioriteitstelling internationale milieuthema's
Bijlage III Overzicht gebruikte begrippen
Bijlage IV Overzicht gebruikte afkortingen
Bijlage V Overzicht geraadpleegde personen

Woord vooraf

Op 16 maart 2012 ontving de AIV een adviesaanvraag van de regering over internationale publieke milieugoederen (zie bijlage I). De aanleiding voor deze aanvraag is de constatering in het WRR-rapport 'Aan het buitenland gehecht' dat Nederland in toenemende mate met complexe mondiale vraagstukken te maken heeft, zoals klimaatverandering, energie en veiligheid, en de onderlinge verwevenheid van deze vraagstukken. Het kabinet merkt op dat vooral internationale publieke milieugoederen van belang zijn voor mondiale stabiliteit en veiligheid alsmede duurzame economische groei en welvaart. Verbeterde 'levering' en regulering van milieugoederen – een stabiel klimaat, toegang tot energie en grondstoffen, voldoende water en behoud van biodiversiteit en ecosystemen – zijn essentieel voor de groei en stabiliteit van rijke landen, opkomende middeninkomenslanden en arme landen.

Ter voorbereiding op dit advies is een commissie ingesteld, bestaande uit mw. prof.dr. J. Gupta (AIV/COS, voorzitter) en prof.dr. J.B. Opschoor (COS). Drs. M.T.J. Kok (Planbureau voor de Leefomgeving) heeft als extern deskundige aan het advies bijgedragen. Het secretariaat werd gevoerd door drs. M.W.M. Waanders, bijgestaan door de stagiaire mw drs. E.C.H. Wielders. Het advies is twee keer besproken met de leden van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking van de AIV. Als ambtelijke contactpersonen van het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn drs. A.G. Verbeek (DME) en mr.dr. J.J.D. Wiers (DME/ESA) bij de opstelling van het advies betrokken geweest.

Voor dit advies heeft de AIV gesproken met een aantal deskundigen. In bijlage V is een overzicht van geraadpleegde personen opgenomen. De AIV is hun zeer erkentelijk voor hun inbreng. Een woord van dank gaat uit naar Filip de Blois van het Planbureau voor de Leefomgeving voor het grafisch ontwerp van de figuren in dit advies.

Het advies is vastgesteld tijdens de vergadering van de AIV van 21 maart 2013.

Inleiding

Nederland is een klein en rijk land met een aanzienlijke ecologische voetafdruk. Het is in ecologisch, economisch en politiek opzicht nauw verweven met de wereld om ons heen. Het buitenlands beleid van Nederland moet zich rekenschap geven van de strategische betekenis van die nauwe verwevenheid. Op mondiaal niveau zijn trends en gebeurtenissen waarneembaar die grote risico's meebrengen, zoals een economische ontwikkeling die in een aantal regio's stokt, groeiende sociale ongelijkheid, klimaatverandering en noodzaak van adaptatie daaraan, bedreigingen voor de water- en voedselveiligheid, verlies van biodiversiteit, fluctuaties in grondstoffenprijzen en terrorisme.[1] De zoektocht naar antwoorden op deze uitdagingen vergt een effectievere, en daarmee andere internationale samenwerking (IS).

De voortschrijdende mondialisering en groei van de wereldeconomie en -bevolking hebben een toename van mondiale milieuproblemen en een toenemende wedijver om schaarse hulpbronnen tot gevolg. Deze problemen raken iedereen: zowel burgers in lage- en middeninkomenslanden als burgers in hoge-inkomenslanden, zij het op verschillende wijze. Het gaat hier om zogeheten *issues of global concern* of internationale publieke goederen (IPG's), waar de markt veelal niet goed op reageert of in kan voorzien en waarvoor internationale collectieve actie nodig is. Zo kunnen zich bijvoorbeeld problemen voordoen door de zeespiegelstijging, als gevolg van klimaatverandering, en bij de toegang tot schaarse goederen, zoals zoetwater, landbouwgrond en grondstoffen. Een verbeterde levering en regulering van deze 'goederen' door internationale milieusamenwerking is dus gewenst. Een beter milieu en toegang tot water, landbouwgrond, fossiele brandstoffen en andere schaarse hulpbronnen is een zaak van sociaaleconomisch, ontwikkelings- en strategisch belang.

Mondiale milieuproblemen dienen in hun onderlinge samenhang en in samenhang met sociaaleconomische ontwikkeling te worden bezien. Sommige milieuproblemen zijn een optelsom van lokale problemen (cumulatief) met wereldwijde repercussies en andere hebben een verandering van het mondiale systeem tot gevolg (zoals klimaatverandering). De beleidsimplicaties voor beide zijn verschillend.[2] Deze problemen gaan ook niet onopgemerkt aan Nederland voorbij en vragen ook van Nederland maatregelen in de sfeer van preventie (voorkomen), mitigatie (verlichten of terugdringen van het probleem) en adaptatie (aanpassen aan de gevolgen van het probleem).

De regering vraagt de AIV te adviseren over de volgende vragen:

- Welke concrete agenda en inzet van Nederlands en Europees buitenlands beleid zijn noodzakelijk om bij te dragen aan goede levering en regulering van internationale publieke milieugoederen? *Uitgangspunten daarbij zijn: voorzieningszekerheid, veiligheid en stabiliteit, versterking geostrategische rol Europa, draagkracht van de aarde en*

1 World Economic Forum, 'Global Risks 2012: An initiative of the Risk Response Network', 7th edition, Geneva, 2012.

2 B. Lee, 'Scarcity and International Cooperation', Conference report 'Power shifts in a changing world order', Eerste Kamer der Staten-Generaal, AIV, Clingendael, WRR, Den Haag, 4 February 2011. Zie: <http://www.clingendael.nl/publications/2011/20110512_reportconferencepowershifts4february%202011.pdf>. Geraadpleegd op 12 december 2012.

economische ontwikkeling en innovatie, zowel in westerse landen als elders (in de opkomende en nog arme landen).
- Hoe past het toekomstige OS-beleid daarin met inachtneming van de Nederlandse en Europese klimaat-, energie- en grondstoffendoelstellingen, voorzieningszekerheid en veiligheidsaspecten? *Hierbij gaat het deels om een vervolgadvies op advies nummer 74 van de AIV, over de ontwikkelingsagenda na 2015 (april 2011) die gekoppeld moet zijn aan internationale publieke goederen.*
- Welke bestuursstructuren (*governance*) zijn wenselijk voor verbeterde levering van internationale publieke milieugoederen, mede in het licht van groeiende activiteiten van private actoren op duurzaamheidsgebied (door onder meer ketenbeheer)?

In hoofdstuk I, Milieu en internationale publieke goederen, wordt ingegaan op de huidige en toekomstige milieuproblemen in mondiaal perspectief. De leniging van deze problemen kan alleen door internationale milieusamenwerking worden bereikt. Vervolgens wordt de *track record* van Nederland inzake internationale milieusamenwerking tegen het licht gehouden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte bespreking van de term internationale publieke goederen en de relatie met milieubeleid.

In hoofdstuk II, Buitenlands beleid en internationale milieusamenwerking, worden eerst de contouren van het Nederlands buitenlands beleid geschetst. Vervolgens wordt ingegaan op de relaties tussen milieusamenwerking, ontwikkelingssamenwerking, economische samenwerking, mensenrechtenbeleid en veiligheidsbeleid. Dit mondt uit in een geïntegreerde visie op internationale samenwerking.

In hoofdstuk III, Strategische bouwstenen voor een internationale milieuagenda, worden vanuit deze geïntegreerde visie enkele conceptuele uitgangspunten en principes voor duurzame ontwikkeling nader uitgewerkt. Vervolgens wordt ingegaan op het beleidsinstrumentarium en de financiering van internationale milieusamenwerking. Ten slotte volgt een uitwerking van geselecteerde prioritaire milieuthema's.

In hoofdstuk IV, Bestuursstructuren en partnerschappen, wordt ingegaan op de voor- en nadelen van een multilaterale aanpak van mondiale milieuvraagstukken. Vervolgens wordt de rol en betekenis van de EU bij internationale milieusamenwerking aan de orde gesteld. Ook wordt stilgestaan bij het belang van samenwerking met de private sector en de opkomst van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Ten slotte wordt ingegaan op de mogelijkheden om via bestaande en aangepaste bestuursstructuren beter uitvoering te geven aan de vijf prioritaire milieuthema's.

In hoofdstuk V, Conclusies en aanbevelingen, doet de AIV beleidsaanbevelingen voor een geïntegreerde aanpak van internationale milieusamenwerking. Deze aanbevelingen worden nader toegelicht bij de beantwoording van de vragen uit de adviesaanvraag van de regering.

I Milieu en internationale publieke goederen

I.1 Huidige en toekomstige milieuproblemen

De belasting van de biosfeer door een steeds grotere en welvarender wereldbevolking wordt al enkele decennia als zorgwekkend gezien. Er zijn grote zorgen over klimaatverandering, vervuiling en absorptiecapaciteit van de atmosfeer, oceanen en andere ecosystemen en afname van de biodiversiteit.[3] Daarnaast is er op veel plaatsen sprake van schaarste aan zoetwater, overbevissing, grootschalige houtkap en uitputting van voorraden metalen en mineralen.[4] Ook indien rekening wordt gehouden met technologische innovatie in milieuvriendelijke richting, zal er sprake zijn van een sterke toename van de ecologische voetafdruk van de *homo sapiens* in de komende decennia. Verslechtering van milieucondities en (zorgen over) schaarste aan natuurlijke hulpbronnen en materialen zijn het gevolg.[5] De problemen zijn vooral veroorzaakt door de hoge-inkomenslanden en in toenemende mate ook door de opkomende middenklasse wereldwijd. De negatieve gevolgen van deze veranderingen zijn echter vooral voelbaar in de lage-inkomenslanden en bij de allerarmsten wereldwijd. Zij zijn het meest kwetsbaar, doordat in die landen de gevolgen ernstiger zijn en hun vermogen tot adaptatie in het algemeen minder is. Voor de allerarmsten zijn natuurlijke hulpbronnen van direct belang voor hun leefomstandigheden en ontwikkelingsmogelijkheden ('natuurlijk kapitaal').

In dit advies richt de AIV zich op internationaal als problematisch ervaren veranderingen in het natuurlijk milieu, die ontstaan door de interacties tussen mens en biosfeer (ook wel aangeduid als het 'systeem aarde'). Twee aspecten van huidige en toekomstige milieuproblemen komen in dit rapport aan de orde, te weten het kwaliteits- en het voorzieningszekerheidsaspect:

- verslechtering van milieucondities en de gevolgen voor mensen, ecosystemen en ecosysteemdiensten; en
- schaarse milieugoederen (zoals zoetwater, land, energie en grondstoffen) en de gevolgen voor de voorzieningszekerheid.

In dit advies worden de begrippen milieu en milieugoederen breed uitgelegd; het gaat om vraagstukken die naast milieukwaliteiten ook de beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen omvatten.

3 United Nations Environment Programme (UNEP), 'Global Environment Outlook (GEO) 5: Environment for the future we want', Malta: Malta Progress Press Ltd, 2012; Intergovernmental Panel on Climate Change, 'Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Working Group I Contribution to the Fourth Assessment Report of the IPCC', Cambridge: Cambridge University Press, 2007a; Intergovernmental Panel on Climate Change, 'Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Working Group II Contribution to the Fourth Assessment Report of the IPCC, Cambridge: Cambridge University Press, 2007b.

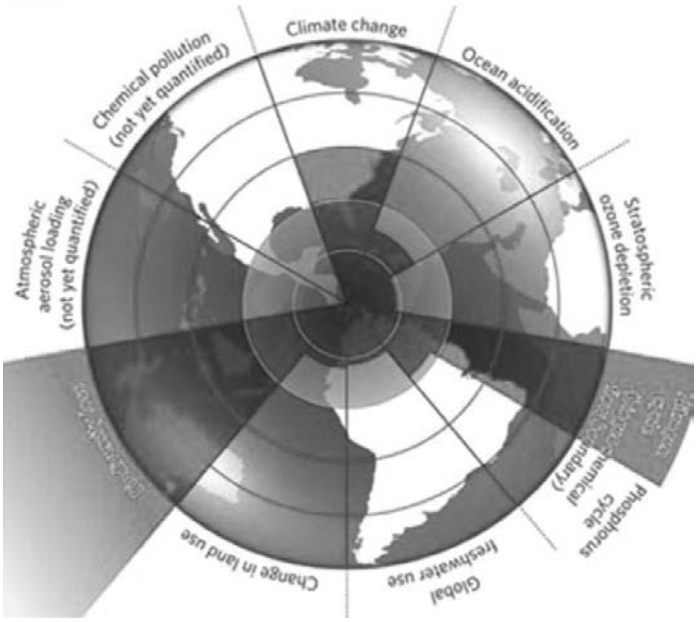
4 Minister van VROM, 'Schaarste & Transitie, kennisvragen voor toekomstig beleid', Den Haag, maart 2010; Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), 'Scarcity in a sea of plenty? Global resource scarcities and policies in the European Union and the Netherlands', Den Haag, 2011.

5 European Commission, Directorate for Research and Innovation, 'Global Europe 2050', Brussel: Europese Unie, 2012.

In de literatuur en in relevante beleidsdocumenten, zoals de slotverklaring van de recente VN-conferentie Rio+20, komen zeer uiteenlopende thema's ter sprake, die deel kunnen uitmaken van een milieuagenda: duurzame landbouw, voedselveiligheid en voeding, water en rioolwaterzuivering, duurzame energie, klimaatverandering, ecologisch toerisme, duurzaam transport, duurzame steden, volksgezondheid, oceanen en zeeën, bossen, biodiversiteit, verwoestijning en landdegradatie, chemicaliën en afval, duurzame consumptie en productie, grondstoffen en mijnbouw, en bescherming van de ozonlaag.[6]

Recent zijn analyses gemaakt die beogen grenzen aan de draagkracht van de aarde vast te stellen, de zogenoemde milieuplafonds of *planetary boundaries*. Het gaat hier om grenzen aan de mondiale milieugebruiksruimte, uitgedrukt in termen van 'veilige' milieubelasting.[7] Op een aantal gebieden, in het bijzonder klimaat, biodiversiteit en nitraten, zijn deze grenzen volgens deze analyse al overschreden (zie figuur 1.1). De risico's van overschrijding van deze grenzen kunnen door wetenschappelijk onderzoek worden vastgesteld. Wat als 'gevaarlijk' voor een samenleving wordt gezien is uiteindelijk ook een politieke en maatschappelijke keuze.[8]

Figuur 1.1 *Planetary boundaries*



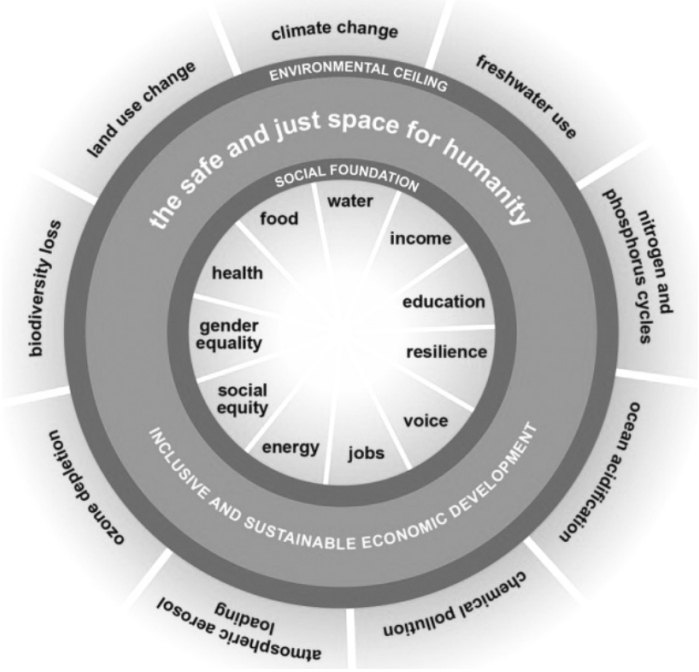
Bron: Azote Images/Stockholm Resilience Centre, 2009

6 Rio+20, UN Conference on Sustainable Development 2012: 'The Future We Want', 19 June 2012. Zie: <https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216l-1_english.pdf>. Geraadpleegd op 18 Oktober 2012; J. Rockström, W. Steffen, K. Noone, Å. Persson, F. Stuart Chapin, et al., 'A safe operating space for humanity', *Nature*, *461*, 24 September 2009, pp. 472-475.

7 Ibid.; J.B. Opschoor, 'Sustainable Development and a Dwindling Carbon Space', *ISS Public Lecture Series, 1*, Den Haag: Institute of Social Studies, 2009.

8 J. Gupta en H. van Asselt, 'Helping Operationalise Article 2: A Transdisciplinary methodological tool for evaluating when climate change is dangerous', *Global Environmental Change*, *16*, 2006, pp. 83-94.

Figuur 1.2 *The safe and just space for humanity*



Bron: Raworth, 2011

De analyse van de draagkracht van de aarde (milieuplafonds) kan ook worden verbonden met ontwikkelingsdoelen, zoals toegang tot voedsel, water en voldoende inkomen (sociale basis).[9] Door deze koppeling ontstaat een handelingsruimte, de *safe and just space for humanity* genoemd, waarbinnen een goede balans tussen verschillende milieu- en ontwikkelingsdoelen moet worden gevonden en alternatieve ontwikkelingspaden kunnen worden verkend (zie figuur 1.2).

Milieuproblemen laten zich in de praktijk slecht afzonderlijk analyseren: vrijwel altijd hangen ze met elkaar samen. Zo is er sprake van een relatie tussen klimaatverandering, energie, voedsel en biodiversiteit indien op grote schaal biobrandstoffen worden ingezet om klimaatverandering tegen te gaan. Een andere samenhang is die tussen klimaatverandering, water en biodiversiteit. Klimaatverandering uit zich onder andere in temperatuurstijging, wat weer leidt tot veranderingen in watercycli en in veranderingen in verspreiding van ziektedragers. Ecosystemen kunnen door milieudegradatie zodanig worden aangetast dat de leverantie van voedsel en andere ecosysteemdiensten wordt geschaad, wat ingrijpende gevolgen kan hebben voor onze sociale en economische ontwikkeling. Milieuproblemen spelen verder op verschillende schaalniveaus – van lokaal tot mondiaal – en hebben repercussies ver van de plaatsen waar ze veroorzaakt worden. Klimaatverandering en verlies van biodiversiteit zijn bij uitstek mondiale milieuproblemen, maar bijvoorbeeld tekortschietend beheer van een internationale rivier kan een regionaal milieuprobleem opleveren met interregionale en soms mondiale repercussies. Tot slot moet ook het tijdsaspect genoemd worden. Veel milieuproblemen hebben een impact die pas vele jaren later manifest wordt. Voor zowel de markt als de politiek is het moeilijk zich voldoende rekenschap te geven van deze langetermijneffecten.

9 K. Raworth, 'A Safe and Just Space for Humanity: Can we live within the doughnut?, Oxfam International. Oxfam Discussion Papers, 2011.

I.2 De noodzaak van internationale milieusamenwerking

In het afgelopen decennium kwam het internationale milieubeleid van Nederland in toenemende mate onder druk te staan en verloor het momentum. De voortrekkersrol van Nederland werd ingeruild voor een meer passieve rol. Tegen deze achtergrond wordt eerst ingegaan op de vraag waarom, volgens de AIV, een omslag van het Nederlandse beleid inzake internationale milieusamenwerking noodzakelijk is.

Ten eerste moet Nederland weer meer aandacht aan milieuproblemen geven, omdat milieuvervuiling zich van nationale grenzen niets aantrekt en grensoverschrijdende effecten heeft. Mondiale milieuveranderingen en toenemende schaarste aan natuurlijke hulpbronnen zullen onmiskenbaar invloed hebben op welzijn, welvaart en het armoedevraagstuk in de samenleving. Milieuvervuiling houdt direct verband met de productiewijze en consumptiepatronen in vooral de hoge- en middeninkomenslanden.

Ten tweede is de markt alleen niet in staat om milieuproblemen zelfstandig op te lossen; heldere beleidskaders en regulering zijn onontbeerlijk.[10] Effectief internationaal bestuur is nodig om mondiale milieuproblemen aan te pakken en mondiale afspraken zijn nodig om freeridergedrag zoveel mogelijk te beperken.[11] De gewijzigde geopolitieke verhoudingen, in het bijzonder de onstuimige groei van opkomende economieën, nopen tot aanpassing van het stelsel van internationale organisaties. Hiervoor is internationaal leiderschap onontbeerlijk.[12]

Ten derde vergroot een proactieve Nederlandse en Europese strategie op milieugebied de zogenoemde *soft power* van Nederland en de EU in de wereld. Met een mix van juridisch gezag (normatieve benadering), wetenschappelijke inzichten (cognitieve benadering) en materiële voordelen (*incentives*) kunnen Nederland en de EU opnieuw een voortrekkersrol inzake internationale milieusamenwerking verwerven en mogelijk een geostrategische rol van betekenis spelen in een veranderende wereld.[13]

Milieubeleid van Nederland: van lokaal tot mondiaal
In het Brundtland-rapport 'Our Common Future' uit 1987 werd duurzame ontwikkeling als volgt gedefinieerd: 'development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.' In de hierop volgende VN-conferentie over Milieu en Ontwikkeling (Rio de Janeiro 1992) werden regeringen opgeroepen een samenhangend buitenlands beleid inzake milieu en duurzame

10 I. Kaul, 'Global Public Goods and AID: A Dual Agenda in Common Goods in a Divided World', KIT Publishers, 2011; I. Kaul, P. Conceicao, K. le Goulven, R. Mendoza (Eds.), 'Providing Global Public Goods', New York: Oxford University Press, April 2003.

11 B. Walker, S. Barrett, S. Polasky, V. Galaz, G. Engström, et al., 'Looming Global-Scale Failures and Missing Institutions', *Science*, *325*, 2009, pp. 1345-1346.

12 M. Grubb, J. Gupta, 'Towards a Theoretical Analysis of Leadership', 2000, in J. Gupta, M. Grubb (Eds.), 'Climate Change and European Leadership: A Sustainable Role for Europe', Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2000, pp. 15-24.

13 J. Nye, 'Soft power: The Means to Success in World Politics', New York: Public Affairs, 2004.

ontwikkeling te voeren.[14] Daarmee werd een kwalitatieve sprong voorwaarts gemaakt ten opzichte van de Stockholm Conferentie inzake het Menselijke Leefmilieu (1972).[15]

Veel landen gaven destijds gehoor aan die oproep. Zo vervulde Nederland in de jaren negentig van de vorige eeuw een prominente rol bij internationale conferenties over duurzame ontwikkeling alsmede bij internationale discussies over specifieke milieu-vraagstukken, zoals zure regen, transport van gevaarlijk afval, de ozonlaag en klimaat-verandering. Verder was Nederland begin deze eeuw gastheer van internationale (VN-) conferenties over water (World Water Forum, Den Haag, 2000), klimaat (COP-6 van het klimaatverdrag in 2000) en biodiversiteit (COP-6 van het biodiversiteitsverdrag in 2002).

Op basis van onder andere studies van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) kwam eind jaren tachtig van de vorige eeuw het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) tot stand.[16] Voor het eerst was in Nederland een geïntegreerd milieubeleid ontwikkeld dat zich uitstrekte van lokaal beleid tot en met mondiaal beleid. Nederland was het eerste land dat zich verplichtte tot een vrijwillige doelstelling inzake de vermindering van broeikasgassen; ook wist het zijn buurlanden te overtuigen dit voorbeeld na te volgen. Daarnaast besloot Nederland om naast de 0,7 procent BNP-norm voor ontwikkelingssamenwerking 0,1 procent BNP te reserveren voor internationaal milieubeleid. Hiermee gaf het gehoor aan de internationale oproep voor nieuwe en aanvullende financiering ten behoeve van milieubeleid. Nederland ondervond echter ook dat een klein land in de internationale politieke arena slechts een beperkte invloed kan uitoefenen; steeds vaker zette het daarom zijn kaarten op milieudiplomatie via EU-kanalen en op de benoeming van Nederlandse milieuexperts in belangrijke VN-functies. Zo heeft Nederland onder meer een belangrijke stem gehad in de VN-commissie voor duurzame ontwikkeling en in het secretariaat van het Klimaatverdrag.

Prioriteiten voor Nederland
In de slotverklaring van de VN-conferentie Rio+20 in juni 2012 worden de volgende milieu(gerelateerde) thema's genoemd waarvoor een effectieve internationale samenwerking en nationale implementatie nodig zijn: een stabiel klimaat, biodiversiteit, oceanen en zeeën, een stabiele ozonlaag, duurzame landbouw, landbeheer, voedselzekerheid, drinkwatervoorziening, duurzame energieopwekking, bossen, bergen, grondstoffenvoorzieningszekerheid en mijnbouw.[17]

Om te komen tot een afbakening van milieu(gerelateerde) thema's die voor Nederland een hoge prioriteit hebben, is het van belang de volgende vragen in ogenschouw te nemen:
- Welke Nederlandse belangen zijn gemoeid met de toegang tot (schaarse) milieugoederen?

14 World Commission on Environment and Development, 'Our Common Future: Brundtland Report of the World Commission on Environment and Development', Oxford: Oxford University Press, 1987; UN General Assembly, 'Report of the United Nations Conference on Environment and Development', Rio de Janeiro, 3-14 June 1992.

15 United Nations Conference on the Human Environment, 'Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment' United Nations Environment Program, 5-16 June 1972.
Zie: < http://www.un-documents.net/unche.htm>. Geraadpleegd op 12 december 2012.

16 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 'Zorgen voor Morgen. Nationale milieuverkenning 1985-2010', Bilthoven, 1988.

17 Rio+20, zie noot 6.

- Wat is het effect van milieuproblemen op de Nederlandse economie en samenleving?
- Wat is het effect van milieuproblemen en de beperkte toegang tot (schaarse) milieugoederen op duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding?
- Welke verantwoordelijkheid draagt Nederland voor mondiaal milieubeheer en de verdeling van hulpbronnen?
- Welke invloed kunnen Nederlandse ondernemingen, ngo's en de Nederlandse overheid uitoefenen op internationale initiatieven en regelgeving ter vermindering van de schaarste aan milieugoederen en -diensten?[18]

In de Monitor Duurzaam Nederland 2011 staat beschreven wat Nederland inzake duurzame ontwikkeling op nationaal en internationaal niveau heeft bereikt.[19] Daaruit blijkt dat er redenen zijn voor bezorgdheid wat betreft grondstoffen en biodiversiteit. Nederland legt een relatief groot beslag op natuurlijke hulpbronnen elders in de wereld; vooral de invoer van energie en mineralen per capita is vanaf 2000 sterk gestegen. Verder kent Nederland een sterke afname van de biodiversiteit in eigen land.

De AIV komt na beschouwing van bovenstaande vragen, analyse van recente nationale en mondiale milieurapportages en de eerder gegeven opsomming van internationaal geagendeerde milieuvraagstukken tot de volgende selectie van een aantal thema's met een hoge prioriteit voor Nederland: klimaat en energie,[20] water,[21] land en voedsel,[22] biodiversiteit[23] en grondstoffen.[24]

18 Planbureau voor de Leefomgeving, 'Scarcity in a sea of plenty? Global resource scarcities and policies in the European Union and the Netherlands', Den Haag, 2011.

19 Centraal Bureau voor de Statistiek, Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving, Sociaal en Cultureel Planbureau, 'Monitor Duurzaam Nederland 2011', Den Haag, 2011.

20 Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 'Werk maken van klimaat: Klimaatagenda 2011-2014', Den Haag, november 2011; Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 'Klimaatbrief 2050: Uitdagingen voor Nederland bij het streven naar concurrerend, klimaatneutraal Europa', Den Haag, 18 november 2011.

21 Zie ook: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 'Nationaal Waterplan 2009-2015', Den Haag, 22 december 2009; Ministerie van Buitenlandse Zaken: Directie Milieu, Water, Klimaat en Energie, 'Kamerbrief water voor Ontwikkeling', Den Haag, 9 januari 2012; Ministerie van Buitenlandse Zaken: Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, 'Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking', Den Haag, 18 maart 2012.

22 Ministerie van Buitenlandse Zaken: Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, 'Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking', Den Haag, 18 maart 2012.

23 Centraal Nederlands web-portaal over biologische diversiteit, 'Eindrapportage Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen: Groene Groei, investeren in biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen', Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen, december 2011. Zie: <http://www.biodiversiteit.nl/samenwerking-voor-biodiversiteit/taskforce-biodiversiteit-natuurlijke-hulpbronnen/rapport>. Geraadpleegd op 6 december 2012.

24 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 'Grondstoffennotitie', Den Haag, 15 juli 2011.

Daarbij moet meteen worden opgemerkt dat de samenhang tussen deze thema's onmiskenbaar groot is (zie tabel 2.1). Een aantal thema's is al enige tijd speerpunt van buitenlands beleid; de AIV onderschrijft die prioriteitstelling, maar merkt ook op dat Nederland zich hier duidelijker mee kan profileren.[25] Biodiversiteit behoeft meer prioriteit omdat deze, naast haar intrinsieke waarde, onder andere een belangrijke bijdrage levert aan een duurzame voedsel- en watervoorziening, aan de opslag van koolstof in onder andere bossen en bodems (klimaatmitigatie) en ook een belangrijke rol kan vervullen bij klimaatadaptatie. Ten slotte zou Nederland in EU-verband meer aandacht moeten vragen voor het thema oceanen en zich in het bijzonder moeten richten op visserij als belangrijk subthema.

I.3 Internationale publieke goederen en milieubeleid

Vanuit een perspectief op internationale publieke goederen (IPG's) identificeert dit advies bouwstenen voor het Nederlands en Europees beleid inzake de levering en regulering van milieugoederen. Hieronder wordt eerst het begrip internationale publieke goederen verder uitgewerkt.

IPG's zijn, volgens de oorspronkelijke definitie, internationale goederen en diensten waarvan niemand kan worden uitgesloten ('non-exclusiviteit') en waarbij het gebruik door de één niet ten koste gaat van gebruik door anderen ('non-rivaliteit').[26] Zo zijn wereldvrede en financiële stabiliteit voorbeelden van IPG's evenals een stabiele ozonlaag. IPG's zijn van belang voor duurzame economische groei, welvaart en welzijn, alsmede voor mondiale stabiliteit en veiligheid. Voor IPG's, en voor publieke of collectieve goederen in het algemeen, geldt dat de levering ervan niet kan worden overgelaten aan marktkrachten alleen, omdat die niet alle relevante maatschappelijke belangen weerspiegelen. Er is sprake van imperfect werkende markten of 'marktfalen' en een tekortschietend prijsmechanisme. Derhalve is aanvullend beleid nodig omwille van de borging van het publieke belang. Dit geldt voor publieke milieugoederen die voldoen aan de kenmerken van 'non-exclusiviteit' en 'non-rivaliteit', maar evengoed voor milieugoederen en natuurlijke hulpbronnen waarop slechts een van deze kenmerken van toepassing is. Men spreekt dan van 'quasi-publieke goederen'.

25 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Beleidsnotitie 'De Ontwikkelingsdimensie van prioritaire internationale publieke goederen', Den Haag, 4 november 2011; Ministerie van Buitenlandse Zaken: Afdeling Ontwikkeling en Coherentie, 'Een praktische IPG-agenda en coherentierapportages', Den Haag, 4 november 2011; Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking', vergaderjaar 2011-2012, 32 605, No. 57, 4 november 2011.

26 R. Went, 'Internationale publieke goederen: karakteristieken en typologie', WRR-webpublicatie, 41, Den Haag, januari 2010; Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, 'Kennis zonder grenzen: Kennis en innovatie in mondiaal perspectief', Den Haag: AWT, No. 74, januari 2010; Planbureau voor de Leefomgeving, 'A global public goods perspective on environment and poverty reduction. Implications for Dutch foreign policy', Den Haag: PBL, 2011-b.

De AIV hanteert in dit advies een brede interpretatie van het begrip publieke goederen, dat ook 'quasi-publieke' milieugoederen en -diensten omvat.[27]

Op milieugebied is veelvuldig sprake van marktfalen, bijvoorbeeld omdat de waarde van natuurgoederen moeilijk te kwantificeren is. Er is ook sprake van ongeprijsde milieuverontreiniging (zogeheten externe effecten, zoals opwarming van de atmosfeer door broeikasgasemissies) en ongeprijsde schaarste (niet alleen in de sfeer van materialen, maar ook van water, land en biodiversiteit). Vooral toekomstige milieudegradatie en toekomstige schaarste komen onvoldoende via prijsvorming tot uitdrukking. Zo weerspiegelen grondstoffenprijzen slechts in beperkte mate de schaarstes op lange termijn en dekken zij vaak niet de kosten van duurzaam gebruik. Een niet duurzame ontwikkeling vertaalt zich onvoldoende in de kosten ervan, die vervolgens worden afgewenteld op anderen.

Beleid gericht op het corrigeren van marktfalen kan verschillende vormen aannemen, zoals wet- en regelgeving, belastingen om nieuwe schaarstes of afnemende milieukwaliteit in rekening te brengen of nieuwe fondsen waaruit maatregelen ter handhaving of verbetering van milieucondities kunnen worden gefinancierd (zie paragraaf III.4). Een ander voorbeeld van een beleidscorrectie bij marktfalen is de versterking van de positie van bepaalde marktpartijen (zoals kleine boeren) of juist de verzwakking daarvan (zoals een monopolist bij de exploitatie van bossen). Soms kunnen nieuwe markten gecreëerd worden waar ze er eerder niet waren, zoals voor milieudiensten in lage-inkomenslanden of voor emissievergunningen in hoge-inkomenslanden. Ook kunnen private ondernemingen zelf verantwoordelijkheid nemen of worden aangezet tot duurzaam produceren en tot naleving van principes van maatschappelijk verantwoord ondernemen; het stellen van doelen door overheden speelt hierbij een belangrijke rol.

Een ingrijpende beleidscorrectie is de wijziging van eigendomsrechten en zeggenschap, zoals het articuleren en implementeren van 'recht op water', landrechten, recht op een leefbaar milieu (inclusief het beginsel dat de vervuiler betaalt) en de rechten van inheemse volken. Internationale problemen met de voorziening of voorzieningszekerheid van milieugoederen vergen meestal overheidshandelen, al dan niet in samenspraak met marktpartijen en/of maatschappelijke organisaties.

Tot slot zijn beleidsmatige correcties nodig wanneer de (ongelijke) toegang tot milieugoederen en -diensten (*access*) in het geding is. Door internationale samenwerking kan niet alleen worden aangestuurd op vergroting van duurzame voorzieningszekerheid, maar ook op faire toegang tot milieugoederen en -diensten. In de volgende hoofdstukken wordt hierop nader ingegaan.

27 De AIV heeft al eerder aanbevolen de Global Public Goods (GPG's) een normatieve invulling te geven door te kijken naar goederen waarvan niemand *mag* worden uitgesloten, naast de traditionele collectieve goederen. GPG's zijn dan goederen waarvan de volgende elementen publiek zijn: de consumptie, de besluitvorming (participatief) en/of de verdeling van opbrengsten (AIV, 'Ontwikkelingsagenda na 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief', advies nummer 74, Den Haag, april 2011; AIV, 'Wisselwerking tussen actoren in internationale samenwerking: naar flexibiliteit en vertrouwen', advies nummer 82, Den Haag, februari 2013).

II Buitenlands beleid en internationale milieusamenwerking

De hedendaagse mondiale milieuproblemen doen zich voor in een veranderde geopolitieke en maatschappelijke context met enerzijds een groeiende invloed van opkomende economieën (Brazilië, China, India) en niet-statelijke actoren (bedrijven, ngo's, invloedrijke filantropen en religieuze organisaties) en anderzijds een multilateraal systeem dat onvoldoende in staat blijkt om deze milieuproblemen het hoofd te bieden. Dit vraagt niet alleen om een herwaardering van het belang van milieu in het Nederlandse buitenlands beleid, zoals betoogd in het vorige hoofdstuk, maar ook om een nieuwe, geïntegreerde benadering van internationale samenwerking. Deze moet om te beginnen milieu met andere vormen van internationale samenwerking verbinden en daarnaast zorgen voor samenhang tussen de taken en activiteiten van uiteenlopende actoren, zowel statelijk als niet-statelijk, van mondiaal tot lokaal niveau. Het is belangrijk voor de overheid een beroep te kunnen doen op de expertise en mogelijkheden van niet-statelijke actoren.[28] Dit hoofdstuk begint met een korte schets van het huidige buitenlands beleid. Vervolgens komt de relatie tussen milieusamenwerking en ontwikkelingssamenwerking, economische samenwerking, mensenrechtenbeleid en veiligheidsbeleid aan de orde. Het hoofdstuk besluit met een geïntegreerde visie op internationale samenwerking.

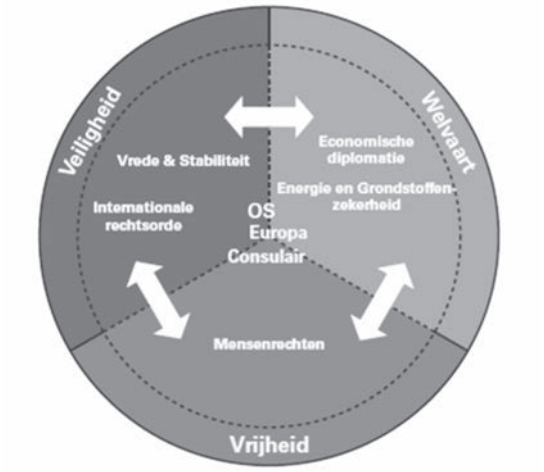
II.1 Buitenlands beleid van Nederland

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II staan de contouren van het Nederlandse buitenlands beleid beschreven. Dit beleid staat in het teken van het behartigen en beschermen van Nederlandse belangen in het buitenland, het bevorderen van de internationale rechtsorde en de mensenrechten, en het verbeteren van de positie van de allerarmsten. De prioriteiten op het terrein van ontwikkelingssamenwerking zijn, volgens het regeerakkoord, watermanagement, voedselzekerheid, veiligheid en rechtsorde, en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR), met als doorsnijdende thema's gender, milieu (inclusief de internationale klimaatdoelstellingen uit Kopenhagen) en goed bestuur. Ook duurzaamheid en energie- en grondstoffenvoorzieningszekerheid krijgen bijzondere aandacht in het buitenlands beleid. Een basisvoorwaarde voor duurzame ontwikkeling in (post-)conflictlanden is een geïntegreerde benadering van veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling.[29] In onderstaande figuur wordt de samenhang van de verschillende thema's schematisch weergegeven, zoals dat door het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt gepresenteerd.

28 H. Wijffels, R. van der Hoeven, J. van Gennip, F. van den Boom, G. Spitz, 'Naar een nieuwe invulling van Internationale Samenwerking: Drievoudig hervormen voor driedubbele winst en coördineren als basis voor beter buitenlandbeleid', NCDO: Amsterdam, 30 november 2012.

29 Regeerakkoord VVD – PvdA: 'Bruggen slaan', 29 oktober 2012.

Figuur 2.1 *Buitenlands beleid van Nederland*



Bron: Begroting ministerie van Buitenlandse Zaken 2013

II.2 Internationale milieusamenwerking

De afgelopen zestig jaar is internationale milieusamenwerking gaandeweg tot stand gekomen. Er zijn in internationaal verband veel beleidsdocumenten en politieke verklaringen opgesteld, doelstellingen geformuleerd en maatregelen genomen om milieuproblemen op te lossen. Er zijn talloze bilaterale en multilaterale verdragen op het gebied van water, land en lucht gesloten, alsmede een aantal mondiale milieuverdragen. Deze milieuverdragen zijn veelal het resultaat van intensief overleg en nauwe samenwerking tussen betrokken landen. Tegelijkertijd is duidelijk dat al deze inspanningen tot onvoldoende resultaat hebben geleid bij het oplossen van mondiale milieuproblemen.

Milieusamenwerking is nauw verwant met andere onderwerpen van internationale samenwerking, zoals ontwikkelingssamenwerking, economische samenwerking, mensenrechtenbeleid en veiligheidsbeleid. In onderstaande tabel worden de onderlinge relaties tussen de vijf prioritaire milieuthema's en andere gebieden van internationale samenwerking weergegeven. In de navolgende paragrafen worden deze relaties nader uitgewerkt.

Tabel 2.1 *Relatie tussen milieusamenwerking en andere vormen van internationale samenwerking*

	Thema's				
Beleidsterreinen IS	Klimaat en energie	Water (kwaliteit en beschikbaarheid)	Land en voedsel	Biodiversiteit en ecosysteemdiensten	Grondstoffenvoorzieningszekerheid
Relaties tussen milieuthema's	Gevolgen klimaatverandering op land, water, energie en ecosystemen alsmede de onderlinge samenhang; Mogelijkheden voor mitigatie en adaptatie via andere milieuthema's.	Landbouw grootste watergebruiker; Energie steeds grotere gebruiker; Gevolgen van klimaatverandering voor beschikbaarheid.	Kansen en risico's concurrerend landgebruik (voedselproductie, biobrandstoffen en biodiversiteitsbescherming).	Doorsnijdend thema in andere thema's; Intrinsieke waarde biodiversiteit eigen thema.	Efficiënt gebruik en recycling van grondstoffen; Circulaire economie; Voorraadaspect (schaarste) speelt bij klimaat, water en land.
Relatie Ontwikkelingssamenwerking	Klimaatverandering raakt vooral de armste landen en armen wereldwijd.	Toegang tot schoon drinkwater; Beschikbaarheid water voor landbouw, huishoudelijk gebruik en industriële ontwikkeling.	Toegang tot land; Voedselproductie.	Ecosysteemgoederen en ecosysteemdiensten van belang voor ontwikkeling.	Risico dat belangen van ontwikkelingslanden in grondstoffenbeleid verdrongen worden door machtige landen; Kans voor grondstofrijke ontwikkelingslanden.
Relatie Economische samenwerking	Belangrijke pijler groene economie: Exportkredieten worden soms gebruikt om BKG intensieve industrie te bevorderen; Relatie tussen WTO en klimaatverdrag.	Privatisering; Internationale investeringen.	Europese landbouwsubsidie; Unilaterale afspraken.	Economische samenwerking kan een impact hebben op biodiversiteit.	Strategische samenwerking (bilateraal en in Europees verband) met grondstoffenleveranciers.
Relatie Mensenrechten	Belangrijk voor versterking adaptatie meest kwetsbaren.	Recht op schoon drinkwater; Sanitatie.	Eigendomsrechten land; Grootschalige landacquisities; Rechten inheemse en lokale bevolking.	IPR-achtige eigendomsrechten van inheemse en lokale bevolking.	Rechten inheemse en lokale bevolking.
Relatie Veiligheidsbeleid	Milieuvluchtelingen.	Beheer grensoverschrijdende wateren.	*Land grabbing;* Impact op bevolking; Impact op voedselprijs.	Gebrek aan ecosysteemdiensten kan *human security* aantasten.	Geostrategische belangen cruciaal.

II.3 Milieu en ontwikkelingssamenwerking

Milieuvraagstukken zijn nauw verweven met ontwikkelingsvraagstukken in brede zin.[30] Deze wederzijdse beïnvloeding manifesteert zich op verschillende manieren:

- Beperkte toegang tot schaarse milieugoederen (bijvoorbeeld zoetwater en landbouwgrond) treft de allerarmsten in het bijzonder, omdat zij hiervan rechtstreeks afhankelijk zijn voor hun levensonderhoud en gezondheid.
- Milieuvraagstukken zijn medebepalend voor de effectiviteit van de hedendaagse ontwikkelingssamenwerking (zo kan klimaatverandering de watervoorziening beïnvloeden).
- Het terugdringen van armoede heeft een relatief beperkte toename van milieubelasting tot gevolg (bijvoorbeeld door hogere energieconsumptie). Het gaat er in volgende stappen van ontwikkeling vooral om te komen tot meer duurzame ontwikkelingspaden.
- Ontwikkelingssamenwerking die geen rekening houdt met de gevolgen van klimaatverandering, kan onbedoeld de allerarmsten kwetsbaarder maken voor de gevolgen daarvan (bijvoorbeeld door ontwikkelingsprojecten die later kwetsbaar blijken voor de zeespiegelstijging).
- Sommige milieumaatregelen die gericht zijn op adaptatie dragen direct bij aan armoedebestrijding (bijvoorbeeld maatregelen om de weerbaarheid van kwetsbare bevolkingsgroepen te verhogen).

Een coherente aanpak van milieu en ontwikkelingssamenwerking is mogelijk, maar is geen vanzelfsprekendheid. Conflicterende belangen kunnen zich voordoen en moeten bijtijds onderkend en gemitigeerd worden. Voorbeelden van conflicterende belangen zijn onder meer te vinden in het VN-programma REDD (Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation). In dit programma worden gebruikers van bossen door middel van economische prikkels tot bescherming en duurzaam gebruik van bossen in ontwikkelingslanden aangespoord. Dit kan gepaard gaan met beperking van de toegang tot de desbetreffende bossen met directe negatieve gevolgen voor bestaanszekerheid van anderen dan de in het systeem opgenomen groepen. Een ander voorbeeld is dat van de EU-reguleringen die uit zijn op verhoging van het gebruik van biobrandstoffen; in ontwikkelingslanden kan dit gepaard gaan met inzet van land dat onttrokken wordt aan voedselproductie en tot ontbossing met negatieve gevolgen voor lokale voedselzekerheid en voedselproductie in het algemeen.

Internationale milieusamenwerking hangt nauw samen met twee van de vier speerpunten van ontwikkelingssamenwerking, te weten water en voedselzekerheid. Daarnaast is ook het speerpunt seksuele gezondheid in combinatie met armoedebestrijding van belang. Wanneer vrouwen meer economische en seksuele rechten hebben, besluiten ze eerder tot geboortebeperking, wat de toekomstige milieudruk kan verminderen.

30 Zoals de WRR concludeert: ‘Ontwikkelingsdoelen raken hierdoor ook meer verknoopt met andere beleidsterreinen, en van ontwikkelingsbeleid wordt vaker gevraagd om niet alleen aan ‘pure’ ontwikkelingsdoelen bij te dragen maar tevens een partner te worden in internationale samenwerking voor andere doelen, en daarvoor samen te werken met niet traditionele ontwikkelingsactoren in Noord en Zuid. Idealiter kan dit ertoe leiden dat de *leverage* van ontwikkelingshulp effectiever gebruikt wordt om op andere beleidsterreinen tot oplossingen te komen voor mondiale problemen die positief zijn voor ontwikkeling, maar dat is geen vanzelfsprekendheid.’ In: WRR, ‘Minder pretentie, meer ambitie: ontwikkelingshulp die verschil maakt’, Den Haag, 2010, p. 244. Zie ook: ministerie van Buitenlandse Zaken, ‘De ontwikkelingsdimensie van prioritaire internationale publieke goederen (IPG’s): Een praktische agenda’, Den Haag, oktober 2011, p. 5; Planbureau voor de Leefomgeving, ‘A global public goods perspective on environment and poverty reduction. Implications for Dutch foreign policy’, Den Haag, 2011.

Ofschoon internationale milieusamenwerking en ontwikkelingssamenwerking elkaar kunnen versterken, zijn er ook duidelijke onderlinge verschillen ten aanzien van de doelstellingen, de selectie van partnerlanden, de gekozen benadering en de wijze van verantwoording. Ontwikkelingssamenwerking baseert zich wat betreft uitgangspunten en beleidsinstrumenten onder meer op de Parijse Verklaring voor Hulpeffectiviteit (2005) en de daaropvolgende verklaringen van Accra (2008) en Busan (2011), terwijl internationale milieusamenwerking voor haar uitgangspunten en beleidsinstrumenten aansluit op de Rio-verklaring over Milieu en Ontwikkeling (1992). Ontwikkelingssamenwerking is gestoeld op een mengeling van de volgende uitgangspunten: altruïsme, solidariteit van rijke met arme landen, recht op ontwikkeling en verlicht eigenbelang.[31] Internationale milieusamenwerking heeft als uitgangspunten dat eenieder medeverantwoordelijkheid draagt voor de mondiale milieuproblematiek, dat de draagkracht van de aarde begrensd is en dat landen elkaar geen milieuschade berokkenen. De wijze van financiering van ontwikkelingssamenwerking en milieubeleid verschilt ook sterk (zie paragraaf III.4).

II.4 Milieu en economische samenwerking

De term economische samenwerking kan een veelheid aan aspecten omvatten. Belangrijk is dat het bedrijfsleven weliswaar medeverantwoordelijk is voor milieu- en natuurverlies, maar tegelijkertijd beschikt over de deskundigheid en middelen om een vergroening van de economie te bewerkstelligen. Internationale afspraken inzake duurzame ontwikkeling (Rio+20-verklaring 2012) benadrukken de behoefte aan buitenlandse handelsrelaties en investeringen die de transitie naar duurzame, groene economieën faciliteren. In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de relaties tussen milieu, handel en investeringen.

De AIV heeft in een eerder advies geconstateerd dat ontwikkelingssamenwerking en economische samenwerking via handel nauw gerelateerd zijn en dat Nederland moet streven naar vrije handel en eerlijke toegang tot westerse markten voor ontwikkelingslanden.[32] Dit vloeit voort uit de gedachte dat handel bijdraagt aan verhoging van de welvaart. Of dat inderdaad het geval is en of die welvaartstoename ook goed is verdeeld, hangt af van bestaande handelsregimes. Een prangend probleem zijn de landbouwsubsidies in Europa, de Verenigde Staten en Japan, die de ontwikkelingsmogelijkheden elders en speciaal van lage-inkomenslanden beperken. Helaas heeft de nieuwe EU-begroting voor de periode 2014-2020 geen doorbraak opgeleverd inzake een structurele verlaging van de Europese landbouwsubsidies.

Ook milieuvraagstukken hangen samen met buitenlandse handel. Dat heeft te maken met de vraag of in de besluitvorming en de regulering inzake handel de relevante componenten van welvaart goed naar voren komen. Het is twijfelachtig of de milieu- en sociale kosten die samenhangen met productie, consumptie en handel voldoende in de prijzen verdisconteerd worden. Wanneer dat niet het geval is, kan meer handel een toename van de milieudruk in producerende landen tot gevolg hebben, met negatieve gevolgen voor de lokale bevolking en het milieu. Sommige hoge-inkomenslanden reageren hierop met handelsrestricties. Zo verbieden de Verenigde Staten de handel in onwettig

31 R. Riddell, ‘Does foreign aid really work?’, Oxford: Oxford University Press, 2007.

32 AIV-advies nummer 82, ‘Wisselwerking tussen actoren in internationale samenwerking: naar flexibiliteit en vertrouwen’, Den Haag, februari 2013.

verkregen planten en producten door middel van de US Lacey Act[33] en heeft de EU een richtlijn Biobrandstoffen[34], die het gebruik verbiedt van producten die zijn verkregen uit gewassen afkomstig uit gebieden met een grote biodiversiteit. Een ander voorbeeld is importheffingen tegen oneerlijke concurrentie uit handeldrijvende landen die zich weinig gelegen laten liggen aan milieubeleid. Het is overigens niet altijd duidelijk hoe dergelijke handelsrestricties zich verhouden tot de regels van de World Trade Organization (WTO).

Inmiddels zijn alternatieve, wellicht betere, maatregelen in ontwikkeling om oneerlijke concurrentie te voorkomen, zoals duurzame handelsafspraken over bijvoorbeeld de handel in hout.[35] Opheffing van handelsbarrières voor milieugoederen en -diensten (onderdeel van de WTO Doharonde en sommige vrijhandelsverdragen) en voor goederen en diensten die met hernieuwbare energie te maken hebben (zoals de Sustainable Energy Trade Agreement) alsmede emissiehandel kunnen de realisatie van milieudoelstellingen bevorderen. Ook het Klimaatverdrag erkent het belang van een juiste balans tussen milieu en handel en bevat bepalingen met betrekking tot het voorkomen van nadelige effecten van milieubeleid op internationale handel. Meer in het algemeen geldt dat de relatie tussen multilaterale milieuverdragen en WTO een belangrijk punt van discussie vormt, waarbij naast milieubelangen ook de economische ontwikkeling in lage-inkomenslanden aan de orde is.[36]

Het belang van buitenlandse investeringen (FDI) in lage-inkomenslanden is groot; de totale omvang van FDI is namelijk veel groter dan de officiële hulpstromen (ODA). Nederlandse ondernemers hadden in 2010 € 720 miljard geïnvesteerd in het buitenland, waarvan € 140 miljard in lage- en middeninkomenslanden.[37] Deze investeringen hebben zonder twijfel bijgedragen aan de economische groei in deze landen. Om buitenlandse investeringen te bevorderen zijn er meer dan 3000 bilaterale en plurilaterale investeringsverdragen gesloten.[38] Hoewel er geen mondiale overeenkomst inzake buitenlandse investeringen bestaat, zijn er wel internationale afspraken over geschillenbeslechting.[39]

33 Lacey Act, VS, 1900 (16 U.S.C. § 3371–3378) in 2008 geamendeerd.

34 European Commission, 'An EU Strategy for Biofuels', Brussel, 8 February 2006.

35 The United States – Peru Trade Promotion Agreement, 12 april 2006. Zie: <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/peru-tpa/final-text>. Geraadpleegd op 9 januari 2013.

36 Zie bijvoorbeeld: <http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_neg_mea_e.htm>. Geraadpleegd op 23 januari 2013.

37 CBS (2012). Internationalisation monitor 2012, Central Bureau of Statistics, The Hague/Heerlen.

38 Zie bijvoorbeeld de meer dan duizend Bilateral Investment Treaties – BITS op de website van de Wereldbank, <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=ICSIDPublicationsRH&actionVal=ViewBilateral&reqFrom=Main>. Geraadpleegd op 15 januari 2013; North American Free Trade Agreement (NAFTA), 1992; Energy Charter Treaty, 1995; Treaty on Free Trade Between Colombia, Mexico and Venezuela, 1994.

39 Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States (ICSID Convention), 1965. Zie: <https://icsid.worldbank.org/ICSID/StaticFiles/basicdoc/partA.htm>. Geraadpleegd op 9 januari 2013.

Buitenlandse investeringen kunnen conflicteren met milieu- en duurzaamheids-overwegingen, zoals onder meer blijkt uit de grondstoffenwinning in Afrika. Problemen kunnen zich ook voordoen bij de privatisering van publieke milieugoederen, bijvoorbeeld als een regering de watersector liberaliseert en de nieuwe private investeerders hun belangen beschermen met een beroep op de regels van het internationaal privaatrecht en/of het internationaal investeringsrecht. Een mogelijk gevolg hiervan kan zijn dat een land belemmerd wordt bij de implementatie en handhaving van zijn milieubeleid.[40] Als landen milieubeleid ontwikkelen dat gevolgen heeft voor bestaande mijnbouw-, water- en boscontracten, lopen ze het risico dat buitenlandse investeerders deze regelgeving aanvechten door middel van vertrouwelijke internationale arbitrage en vervolgens compensatie eisen.[41] Ook kunnen mogelijk problemen ontstaan in de klimaatgerelateerde zogeheten Clean Development Mechanism-contracten[42]. Een geïntegreerde benadering en de toepassing van uitgangspunten van goed bestuur zijn nodig om genoemde problemen te adresseren.

Verduurzaming van investeringen in lage- en middeninkomenslanden is zeker nodig en dat geldt in het bijzonder voor de ecologische en sociale componenten. Maar een dergelijke verduurzaming vergt wijziging van regelsystemen en soms zelfs aanpassing van investeringsregimes in het kader van een geïntegreerd internationaal samenwerkingsbeleid.

De AIV is van mening dat milieu en economische samenwerking onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Om stapsgewijs te komen tot duurzame handel en investeringen is transparantie noodzakelijk, moeten handelsbarrières worden geslecht en moeten er wederkerige afspraken worden gemaakt. In hoofdstuk IV wordt hierop nader ingegaan.

II.5 Milieu en mensenrechtenbeleid

Milieuproblemen hebben in toenemende mate een nadelig effect op de leefomstandigheden van de allerarmsten. Een versterking van de relatie tussen mensenrechten en milieu zou een manier kunnen zijn om deze groep iets minder kwetsbaar te maken. Tijdens de VN-conferentie inzake het Menselijke Leefmilieu in Stockholm (1972) werden milieuvraagstukken en mensenrechten voor het eerst met elkaar in verband gebracht.[43]

40 F.G. Sourgens, 'ICSID Arbitration and the Importance of Public Accountability of a Private Judicature: A Roman Law Perspective', *International Community Law Review,* 9, pp. 59-102, 2007.

41 K. Tienhaara, 'The Expropriation of Environmental Governance: Protecting Foreign Investors at the Expense of Public Policy', Amsterdam: Vrije Universiteit, 2008.

42 Clean Development Mechanism-contracten refereren aan afspraken tussen een investeerder in een rijk land met een investeerder in een arme land om broeikasgassen terug te dringen in projecten in ruil voor emissie 'credits'. A.M. Klijn, J. Gupta, A. Nijboer, 'Privatising Environmental Resources: The Need for Supervision', *Review of European Community and International Environmental Law, 18*, pp. 172-184, 2009.

43 Declaration on the Human Environment, Stockholm, 1972, 'Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being.' Zie: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>. Geraadpleegd op 9 januari 2013.

In de afgelopen zes decennia zijn veel mensenrechteninstrumenten tot stand gekomen op internationaal[44] en regionaal niveau.[45] De daarin opgenomen rechten hebben betrekking op burger- en politieke rechten, economische, sociale en culturele rechten, en op de zogenoemde collectieve rechten, zoals de rechten van kwetsbare groepen als inheemse volken en het recht op ontwikkeling van staten en individuen. Steeds meer wordt ook een gezond en schoon milieu als een mensenrecht opgenomen en genoemd in regionale mensenrechtenverdragen, nationale grondwetten en in politieke verklaringen, zoals het Earth Charter.[46] Als onderdeel van dit alles speelt er internationaal al een tijd een discussie over het mensenrecht op schoon drinkwater. Uiteindelijk hebben de VN-Mensenrechtenraad en de Algemene Vergadering van de VN in 2010 een resolutie aangenomen over het recht op water en sanitatie.[47] Dit recht kan echter in de praktijk snel in de knel raken, bijvoorbeeld als gevolg van de invloed van klimaatverandering op de neerslag en daarmee op de waterhuishouding.

Recentelijk gaat de aandacht vooral uit naar de mensenrechtendimensie van klimaatverandering getuige het grote aantal publicaties hierover.[48] De stijgende zeespiegel en extreme weersomstandigheden zijn nu al van invloed op het leven van miljoenen mensen wereldwijd.[49] Overigens werd al in 1989 in de Verklaring van Den Haag over Klimaatverandering gesteld dat klimaatverandering een bedreiging vormt voor de *very conditions of life*.[50] Het debat over mensenrechten en klimaat heeft daarna met de resolutie van de VN-Mensenrechtenraad (7/23) in 2008 een extra impuls gekregen.

44 The International Convention on Civil and Political Rights, 1966; the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966; The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, 1979; The Convention on the Rights of the Child, 1989.

45 Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, 1950; The American Convention on Human Rights, 1969, and its Protocols; the European Convention on Human Rights, 1950 and its Protocols, and the European Social Charter, 1961, and its Protocols; the African Charter on Human and Peoples' Rights, 1981; The African Charter on the Rights and Welfare of the Child, 1990.

46 Nico Schrijver, 'The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status', Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

47 Human Rights Council Resolution A/HRC/RES/15/9.

48 Zie onder andere: A. Sinden, 'Climate Change and Human Rights', *Journal of Land, Resources and Environmental Law, 27*, pp. 255-272, 2007; W. Sachs, 'Climate Change and Human Rights', *Development,* 51, pp. 332-337, 2008; T. Rathgeber, 'Climate Change Violates Human Rights', Berlijn: Heinrich Böll Foundation, 2009; M. Limon, 'Human Rights and Climate Change: Constructing a Case for Political Action. *Harvard Environmental Law Review, 33*, pp. 439-476, 2009.

49 IPCC, 2007.

50 The Hague Declaration on Climate Change, 1989.

Er is een aantal rechtszaken gevoerd met betrekking tot milieu- en mensenrechten, onder meer in Nigeria tegen het affakkelen van gas[51], ten overstaan van de Inter-American Commission on Human Rights tegen de Verenigde Staten,[52] alsmede enkele rechtszaken voor het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

Het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) beschermt milieurechten niet op een directe maar wel op een indirecte manier, te weten op het moment dat rechten die door het Verdrag beschermd worden, door milieuproblemen worden aangetast. Ook heeft het Europese Hof bepaald dat bij milieuzaken procedurele rechten gelden, zoals het recht op milieurelevante informatie, inspraak in besluitvormingsprocessen en toegang tot de rechter. Ten slotte kan in bepaalde gevallen inmenging in individuele mensenrechten gerechtvaardigd worden door een beroep te doen op de bescherming van het leefmilieu.

Vanuit een mensenrechtenbenadering kunnen vragen worden gesteld over de internationale aanpak van milieuproblemen, zoals:
- Zijn rijke landen verplicht om arme en kwetsbare bevolkingsgroepen – waaronder vrouwen, kinderen en inheemse volken – te helpen met de adaptatie aan de gevolgen van klimaatverandering?
- Hebben rijke landen een verantwoordelijkheid om de uitstoot van broeikasgassen in eigen land omlaag te brengen, teneinde luchtvervuiling tegen te gaan?
- Hebben landen een gezamenlijke verplichting de totale uitstoot van broeikasgassen evenredig te verdelen onder elkaar?
- Hebben (rijke) landen een verantwoordelijkheid om zogeheten milieuvluchtelingen op te vangen?
- Dragen mitigatiemaatregelen in sommige gevallen bij aan schending van mensenrechten (bijvoorbeeld de inrichting van nationale parken om ontbossing tegen te gaan kan de rechten van de inheemse volken schenden)?
- Welke effecten heeft marktwerking van bepaalde milieudiensten, bijvoorbeeld watermanagement, op arme en kwetsbare bevolkingsgroepen (boeren, inheemse volken, bosbewoners)?

Een mensenrechtenbenadering van milieuvraagstukken past in een benadering waarbij de economische, sociale en culturele rechten meer nadruk krijgen naast de burger- en politieke rechten. Hierdoor kan de weerbaarheid (*resilience*) van kwetsbare groepen – veelal de armsten wereldwijd – versterkt worden. Daarom beveelt de AIV de regering aan te onderzoeken op welke wijze een mensenrechteneffectrapportage als verplicht onderdeel van een impactevaluatie bij grootschalige milieu- en ontwikkelingsprojecten in lage- en middeninkomenslanden kan worden geïntegreerd.

II.6 Milieu en veiligheidsbeleid

Er is de afgelopen jaren veel discussie over de samenhang tussen milieuproblemen en veiligheidsvraagstukken; veel milieuproblemen hebben een veiligheidsdimensie. Bij toenemende schaarste aan fossiele energie en zeldzame aardmetalen kan er sprake

51 Suit No. FHC/CS/B/126/2005; filed in the Federal High Court of Nigeria, in the Benin Judicial Division, Holden at Benin City.

52 Zie: <http://www.climatelaw.org/media/inuit; http:??www.inuit.org/index.asp?lang=eng&num=244> en <http://winnipeg.indymedia.org/item.php?id=752&type=S>. Geraadpleegd op 1 maart 2013.

zijn van rivaliteit tussen landen over de toegang tot deze schaarse goederen. Ook is het denkbaar dat meningsverschillen tussen of binnen landen over de toegang tot zoetwater escaleren en een veiligheidsrisico inhouden; gelukkig zijn watervraagstukken echter vaker een reden voor samenwerking dan voor conflict. Bovendien kan klimaatverandering grote gevolgen hebben voor de lokale waterhuishouding en de veiligheid van de bevolking in gevaar brengen; de getroffen mensen zullen als klimaatvluchtelingen elders moeten worden gehuisvest. In een rapport van de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid wordt gesteld dat klimaatverandering in feite een *threat multiplier* van bestaande veiligheidsrisico's is. Dit geldt in het bijzonder voor reeds kwetsbare staten en regio's. Naast de humanitaire noden als gevolg van klimaatverandering zijn ook politieke en veiligheidsrisico's in het geding.[53] Volgens deze gedachtegang kunnen verstoringen van ecosysteemdiensten (zoals zoetwater en schone lucht) tot conflicten leiden.[54]

Omgekeerd hebben sommige veiligheidsvraagstukken een milieudimensie. Energie- en grondstoffenvoorzieningszekerheid maken in steeds meer landen deel uit van de nationale veiligheidsstrategie; landen kunnen – in laatste instantie – tot militaire actie overgaan om de toegang tot energie en grondstoffen veilig te stellen. Zo werden dreigementen van de Iraanse regering om over te gaan tot een zeeblokkade van de Straat van Hormuz, waarmee de olie-export van de Golfstaten feitelijk zou stilvallen, door de Verenigde Staten beantwoord met de waarschuwing dat dan een militaire reactie zou volgen.

De belangrijkste zorgen, zoals beschreven in het rapport van de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid, hebben echter betrekking op de zogeheten *human security* ofwel de veiligheidsrisico's voor kwetsbare bevolkingsgroepen als gevolg van klimaatverandering, verstoringen van ecosystemen, de uitputting van landbouwgronden en de verslechtering van de voedselzekerheid. Zo zien we in Sudan hoe de rivaliteit tussen boeren die hun land verbouwen en herders die hun kuddes laten grazen op dezelfde landerijen uitmondt in gewapende confrontaties en destabilisering van gebieden in zowel Darfur als op de grens met Zuid-Sudan.

Verschillende benaderingen zijn mogelijk om te voorkomen dat milieuproblemen een *conflict multiplier* worden. Ten eerste, de preventie van milieuproblemen of, wanneer dit niet meer mogelijk is, de mitigatie van de problemen dan wel de adaptatie aan de gevolgen. Ten tweede, politieke of diplomatieke initiatieven gericht op geschillenbeslechting of conflictbemiddeling tussen rivaliserende partijen. Ten derde, rampen- of calamiteitenbestrijding gebaseerd op een gemeenschappelijke inzet van civiele hulpdiensten en, indien nodig, militaire ondersteuning. Ten slotte is internationale samenwerking vereist om in geval van klimaatvluchtelingen ondersteuning te verlenen aan landen en regio's die deze vluchtelingen een veilige opvang moeten verschaffen.

53 Secretaris-generaal/Hoge Vertegenwoordiger Solana en de Europese Commissie, 'Klimaatverandering en internationale veiligheid' (Nederlandse vertaling), S113/08, 14 maart 2008; WRR, 'Onzekere veiligheid: verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid', rapport nr. 82, Den Haag, 1 oktober 2008; AIV-briefadvies nummer 14, 'Klimaatverandering en veiligheid', Den Haag, januari 2009.

54 R.D. Lipschutz, J.P. Holdren, 'Crossing Borders: Resources Flow, the Global Environment, and International Security', *Bulletin of Peace Proposals*, 21, pp. 121-133, 1990.

II.7 Een geïntegreerde visie op internationale samenwerking

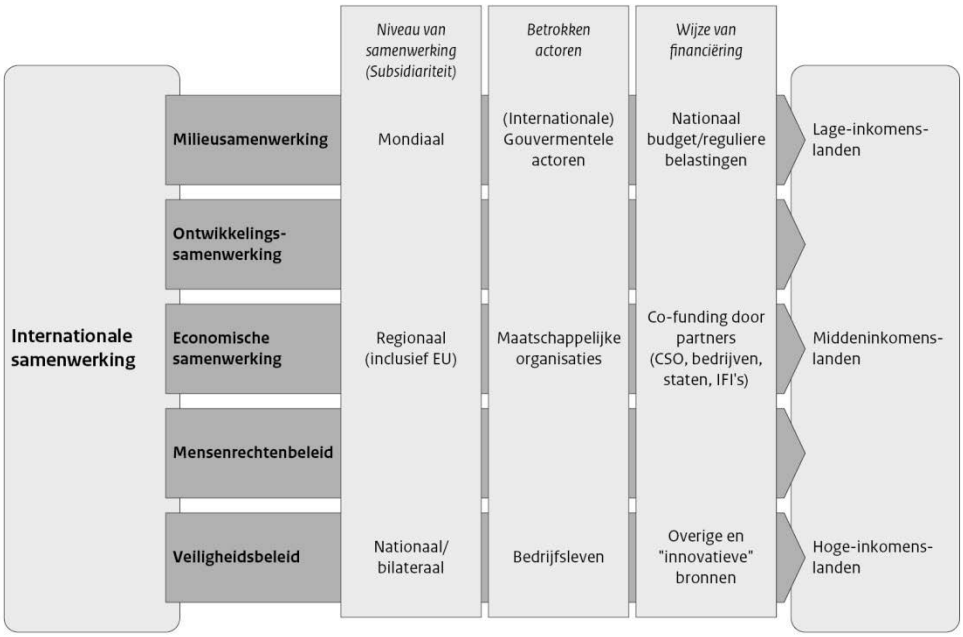
In deze paragraaf wordt de samenhang tussen internationaal milieubeleid en overig buitenlands beleid vertaald in een geïntegreerde visie op internationale samenwerking en milieu. Deze moet de grondslag vormen voor een coherente aanpak van klimaatverandering, water, energie- en grondstoffenvoorzieningszekerheid, voedsel en landbouw, en biodiversiteit. De AIV meent dat gezien de relevantie van milieu voor ontwikkeling en het belang van bescherming van het milieu wereldwijd, een versterking van de huidige inzet en een integrale benadering van milieu en ontwikkeling binnen de verschillende pijlers van internationale samenwerking noodzakelijk is. Dit vergt niet alleen integratie van milieu in de ontwikkelingsagenda, maar ook in internationale economische samenwerking, mensenrechtenbeleid en veiligheidsbeleid. Meer aandacht voor *mainstreaming* van milieu in andere internationale vraagstukken en coherentie van beleid is nodig om een aantal redenen:

- Ontwikkelingssamenwerking die geen rekening houdt met de effecten van klimaatverandering en de risico's van een stijgende milieubelasting, maakt onbedoeld de allerarmsten kwetsbaarder.
- Economische samenwerking, in het bijzonder buitenlandse handel en buitenlandse investeringen kan, onder bepaalde voorwaarden, bijdragen aan duurzame of groene groei en aan de bestrijding van milieudegradatie.
- Mensenrechtenbeleid versterkt de weerbaarheid van kwetsbare groepen – veelal de allerarmsten wereldwijd.
- Veiligheidsbeleid kan helpen voorkomen dat milieu- en schaarstevraagstukken uitgroeien tot een veiligheidsrisico.

In de praktijk betekent dit dat het wenselijk is de verantwoordelijkheid voor de internationale samenwerkingsagenda, met inbegrip van de internationale publieke goederen, in één hand te leggen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken, inclusief Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, lijkt hiervoor het best geëquipeerd. Tegelijkertijd is de inhoudelijke deskundigheid bij de vakdepartementen onontbeerlijk voor de uitwerking van het beleid inzake de vijf prioritaire milieuthema's: klimaat en energie, water, land en voedsel, biodiversiteit en grondstoffen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken moet zorgdragen voor de interdepartementale afstemming en incorporatie van het beleid inzake deze milieuthema's in een brede beleidsagenda voor internationale samenwerking. Hiervoor is het wel nodig de nog bestaande schotten tussen de beleidsvelden milieusamenwerking, economische samenwerking, ontwikkelingssamenwerking, mensenrechtenbeleid en veiligheidsbeleid stapsgewijs af te breken. Daarnaast zal door de vermaatschappelijking van internationale samenwerking het belang van een goede coördinatie met niet-statelijke actoren verder toenemen.

In figuur 2.2 is het begrip internationale samenwerking nader uitgewerkt en wordt er onderscheid gemaakt tussen het niveau van samenwerking, de betrokken actoren en de wijze van financiering. In de volgende hoofdstukken wordt op deze aspecten nader ingegaan.

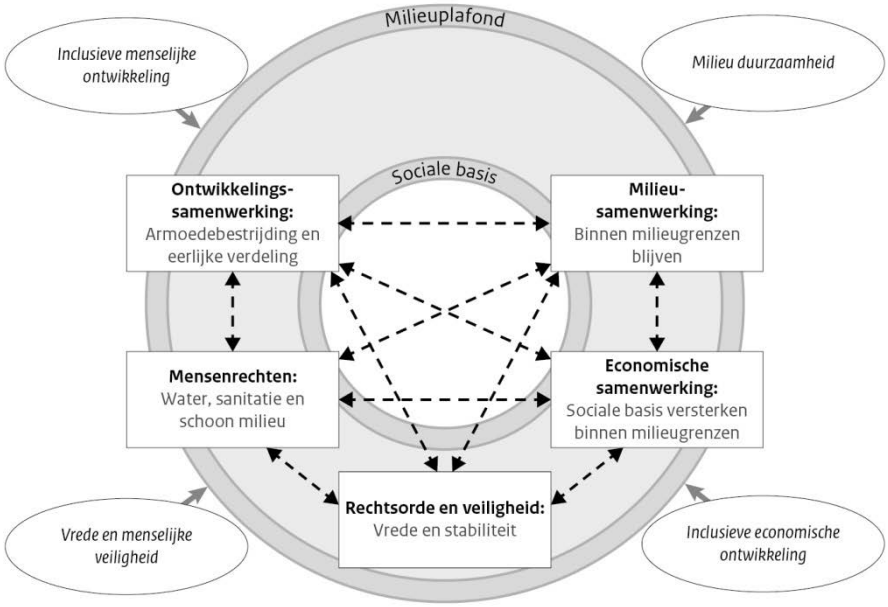
Figuur 2.2 *Uitwerking internationale (milieu)samenwerking*



Voortbouwend op de analyse in voorgaand hoofdstuk wordt in figuur 2.3 weergegeven wat de bijdrage van de verschillende beleidsterreinen aan internationale samenwerking op milieugebied kan zijn en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Hierbij is aansluiting gezocht bij de thema's die thans in de discussie over de ontwikkelingsagenda na 2015 (post-2015 MDG's) en de Rio+20 duurzame ontwikkelingsdoelen (SDGs) aan de orde komen. De buitenste cirkel geeft de grenzen aan de draagkracht van de aarde weer (milieuduurzaamheid). Dit stemt overeen met recente voorstellen inzake milieuplafonds in de mondiale milieugebruiksruimte, de *planetary boundaries*, voor de belangrijkste processen in systeem aarde (zie figuur 1.1). De binnenste cirkel omvat de sociale ondergrens waar het Nederlandse ontwikkelingsbeleid zich op richt (inclusieve menselijke ontwikkeling, zie ook figuren 1.2 en 2.1).

De middencirkel in figuur 2.3 (grijs gearceerd) geeft de handelingsruimte voor duurzame ontwikkeling weer. Internationale samenwerking (ontwikkelingssamenwerking, economische samenwerking, mensenrechten, veiligheidsbeleid en milieusamenwerking) moet bijdragen aan de totstandkoming van ontwikkelingspaden die ophoging van de sociale ondergrens en economische ontwikkeling binnen milieugrenzen mogelijk maken (inclusieve menselijke ontwikkeling). Door het verbinden van milieuplafonds en doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking ontstaat een 'veilige en rechtvaardige milieugebruiksruimte voor de mensheid' (vrede en menselijke veiligheid). Het is 'veilig' zolang milieuplafonds niet worden overschreden en het is 'rechtvaardig' wanneer de sociale omstandigheden van de armste en meest kwetsbare bevolkingsgroepen verbeteren en hun rechten worden beschermd. In dit verband wordt ook wel gesproken over de zogeheten milieugebruiksruimte die voor iedereen toegankelijk moet zijn en derhalve een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van alle staten en actoren.

Figuur 2.3 *Internationale samenwerking*



III Strategische bouwstenen voor een internationale milieuagenda

In het vorige hoofdstuk is een geïntegreerde visie op internationale samenwerking gepresenteerd. In dit hoofdstuk wordt deze visie nader uitgewerkt. Allereerst worden enkele conceptuele uitgangspunten en principes voor duurzame ontwikkeling beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op het beleidsinstrumentarium en de financiering van internationale milieusamenwerking. Ten slotte volgt een concrete uitwerking van vijf prioritaire milieuthema's.

III.1 Duurzame ontwikkeling: *people, planet* en *profit*

Duurzame ontwikkeling is sinds de VN-conferentie voor Milieu en Ontwikkeling te Rio de Janeiro (1992) een richtingbepalend concept in internationale discussies over milieu- en ontwikkelingsbeleid. Het bepleit een herinrichting van onze samenleving op een duurzame grondslag zonder dat onze welvaart en economische groeimogelijkheden hierdoor te zeer aangetast worden. Duurzame ontwikkeling moet de inherente spanning tussen economische groei, behoud van een gezond leefmilieu en welvaart neutraliseren en nieuwe ontwikkelingspaden aanreiken; in dit verband wordt veelal gesproken over *people, planet* en *profit* (PPP) als pijlers van duurzame ontwikkeling (zie figuur 3.1).

Figuur 3.1 *Drie pijlers van duurzame ontwikkeling*

Twintig jaar na de eerste Rio-conferentie moet worden vastgesteld dat het paradigma van duurzame ontwikkeling nog geen gemeengoed is in de internationale gemeenschap. Ook nieuwe concepten doen hun intrede. Zo heeft het concept groene economie meer betekenis gekregen doordat het vorig jaar werd opgenomen in de slotverklaring van de VN-conferentie over Duurzame Ontwikkeling (Rio+20). Deze verklaring beklemtoont echter de primaire verantwoordelijkheid van landen zelf om dit concept in te vullen, al dan niet gezamenlijk met andere landen.[55] Dit verschaft een grondslag voor gelijkgezinde landen

55 Opgemerkt kan worden dat het concept van de groene economie van meet af aan controversieel bleek bij lage-inkomenslanden en ook bij enkele westerse landen. Derhalve was een geïntegreerd actieplan met concrete afspraken over de vergroening van de mondiale economie op voorhand onhaalbaar.

om in nauwe samenwerking met de private sector en het maatschappelijk middenveld te komen tot een actieplan voor een verduurzaming of vergroening van de economie.

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II wordt, mede met het oog op de economische crisis, de volgende ambitie voor Nederland verwoord:

> 'De innovatiekracht van het bedrijfsleven, de kennisinstellingen en de overheid zal optimaal worden gericht op de transitie naar een duurzame economie en groene groei, mede met het oog op versterking van het concurrentievermogen van de Nederlandse economie […] In internationaal verband zal getracht worden daar zoveel mogelijk landen bij te betrekken, ook om zo de kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven te vergroten.'[56]

Veel lage- en middeninkomenslanden maken zich zorgen dat het concept groene economie met zijn nadruk op milieuvraagstukken in werkelijkheid hoge kosten meebrengt en daardoor onvoldoende bijdraagt aan economische ontwikkeling. Deze landen spreken daarom liever over inclusieve groei; dit concept is op hun verzoek ook opgenomen in de slotverklaring van Rio+20.

Principes voor duurzame ontwikkeling: een normstellend kader

Een goede balans tussen *people, planet* en *profit* kan worden bereikt door uitgangspunten en principes inzake verantwoordelijke soevereiniteit, behoorlijk bestuur, milieu als publiek goed en de relatie met ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten in acht te nemen. Elk land is soeverein, maar heeft tegelijkertijd verantwoordelijkheden tegenover anderen, aldus de Stockholm Verklaring over het Menselijke Leefmilieu (1972)[57] en de Rio Verklaring over Milieu en Ontwikkeling (1992).[58] Nodig is de ontwikkeling van vormen van 'verantwoordelijke soevereiniteit' waarbij staten rekening houden met de grensoverschrijdende effecten van het gevoerde beleid. Het uitgangspunt daarbij is dat anderen geen schade ondervinden, het zogeheten *do no harm*-principe.[59] Het betekent dat beleid inzake duurzame ontwikkeling niet alleen moet berusten op belangen, maar ook op verantwoordelijkheden. Ofwel een beleid gericht op duurzame economische groei (*profit*) dat oog heeft voor de maatschappelijke context (*people*) en de milieueffecten in eigen land en daarbuiten (*planet*).

Een tweede element van het normstellend kader vormen milieuprincipes zoals geformuleerd in de verklaring van Rio 1992, in het bijzonder het voorzorgsprincipe, het beginsel dat de vervuiler betaalt, het principe van de milieueffectrapportage, het principe van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden, het principe van aansprakelijkheid en compensatie, en het subsidiariteitsprincipe.

Een derde element van het normstellend kader zijn de principes van ontwikkelings-samenwerking, ontleend aan de Parijse Verklaring voor Hulpeffectiviteit (2005) en de

56 Regeerakkoord VVD – PvdA: 'Bruggen slaan', 29 oktober 2012, pp. 8-9.

57 Principe 21 van de 'Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment'.

58 Principe 2 van de 'Rio Declaration on Environment and Development', June 1992. Zie: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>. Geraadpleegd op 18 december 2012.

59 AIV-advies nummer 74, 'Ontwikkelingsagenda na 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief', Den Haag, april 2011.

daarop volgende verklaringen van Accra (2008) en Busan (2011), te weten:
- Hulp is slechts effectief indien de overheid van het partnerland verantwoordelijk is voor het eigen ontwikkelingsbeleid (*ownership*).
- Donoren moeten hun procedures op elkaar afstellen (*harmonisation*).
- Donoren moeten lokale systemen gebruiken en hun inspanningen afstemmen op nationale ontwikkelingsplannen (*alignment*).
- Zowel donoren als partnerlanden moeten resultaatgericht werken (*result based management*) en aan elkaar rekenschap geven (*mutual accountability*).
- Donoren moeten in toenemende mate gebruikmaken van nieuwe hulpinstrumenten zoals begrotingshulp, *basketfunding*, sectorhulp, gedelegeerde samenwerking en gezamenlijke hulpstrategieën.

Een vierde element bestaat uit de mensenrechtenprincipes, inclusief het recht op water en sanitatie, de rechten van de vrouw, het kind en inheemse volken, alsmede de principes van goed bestuur en maatschappelijke participatie, inclusief de eis van transparantie en het afleggen van rekenschap.

Groene economie

Het concept groene economie beschrijft een alternatief voor de gangbare 'bruine economie', die te afhankelijk is van fossiele energiebronnen en niet-duurzame exploitatie van hulpbronnen en gebukt gaat onder ernstige milieudegradatie en afname van biodiversiteit. Van belang is een brede participatie van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven bij de besluitvorming over de transitie naar een groene economie. De transitie naar een groene economie kan alleen slagen wanneer fors wordt geïnvesteerd in innovatie en technologische samenwerking. Het UN Department of Economic and Social Affairs (UN-DESA) spreekt in dit verband van een 'great green technological transformation'.[60]

Geïndustrialiseerde landen en opkomende economieën ontkomen niet aan ingrijpende maatregelen die het beslag op milieugebruiksruimte terugdringen ten gunste van de lage-inkomenslanden. Hoge-inkomenslanden zullen hun ecologische voetafdruk moeten verminderen en tegelijkertijd hun welvaartspeil zoveel mogelijk intact willen laten; aanpassing van consumptiepatronen lijkt echter onvermijdelijk. Middeninkomenslanden zullen zich moeten richten op een verhoging van de levensstandaard zonder verdere stijging van hun ecologische voetafdruk. Dit kan onder meer worden bereikt door een verhoogde efficiëntie van het hulpbronnengebruik en een transitie naar hernieuwbare hulpbronnen. Lage-inkomenslanden zullen primair gericht zijn op een verhoging van de levensstandaard en zich minder bekommeren om de ecologische effecten van de eigen ontwikkelingsinspanningen. Hier ligt een taak voor hoge- en middeninkomenslanden om deze landen met ecologische raad en daad terzijde te staan.

III.2 Duurzame ontwikkelingsdoelen

Belangrijk voor een consistente internationale milieusamenwerking is de stip op de horizon, ofwel de langetermijndoelen die de bovenbeschreven visie en principes verder operationaliseren.

De huidige doelen voor duurzame ontwikkeling, zoals vastgelegd in internationale milieuverdragen en overeenkomsten kunnen gekarakteriseerd worden als relatief

60 UN DESA, 'The Great Green Technological Transformation. World Economic and Social Survey 2011', New York.

onevenwichtig; doelen zijn niet met elkaar verbonden, gebruiken een verschillende tijdshorizon, verschillen in hun concreetheid, zijn moeilijk meetbaar of ontbreken voor belangrijke thema's.[61] Voor een aantal internationale milieudoelstellingen is die stip op de horizon – in verschillende gradaties van 'hardheid' – gezet in internationale milieuverdragen (zoals het tweegradendoel in het Klimaatverdrag, de 2050-visie voor biodiversiteitsbescherming in het Biodiversiteitsverdrag[62]), maar lang niet voor alle relevante milieuthema's en zeker niet in samenhang met ontwikkelingsdoelen en armoedebestrijding.

In het slotdocument van Rio+20 hebben lidstaten vastgelegd in 2015 tot een afspraak over duurzame ontwikkelingsdoelen (SDGs) te komen, omdat tijdens Rio+20 nog geen overeenstemming over concrete SDG-thema's mogelijk bleek. Het ligt voor de hand dat de door de AIV geprioriteerde thema's – klimaat en energie, water, land en voedsel, biodiversiteit en grondstoffen – een plek op de SDG-agenda zullen krijgen. Ook is het van belang dat de drie domeinen van duurzame ontwikkeling – armoedebestrijding, milieu en duurzame productie en consumptie – bij elkaar worden gebracht (zie ook figuren 2.1 en 2.2).

Bij de totstandkoming van een SDG-agenda moeten landen alsmede belanghebbende organisaties en actoren nauw betrokken worden.[63] Afgesproken is dat een inter-gouvernementeel proces in 2015 moet resulteren in een rapport aan de Algemene Vergadering van de VN over de SDG-thema's. De totstandkoming van SDGs moet worden gecoördineerd met het proces van de post-2015-ontwikkelingsagenda als opvolger van de millennium ontwikkelingsdoelen en resulteren in een samenhangende groep van doelen. De Nederlandse regering wil samen met een aantal andere Europese landen een actieve rol vervullen bij de totstandkoming van de SDGs.

De AIV deed in het advies over de ontwikkelingsagenda na 2015 de aanbeveling om de millennium ontwikkelingsdoelen op te vatten als een *dashboard* van indicatoren voor duurzaamheid, aangezien milieu en ontwikkeling nauw met elkaar verweven zijn en een enkele indicator niet volstaat. Ook beval de AIV aan de huidige clusters van de millennium ontwikkelingsdoelen te herformuleren, maar wel dichtbij de oorspronkelijke indeling te blijven om de communicatiewaarde ervan te behouden. Dit betekent specifiek voor milieu dat MDG-7, het waarborgen van een duurzame leefomgeving, uitbreiding verdient.

De AIV beveelt verder aan de post-2015-ontwikkelingsagenda zo mogelijk te formuleren als duurzame ontwikkelingsdoelen (SDGs) die relevant zijn in zowel hoge-inkomenslanden als midden- en lage-inkomenslanden, maar die aangepast kunnen worden aan nationale

61 Division for Sustainable Development, UNDESA, 'Rio+20 working papers – Issue 1: Development cooperation in the light of sustainable development and the SDGs: Preliminary exploration of the issues', November 2012; Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL), 'Roads from Rio+20. Pathways to achieve global sustainability goals by 2050', The Hague, 2012.

62 'By 2050, biodiversity is valued, conserved, restored and wisely used, maintaining ecosystem services, sustaining a healthy planet and delivering benefits essential for all people.' Zie: <http://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-en.pdf>. Geraadpleegd op 13 januari 2013.

63 J. Lingán, J. Cornforth, R. Pollard, 'Sustainable Development Goals: Building the Foundation for an Inclusive Process, Stakeholder Forum for a Sustainable Future for BOND-DEG: Development and Environmental GroupStakeholder Forum, 3 May 2012. Zie: <http://portal.eesc.europa.eu/rioplus20/news/Documents/Bond.pdf>. Geraadpleegd op 18 oktober 2012.

omstandigheden. Vooral het terugdringen van de milieudruk van hoge-inkomenslanden en van de opkomende middenklasse wereldwijd is cruciaal om binnen milieugrenzen te blijven en tegelijkertijd ruimte te maken voor lage-inkomenslanden. In navolging van de millennium ontwikkelingsdoelen kunnen de SDGs als streefdoelen geformuleerd worden en werkende weg aan gezag winnen. Het gaat erom dat de voortgang wordt gemeten en niet alleen nadruk wordt gelegd op het behalen van een doel. De AIV heeft eerder benadrukt dat het gaat om een proces, een *rolling agenda*. Hiertoe moeten langetermijndoelen (bijvoorbeeld voor 2050) met scherpe onderliggende middellangetermijndoelstellingen (bijvoorbeeld voor 2030) en een consistent stel indicatoren worden vastgesteld. Voor dat laatste kan worden voortgeborduurd op de opgebouwde ervaring in het kader van de Monitor Duurzaam Nederland.

Een consequentie van een SDG-agenda die richting geeft aan verduurzaming van productie en consumptie en in het bijzonder hoge- en middeninkomenslanden aanspoort om binnen bepaalde milieuplafonds te blijven, is dat ook het onderwerp *equity*, een billijke verdeling van verantwoordelijkheden, rechten en risico's, inclusief een eerlijke verdeling van het beslag op milieugebruiksruimte weer in het middelpunt van de belangstelling zal komen te staan. In lijn met het principe van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden is duidelijk dat een SDG-agenda ook consequenties zal hebben voor Nederlandse productie- en consumptiepatronen. *Leading by example* door Nederland en Europa is noodzakelijk om traditionele tegenstellingen in internationale milieudiplomatie te kunnen overwinnen.

Het formuleren van een ontwikkelingsagenda verschilt fundamenteel van het opstellen van een milieuagenda en dat brengt risico's met zich mee. Over doelen voor armoedebestrijding zal men het namelijk makkelijker eens worden, dan over integratie van milieudoelen in een economische agenda. Niettemin steunt de AIV het streven om SDGs en de post-2015-ontwikkelingsagenda te integreren.

III.3 Beleidsinstrumentarium

Internationale samenwerking als onderdeel van buitenlands beleid omvat samenwerking tussen multilaterale, statelijke en niet-statelijke actoren (bedrijfsleven en ngo's) met gebruikmaking van een passend beleidsinstrumentarium. Dit instrumentarium omvat onder meer dwang (regelgeving en verdragen), economische prikkels (subsidies en heffingen) en overreding (voorlichting) waarmee sturing of beïnvloeding van gedrag van relevante actoren wordt nagestreefd. Van dwang kan sprake zijn wanneer een actor jegens anderen over sturings- en beslissingsmacht beschikt. Staten beschikken over een zekere sturings- en beslissingsmacht jegens niet-statelijke actoren. In een context van Westfaalse soevereiniteit beschikken staten die samenwerking nastreven niet over een dergelijke macht jegens andere staten; wel kunnen staten een contract of zakelijke overeenkomst sluiten met andere actoren (uitruil van belangen) of een strategie van overreding volgen, waarbij die actoren ervan overtuigd moeten worden dat er sprake is van een gedeeld belang.[64] Het diplomatieke postennet van ambassades, consulaten en permanente vertegenwoordigingen is ingericht op het bereiken van overeenstemming met relevante buitenlandse actoren; deze overeenstemming kan worden vastgelegd in overeenkomsten en verdragen of manifesteert zich in coalities, allianties, partnerschappen en ad-hocsamenwerkingsverbanden. Daarbij kan Nederland ook middelen inzetten uit het

64 WRR 2010. 'Aan het Buitenland gehecht'. Rapport nr. 85, Amsterdam University Press.

HGIS-budget voor cofinanciering van programma's met andere partners in geselecteerde landen.[65]

Internationale samenwerking inzake milieugoederen en -diensten kan betrekking hebben op de ontwikkeling van instrumenten, zoals een internationaal klimaatverdrag of een internationale koolstofbelasting. Ook kan deze samenwerking resulteren in de oprichting van internationale organen die toezien op de naleving van milieuverdragen en andere multilaterale milieuafspraken. Op regionaal niveau kunnen instrumenten worden ontwikkeld en toegepast met betrekking tot emissies in landen, indien er sprake is van grensoverschrijdende effecten (bijvoorbeeld waterbeheer van rivieren). In deze paragraaf worden de mogelijkheden bekeken van sturing en beïnvloeding van gedrag van actoren (met name marktpartijen) bij de levering en verdeling van milieugoederen. Hierbij wordt verbetering van de voorzieningszekerheid en een eerlijke verdeling van milieugoederen nagestreefd, vooral bij marktfalen.

Operationele instrumenten voor milieubeleid zijn gericht op het corrigeren of voorkomen van marktfalen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen:
(i) directe regelgeving (normen en verplichtende doelstellingen, standaarden/ certificering, zonering);
(ii) stimulering met economische prikkels (subsidies, heffingen, beprijzing van diensten);
(iii) overreding (vrijwillige gedragsverandering, gedragscodes zonder sancties, convenanten).[66]

Deze operationele instrumenten tezamen vormen een 'gereedschapskist' voor de totstandkoming van milieubeleid. Zo kan bijvoorbeeld de ontwikkeling van schone technologie of hernieuwbare energie worden gestimuleerd door middel van (multilaterale, bilaterale of nationale) innovatieprogramma's. De benodigde fondsen voor deze innovatie-programma's kunnen worden gegenereerd door bijvoorbeeld milieuheffingen. Er zijn ook voorbeelden van toepassing van combinaties van operationele instrumenten, of hybride instrumenten, zoals in het geval van verhandelbare emissierechten die elementen van dwang (regelgeving) en stimulering met economische prikkels (beprijzing van diensten) in zich bergen.

De keuze voor een gemeenschappelijk beleidsinstrumentarium in internationaal verband is zeker geen eenvoudige zaak, zoals onder meer blijkt uit discussies over de toepassing van verhandelbare emissierechten onder een overeengekomen emissieplafond versus de introductie van een internationale koolstofbelasting bij het klimaatbeleid. Daarbij spelen overwegingen mee, zoals de sociaal-culturele inpasbaarheid van marktmechanismen, de inkomenseffecten voor de armste groepen, de vrijheid van landen om bij de keuze van beleidsinstrumenten eigen preferenties te volgen versus de wenselijkheid van een gelijk speelveld (*level playing field*) voor alle betrokkenen. Bij zowel de internationale klimaatonderhandelingen als de Rio+20-conferentie is duidelijk geworden dat over de toepassing van bovenstaande beleidsinstrumenten in verschillende landen en regio's zeer verschillend gedacht wordt.

65 Homogene Groep Internationale Samenwerking.

66 Zie J.B. Opschoor en H.B. Vos, 'Economic Instruments for Environmental Protection', OECD, Paris, 1989; WRR 1992 'Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid', rapport nr. 41. SDU Uitgeverij Den Haag; J.B. Opschoor and R.K. Turner (eds), 'Economic Incentives and Environmental Policies: Principles and Practice', Kluwer Academic Publishers Dordrecht/Boston/London, 1994.

III.4 Financiering van internationale milieusamenwerking

Een financiële architectuur voor internationale milieusamenwerking omvat de volgende elementen:
(I) behoefte aan financiële middelen;
(II) mogelijke financieringsbronnen; en
(III) budgettaire structuren.

Behoefte aan financiële middelen
Milieubeleid vergt in veel gevallen financiële middelen ter facilitering van (internationale) actieprogramma's bijvoorbeeld inzake klimaat, biodiversiteit of milieuvriendelijke technologische innovatie. Hieronder volgt een inschatting van de mogelijke repercussies voor Nederland.

Een recente studie van UN DESA raamt de benodigde extra totale uitgaven per jaar voor duurzame ontwikkeling op mondiaal niveau – inclusief energie, water, biodiversiteit, land en voedselzekerheid – op $ 1900 miljard ofwel 2,7 procent van het bruto wereldproduct. UNEP komt uit op een lagere raming van $ 1300 miljard ofwel 1,9 procent van het bruto wereldproduct. De transitie naar duurzame ontwikkeling in alleen de lage- en middeninkomenslanden vergt ongeveer $ 800 miljard.[67] Een substantieel deel hiervan zou naar verwachting internationale financiering vereisen. Stellen we dat deel op 50 procent (veronderstellend dat de eerste helft uit eigen middelen van de betrokken landen gefinancierd zou worden), dan zou internationale financiering nodig zijn in de orde van $ 400 miljard per jaar. Dat zijn grote bedragen, maar tegelijkertijd zijn deze bedragen bescheiden vergeleken met de potentiële schade door milieudegradatie. Geschat wordt dat met een emissiereductie van broeikasgassen ter waarde van één procent van het bruto wereldproduct een vijf tot twintig maal zo grote gecumuleerde schade door klimaatverandering kan worden voorkomen.[68] De huidige ambities voor internationale fondsvorming liggen aanmerkelijk lager dan bovenstaande ramingen. Zo wordt in UNFCCC-verband gestreefd naar een fonds voor alleen klimaatmaatregelen van jaarlijks $ 30 miljard oplopend tot $ 100 miljard in (en vanaf) 2020. Van dergelijke fondsen moet een belangrijke investeringsimpuls uitgaan in de richting van een mondiale economie die binnen veilige milieuplafonds blijft.

Het Nederlandse aandeel in het totaal van de benodigde financiële middelen zou op één procent kunnen worden geraamd, op basis van het Nederlandse aandeel in de mondiale ecologische voetafdruk.[69] Dit komt neer op een Nederlandse bijdrage aan internationale milieusamenwerking van $ 4 miljard (€ 3 miljard) per jaar. Naar verwachting zal een substantieel deel van dit benodigde bedrag uit private bronnen gefinancierd moeten worden. In deze ruwe raming gaat het overigens wat de kosten inzake klimaatverandering betreft hoofdzakelijk om samenwerking met middeninkomenslanden; de lage-

67 UN DESA, 'The Great Green Technological Transformation. World Economic and Social Survey 2011', UN, New York, 2011; UNEP 'Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication', Nairobi, 2011.

68 Stern, N. e.a. 2006.

69 Planbureau voor de Leefomgeving, 'De voetafdruk van Nederland: hoe groot en hoe diep?', Den Haag, 2012. <http://www.pbl.nl/publicaties/2012/de-voetafdruk-van-nederland-hoe-groot-en-hoe-diep>. Geraadpleegd op 15 januari 2013.

inkomenslanden spelen een aanmerkelijk geringere rol. Voor andere thema's, zoals biodiversiteit, kan dit anders liggen. Op de recente klimaatconferentie (Doha, december 2012) is door Nederland ten behoeve van een internationaal klimaatfonds al een eerste bijdrage van € 200 miljoen toegezegd, die ten laste komt van ontwikkelingssamenwerking (ODA). De Algemene Rekenkamer raamt dat de Nederlandse uitgaven uit publieke en private bronnen voor internationaal klimaatbeleid zullen oplopen tot ongeveer € 1,25 miljard in 2020.[70]

Mogelijke financieringsbronnen
In de internationale verdragen over klimaat en biodiversiteit is sprake van verschillende wijzen van financiering van uit die verdragen voortvloeiende activiteiten, waaronder 'nieuwe en aanvullende' financiële middelen. Daarmee wordt geduid op middelen naast de budgetten voor ontwikkelingssamenwerking. Ook al sluiten die verdragen formeel financiering van met name klimaatactiviteiten uit reeds bestaande financieringsstromen niet helemaal uit, de Europese Raad (december 2009) heeft bepaald dat de inzet ten behoeve van klimaat niet ten koste mag gaan van armoedebestrijding.

In Nederland wordt voor financiering uit bestaande bronnen allereerst gekeken naar de Rijksbegroting en de HGIS-gelden voor internationaal milieubeleid inclusief voedselzekerheid. Voor 2013 is binnen het HGIS-budget in totaal € 800 miljoen begroot voor internationaal milieubeleid inclusief voedselzekerheid, waarvan ruim € 700 miljoen ten laste komt van ontwikkelingssamenwerking (ODA). De totale HGIS-uitgaven bedroegen in 2012 bijna € 5,9 miljard, waarvan ruim € 4,3 miljard voor ODA.[71] Daarnaast is er sprake van private financiering van internationaal milieubeleid. Zo is de bijdrage van het Nederlandse bedrijfsleven in lage-inkomenslanden via investeringen geraamd op in totaal € 6 miljard in 2010; de mate waarin deze investeringen ook bijdragen aan de realisatie van milieudoelen is echter niet duidelijk.[72]

Voor de financiering van internationaal milieubeleid zijn tal van innovatieve instrumenten voor het voetlicht gebracht. Een VN-rapport over de financiering van internationaal klimaatbeleid noemt instrumenten, zoals het veilen van emissierechten, koolstofbelasting, het afschaffen van averechts werkende subsidies, *royalties* uit de winning van fossiele brandstoffen en belastingen op financiële transacties.[73] Daarnaast bestaan voor de financiering van ontwikkelingsrelevante aspecten van mondiaal milieubeleid tal van innovatieve instrumenten.[74] Veel van deze nieuwe instrumenten verbreden of verleggen

70 Algemene Rekenkamer, Onderzoek 'budgettaire gevolgen van de beleidsvoornemens over international klimaatbeleid en internationale veiligheid voor ontwikkelingssamenwerking', 11 december 2012, p. 5.

71 HGIS-nota 2013. TK (2012-13) 33 401, nr. 2; H. Wijffels, R. v.d. Hoeven, J. van Gennip, F. v.d. Boom, G. Spitz, 'Naar een nieuwe invulling van Internationale Samenwerking', NCDO: Amsterdam, 30 november 2012.

72 J. van Heukelom et al. 'Reporting on Development: ODA and Financing for Development, Final Report', ECDPM, Maastricht, april 2012, p. 42.

73 UNSG, 'Report of the Secretary-General's High Level Advisory Group on Climate Change Financing', New York, 5 November 2010.

74 UN-DESA, 'World Economic and Social Survey 2009: Promoting Development, Saving the Planet', UN: New York, 2009.

de basis voor belastingen. Ze zijn erop gericht niet-publieke middelen te mobiliseren. De allocaties door internationale financiële instituties, zoals Internationaal Monetair Fonds (IMF), Wereldbank, regionale ontwikkelingsbanken (inclusief de Europese Investeringsbank) moeten meer worden gericht op sociale en ecologische duurzaamheid in lage-inkomenslanden.

De bestemming van milieuheffingen en -belastingen voor de financiering van internationale milieusamenwerking stuit in Nederland af op bestaande begrotingsregels, maar in internationaal – vooral Europees – verband zijn afspraken over bestemmingsheffingen wel denkbaar.

De AIV is van mening dat, zolang er geen internationale afspraken over nieuwe modaliteiten van ODA zijn overeengekomen, ODA-gelden alleen kunnen worden aangewend voor de financiering van activiteiten op het gebied van internationale (milieu) samenwerking, als deze ook ten goede komen aan armoedebestrijding in lage- en middeninkomenslanden. Nieuwe en aanvullende financieringsbronnen zijn nodig om andere vormen van internationale (milieu)samenwerking te bekostigen. Nederland kan actief bijdragen aan de ontwikkeling van kennis en kunde op het gebied van nieuwe financiële instrumenten voor internationale milieugoederen en aan de internationale discussie hierover.

Budgettaire structuren
Verschillende vormen van internationale (milieu)samenwerking met uiteenlopende financiële implicaties kunnen worden onderscheiden:
- voor milieusamenwerking zonder raakvlakken met armoedebestrijding is nieuwe en aanvullende financiering nodig;
- voor milieusamenwerking die raakvlakken heeft met armoedebestrijding, zoals sommige adaptatiemaatregelen, kan gebruik worden gemaakt van ODA-gelden, maar ligt voor de realisatie van de milieudoelen cofinanciering uit niet-ODA-middelen in de rede;
- bij ontwikkelingssamenwerkingsprojecten met significante milieueffecten kan ten dele gebruik worden gemaakt van ODA-gelden, maar kan nieuwe en aanvullende financiering uit niet-ODA-middelen wenselijk zijn om negatieve milieueffecten te compenseren of te voorkomen;
- voor economische samenwerking, investeringen en handelsrelaties die bijdragen aan economische groei, maar niet noodzakelijk aan duurzame ontwikkeling, is financiering uit niet-ODA-middelen nodig. Hierbij moeten nadelige effecten voor lage-inkomenslanden worden voorkomen.

De AIV meent dat internationale milieusamenwerking een herkenbare en afzonderlijke plek binnen het HGIS-budget moet krijgen. Internationale milieusamenwerking moet tegelijkertijd wel coherent zijn met de andere vormen van internationale samenwerking. De AIV beveelt aan om de ODA-uitgaven en die voor internationale milieusamenwerking zoveel mogelijk gescheiden te houden binnen het HGIS-budget.

Was Nederland enige jaren geleden een uitgesproken voorstander van aanvullende financiering ten behoeve van internationaal milieubeleid bovenop de 0,7 procent BNP-norm voor ontwikkelingssamenwerking, thans heeft de regering besloten de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking omlaag te brengen vanwege de noodzaak van bezuinigingen. Nederland heeft echter niet de 0,7 procent BNP-norm voor ontwikkelingssamenwerking

geschrapt. Dit zou onderwerp kunnen zijn van een apart AIV-advies.[75]

Voorts heeft de regering besloten het internationale klimaatbeleid voortaan uit het OS-budget te bekostigen. Deze keuze lijkt ingegeven door de huidige economische en financiële crisis. De AIV roept de regering op deze maatregel ongedaan te maken zodra Nederland zich voldoende hersteld heeft van de crisis.

III.5 Internationale samenwerking inzake prioritaire milieuthema's

De AIV beveelt aan dat Nederland zich sterk maakt voor een geïntegreerde internationale samenwerking inzake klimaatverandering en energie, water, landbouw en voedsel, biodiversiteit en grondstoffenvoorzieningszekerheid. Een integrale benadering vanuit milieuoogpunt betekent naar het oordeel van de AIV dat de onderlinge relaties tussen de verschillende thema's in ogenschouw worden genomen. Oceanen zijn een onderbelicht onderwerp op de internationale milieuagenda en krijgen ook in het Nederlandse beleid maar beperkt aandacht. Nederland kan in het kader van een werkverdeling binnen Europa bezien welke andere EU-lidstaten dit thema zouden willen behartigen.

Hieronder worden de uitgangspunten, doelstellingen en instrumenten van de vijf prioritaire milieuthema's uiteengezet met inachtneming van de internationale stand van zaken alsmede het Europese en Nederlandse beleid ter zake (zie ook tabel 3.1).

A. Klimaat en energie

Broeikasgasemissies nemen in hoog tempo toe. Het Intergouvernementele Panel inzake Klimaatverandering (IPCC) waarschuwt dat bij een gemiddelde temperatuurstijging van twee graden Celsius of meer ten opzichte van de periode voor de industrialisatie de risico's voor mens en natuur aanzienlijk toenemen wereldwijd. Veel landen hebben daarom twee graden ook als politiek doel gesteld voor hun langetermijnklimaatbeleid. Klimaatverandering bedreigt de toegang tot water, land en voedsel vooral voor kwetsbare bevolkingsgroepen. De stijging van de zeespiegel en het veelvuldiger optreden van extreme weerscondities heeft een zeer grote wereldwijde impact. Een klimaatstrategie moet oog hebben voor de effecten op zowel de korte als de lange termijn en de behoeften van kwetsbare aardbewoners.

De ontwikkeling van nieuwe boortechnieken voor fossiele brandstoffen heeft een nieuwe concurrentiestrijd tussen de winning van fossiele brandstoffen en hernieuwbare energie tot gevolg. Duurzame energiebronnen zijn vooralsnog duurder dan fossiele brandstoffen. Een energiestrategie voor de lange termijn moet uitgaan van voorzieningszekerheid (ook voor de één à twee miljard armsten), van energiezuinig gedrag en van een toename van hernieuwbare energie. De opmars van nieuwe opkomende economieën en de financiële en economische crisis in veel hoge-inkomenslanden zetten echter een rem op verdere ingrijpende maatregelen tot vermindering van de uitstoot van broeikasgassen.

Het doel de gemiddelde temperatuurstijging te beperken tot twee graden Celsius moet worden vertaald in concrete regionale doelstellingen. De EU draagt ongeveer 10 procent bij aan de mondiale uitstoot van broeikasgassen en heeft zich ten doel gesteld de emissie van broeikas te beperken met 20 procent in 2020 (ten opzichte van 1990) en met 80 tot

75 Zie ook AIV-advies nummer 82,'Wisselwerking tussen actoren in internationale samenwerking: naar flexibiliteit en vertrouwen', Den Haag, februari 2013.

95 procent in 2050 (ten opzichte van 1990). Er bestaat al een EU-routekaart naar een lage koolstofmaatschappij; het zogenoemde 20-20-20-klimaat- en energiebeleid beoogt twintig procent reductie van broeikasgassen, twintig procent hernieuwbare energie en twintig procent meer efficiency in het energieverbruik in het jaar 2020 te realiseren. Dit beleid wordt ondersteund door een verbetering van het emissiehandelssysteem, juridisch bindende doelstellingen voor hernieuwbare energie op nationaal niveau en een juridisch raamwerk voor *carbon capture and storage* (CCS). De EU initieert bovendien een beleid ten aanzien van adaptatie aan klimaatverandering.[76] Als Nederland niet in staat is een leidende rol te spelen binnen het EU-klimaatbeleid, moet het ten minste het eigen aandeel goed uitvoeren. Verder kan Nederland zowel financieel als met overdracht van technologie en capaciteitsopbouw bijdragen aan maatregelen voor klimaatadaptatie in lage-inkomenslanden. Klimaatgerelateerde ontwikkelingsprojecten kunnen met ODA-middelen worden ondersteund. Andere klimaatmaatregelen moeten bij voorkeur met nieuwe en aanvullende financiering uit andere dan ODA-middelen worden gefinancierd.

De Nederlandse ambitie moet in lijn zijn met die van de EU. Voor klimaat moet een driesporenbeleid worden gevolgd. Het eerste spoor richt zich op de huidige Kyoto Protocolonderhandelingen over de post-2012-doelstellingen waaraan de rijke landen meedoen, met uitzondering van de VS, Rusland, Canada en Japan. Het tweede spoor richt zich op juridisch bindende emissiedoelstellingen voor *alle* landen vanaf 2020; hieraan doen de VS, Rusland, Canada en Japan wel mee. Vanwege de moeizame voortgang van de multilaterale klimaatonderhandelingen, is het raadzaam tevens een complementair nationaal en Europees beleid te voeren dat verschillende maatschappelijke actoren wereldwijd – bedrijven, steden, sectorale coalities en regio's – tot actie aanzet. Via dit derde bottom-upspoor kan belangrijke vooruitgang worden geboekt.[77]

Verder betekent een geïntegreerde benadering voor *klimaat en energie* dat niet volstaan kan worden met alleen een aanpak via het Klimaatverdrag. Los van de problemen om tot intergouvernementele overeenstemming te komen, zijn er inhoudelijke redenen om klimaatverandering als belangrijke pijler van een groene, inclusieve economie onderdeel te maken van internationale samenwerking. Het VN-initiatief Sustainable Energy for All kan een belangrijke rol spelen bij de totstandkoming van een post-2015-ontwikkelingsagenda. Voor lage-inkomenslanden speelt het belang van energie voor ontwikkeling en daarmee het belang om klimaat, energie en ontwikkeling in samenhang te bezien. Daarnaast is er de noodzaak oplossingen te vinden voor de financiering van adaptatie in ontwikkelingslanden, zoals internationaal overeengekomen is.

Gezien het feit dat een *low carbon economy* een belangrijke pijler van de groene economie moet vormen, ligt een geïntegreerde benadering van klimaat en economische samenwerking voor de hand. Hoewel op dit moment slechts vier procent van onze energie afkomstig is van hernieuwbare energiebronnen, heeft de regering zich voorgenomen dit te verhogen tot zestien procent in 2020. Ons huidige gebruik van hernieuwbare energiebronnen is lager dan in Duitsland en Denemarken. Per hoofd van de bevolking investeren wij minder in hernieuwbare energie dan China of Brazilië. Kortom, Nederland zal veel meer moeten investeren om op termijn een groene economie te realiseren.

76 M. Peeters, M. Stallworthy and J. de C. de Larragan (eds.), *Climate Law in EU Member States: Towards National Legislation for Climate Protection*, Edward Elgar, pp. 312-330.

77 Bridging the emission gap, *Nature Climate Change 2*, pp. 471-474, 2012.

B. Water

Water (zoetwater, afvalwater, grondwater, oceanen) is een mondiaal probleem aangezien sprake is van één hydrologisch systeem waarin water boven, op en onder het aardoppervlak met elkaar verbonden is. Watermanagement wordt veelal voorgesteld als een lokaal probleem; tegelijkertijd is er sprake van mondiale invloeden, zoals klimaatverandering op lokaal watermanagement. Ook de cumulatieve effecten van lokale problemen met watermanagement kunnen leiden tot verontrustende regionale en mondiale effecten voor mensen en ecosystemen.[78] Wereldwijd zijn er vijf waterproblemen:

- gebrekkige toegang tot water en sanitatie;
- te lage gebruiksefficiëntie gecombineerd met grootschalige waterwinning van grondwatervoorraden;
- watervervuiling;
- de noodzaak water te reserveren ter bescherming van de biodiversiteit;
- droogtes, overstromingen en de stijging van de zeespiegel nopen tot actie om het waterbeleid *climate proof* te maken.

Voor de oplossing van genoemde problemen zijn betere waterinstituties nodig.[79]

De belangrijkste doelstellingen van watermanagement zijn bescherming van de waterkwaliteit (bijvoorbeeld Europese Kaderrichtlijn Water), vermindering van watervervuiling, bescherming van water ecosystemen en voorziening in de behoefte aan water. Regionale en lokale distributie van water komt tot stand via integraal waterbeheer en flexibel management en kan waar nodig en mogelijk via de markt worden geregeld. De belangrijkste uitgangspunten van watermanagement zijn een billijke verdeling van grensoverschrijdend water (inclusief grondwater), het principe 'de vervuiler betaalt' en het recht op water en sanitatie (inclusief de rechten van inheemse volken).

In 2002 is het EU Water Initiatief (EUWI) gelanceerd, dat kennis en financiële ondersteuning verschaft aan partnerlanden van de Unie bij de realisatie van watergerelateerde millennium ontwikkelingsdoelen. In 2012 is de EU overgegaan tot samenwerking inzake Integrated Water Resource Management (IWRM), met de nadruk op goed bestuur, instituties voor grensoverschrijdend watermanagement en toegang tot water en sanitaire voorzieningen.[80] Dit heeft geresulteerd in 32 miljoen mensen die toegang tot drinkwater hebben en 8 miljoen mensen die beschikken over sanitaire voorzieningen sinds 2004. De EU wil zich ook richten op de rol van water binnen de groene economie met aandacht voor de synergie tussen water-, energie- en voedselveiligheid.

Nederland beschikt over veel kennis en kunde inzake water en wil deze expertise op internationaal niveau inzetten ten behoeve van efficiënt watergebruik (ook in de landbouwsector), verbeterd beheer van stroomgebieden en veilige delta's, en verbeterde toegang tot drinkwater en sanitaire voorzieningen.[81] Het topsectorbeleid benadrukt de

78 C. Pahl-Wostl, J. Gupta, and D. Petry 'Governance and the Global Water System: A Theoretical Exploration', *Global Governance*, 14(4), 2008, pp. 419-435.

79 UNEP, 'Global Environmental Outlook 2012'.

80 Zie: <http://www.euwi.net/about-euwi>. Geraadpleegd op 29 januari 2013.

81 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, Kamerbrief 'Water voor Ontwikkeling', Den Haag, 9 januari 2012.

kwaliteit van de Nederlandse technologie, met name de deltatechnologie.[82] Daarnaast heeft Nederland veel expertise in watermanagement, waterdiplomatie en waterinstituties (waterschappen en (inter)nationale waterbedrijven) en kan het daarmee lage-inkomenslanden helpen bij wateropslag.

Drinkwater en sanitatie, energie-efficiënte technologie in de landbouw en watermanagement worden veelal onder ontwikkelingssamenwerking geschaard. Andere waterthema's, zoals deltatechnologie en waterdiplomatie horen echter thuis bij milieusamenwerking. Hiervoor is nieuw en additioneel geld nodig, aangezien deze technologieën evenzeer van belang zijn voor arme en rijke landen. Recente voorbeelden zijn het *waterproof* maken van New Orleans en de bouw van een stormvloedkering in St. Petersburg.

C. Land en voedsel

De toenemende concurrentie om het gebruik van land – voor voedsel, natuur, bewoning, bio-energie – is een reden om voedsel en land als internationale publieke milieugoederen te betitelen. Het doel is in de sterk toenemende vraag naar voedsel te voorzien, maar wel op een duurzame wijze. Voedselzekerheid en bestrijding van honger maken deel uit van de ontwikkelingsagenda, waarvan de doelen zijn vastgelegd in de millennium ontwikkelingsdoelen en het Biodiversiteitsverdrag. In de discussie over de post-2015-ontwikkelingsagenda is een langetermijndoel voorgesteld vanuit de Zero Hunger Challenge, een nieuw VN-initiatief dat tijdens de conferentie Rio+20 werd gelanceerd.

Vanuit economisch perspectief kan Nederland gebruikmaken van de vooraanstaande positie die Nederland heeft opgebouwd op het gebied van landbouwkennis en ruimtelijke ordening. Nederland is een belangrijke importeur en exporteur van voedselgewassen van land en zee en kan via bedrijven in de productieketen een specifieke bijdrage leveren aan verduurzaming van de landbouw en visserij alsmede versterking van duurzame intensivering van de voedselproductie wereldwijd. Hierbij is vanuit de overheid aandacht nodig voor de monitoring en evaluatie van de impact van sturing via diverse marktnetwerken. Aandacht is eveneens nodig voor doorwerking in lokale markten en regionale ontwikkeling, mogelijke inbreuk op landrechten en potentiële negatieve milieueffecten van Nederlandse landbouwbedrijven in lage-inkomenslanden. *Fairtrade*voorbeelden (Max Havelaar) en initiatieven die verduurzaming van ketens beogen (palmolie, soja, cacao, garnalen en tonijn) kunnen worden ondersteund. In lage-inkomenslanden dragen ongeveer 500 miljoen kleinschalige boeren en boerinnen zorg voor de voedselvoorziening van twee miljard mensen. Daarom is het van belang te investeren in eerlijke toegang tot grond en productiemiddelen en erop toe te zien dat vrouwen hierin een gelijke positie hebben als mannen. Op Europees niveau is dit een belangrijk onderwerp voor beleidscoherentie voor ontwikkeling waar het de relatie met EU-landbouwbeleid en -subsidies en met bio-energiebeleid betreft.

In toenemende mate komt er aandacht voor *land grabbing* als een potentiële dreiging voor de voedselzekerheid van arme en kwetsbare bevolkingsgroepen. Gedragsverandering voor een verantwoordelijke exploitatie van land, visgronden en bossen zal een belangrijke eerste stap zijn naar een coherent beleid waarin voedselzekerheid (universele toegang tot voedsel), verbeterd landgebruik en bosbeheer, en bescherming van de rechten van boeren en inheemse volken samengaan.

Het Europees landbouwbeleid van de afgelopen decennia heeft in belangrijke mate

82 NL Topsectorenbeleid.

bijgedragen aan verhoging van de voedselkwaliteit tegen een redelijke prijs en daarnaast voorziet het in inkomenssteun aan boeren. Echter, ditzelfde landbouwbeleid draagt niet bij aan een duurzame productie van voedsel, omdat de inkomenssteun niet gekoppeld wordt aan de milieu-uitstoot van het boerenbedrijf en zelfs milieuonvriendelijke maatregelen worden gesubsidieerd, zoals het draineren van land of het kappen van oude olijfboomgaarden.

D. Biodiversiteit

Reductie van biodiversiteitsverlies is een van de doelstellingen van MDG-7. De realisatie van dit doel schiet tekort; het aantal soorten dat met uitsterven bedreigd wordt neemt nog steeds toe, in het bijzonder in lage-inkomenslanden. Essentiële habitats worden onvoldoende beschermd. Teneinde het verlies aan biodiversiteit tegen te gaan hebben de verdragspartners van het Biodiversiteitsverdrag (CBD), waaronder Nederland, afgesproken dat tegen 2050 biodiversiteit beschermd, gewaardeerd, hersteld en verstandig gebruikt moet worden. Het CBD streeft naar behoud van biodiversiteit, een duurzaam gebruik van de natuur en een billijke verdeling van de opbrengsten van het gebruik van (genetische) diversiteit. Net als voor andere milieuverdragen geldt een aantal algemene principes, zoals het voorzorgsprincipe en het CBDR (Common But Differentiated Responsibilities). Daarnaast wordt groot belang gehecht aan de rol van lokale groepen en inheemse volken, de erkenning van hun lokale kennis en van hun land- en waterrechten.

De verdragspartners van het CBD hebben overeenstemming bereikt over de zogenoemde Aichi-doelstellingen voor de periode 2015 tot 2020. In dat kader moeten onderliggende oorzaken van biodiversiteitverlies worden geïdentificeerd en het bewustzijn inzake de integratie van biodiversiteitswaarden in nationale en lokale ontwikkelings- en armoede-bestrijdingsprogramma's worden vergroot. De doelen houden concreet in dat 17 procent van de ecosystemen op land en 12 procent van de mariene ecosystemen in 2020 beschermd moeten zijn.[83] Het is van groot belang dat het biodiversiteitsbeleid de drijvende (economische) krachten van biodiversiteitsverlies identificeert; dit is wederom een voorbeeld van de noodzaak om milieu, in dit geval biodiversiteit, in economische samenwerking te *mainstreamen*.

De EU voert een eigen beleid inzake biodiversiteitsbescherming binnen de Unie, de Biodiversiteitsstrategie voor 2020. Deze strategie richt zich naast bovengenoemde doelen in CBD-kader op de volgende thema's:
- natuurbehoud en -herstel;
- handhaving en verbetering van ecosystemen en ecosysteemdiensten;
- duurzaamheid van landbouw en visserij;
- bestrijding van invasieve soorten in Europa;
- mondiale biodiversiteitscrisis.[84]

Daarnaast streeft de Unie via de European Consensus on Development naar steun voor activiteiten in lage-inkomenslanden op het gebied van biodiversiteit en duurzame productie van onder meer hout, palmolie en soja. Zo beoogt het EU-programma Forest

83 The Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020, including the Aichi Biodiversity Targets, was adopted by the Parties to the Convention on Biological Diversity (CBD) in October 2010.

84 Europese Commissie, 'Onze Levensverzekering, ons natuurlijk kapitaal: een EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020', Brussel, 2011.

Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) duurzame bosbouw te bevorderen door enkel duurzaam geproduceerd hout te importeren naar EU-landen die deelnemen aan dit programma. Ook steunt de EU mariene beschermde gebieden, duurzame visserij en geïntegreerd kustbeheer in relatie tot armoedebestrijding in kwetsbare kustregio's.

Het Nederlandse beleid inzake biodiversiteit is gericht op steun aan het Biodiversiteitsverdrag uit 1992 en andere relevante verdragen. Nederland heeft actieve steun verleend aan de eerder genoemde Aichi-doelstellingen. Uit de Monitor Duurzaam Nederland 2011 komt naar voren dat een aanscherping van het nationale biodiversiteitsbeleid wenselijk is.

In 2011 is een rapport verschenen van de Nederlandse Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen dat de inspanning voor biodiversiteit plaatst in het perspectief van de groene economie en duurzame ontwikkeling.[85] Het rapport wijst op de mogelijkheden voor Nederland en het Nederlandse bedrijfsleven om bij te dragen aan internationale inspanningen voor natuurherstel en duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten. Ook roept het de Nederlandse regering op het behoud van biodiversiteit en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen richtinggevend te laten zijn voor internationale samenwerking, klimaat- en handelsbeleid. Ontwikkelingssamenwerking zou zich sterker moeten richten op goed bestuur, een geïntegreerde aanpak van land- en watergebruik, landbouw en biodiversiteit, en mensenrechten. Tegelijkertijd is het noodzakelijk dat de ontwikkelde landen en regio's hun beslag op biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen terugdringen. Het kabinet is voornemens om voor de zomer van 2013 een visie en beleidsagenda voor biodiversiteitsbeleid aan de Tweede Kamer aan te bieden.

E. Grondstoffen

Nederland doet er goed aan te streven naar een internationale strategie voor grondstoffenvoorzieningszekerheid; het vertegenwoordigt zowel een economisch als een veiligheidsbelang. Er zijn risico's verbonden aan de opstelling van sommige grote landen en internationale ondernemingen die zich eenzijdig richten op het veiligstellen van de eigen grondstoffenbehoeften (*resource nationalism*) zonder aandacht voor de repercussies voor anderen. De toenemende internationale concurrentie om grondstoffen is een reden om de toegang tot grondstoffen als internationaal publiek milieugoed te betitelen. Ook is er groeiende aandacht voor de politieke, sociale en economische omstandigheden in lage-inkomenslanden waar grondstoffen gedolven worden. Een internationale doelstelling voor toegang tot grondstoffen ontbreekt en zou in de discussie over de post-2015-ontwikkelingsagenda aan de orde gesteld moeten worden. Zo zijn doelstellingen wenselijk over een betaalbaar, duurzaam en eerlijk aanbod van grondstoffen en over structuren en mechanismen voor beheer en partnerschap.

Ook is een krachtig Europees beleid op bovengenoemde punten gewenst en Nederland kan hiertoe oproepen door de grondstoffenproblematiek nadrukkelijker te betrekken bij de Europese beleidscoherentie voor ontwikkeling (Policy Coherence for Development). De EU heeft besloten tot een beleid gericht op *resource efficiency* bij productie en consumptie in antwoord op de problematiek van schaarse hulpbronnen zoals aardmetalen. Dit beleid beoogt economische groei en innovatie te stimuleren onder gelijktijdige vermindering van

85 Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen , 'Groene Groei: investeren in biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen', 2011. De Taskforce werd in 2009 ingesteld door de ministeries LNV, VROM en BUZA.

het gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Tegelijkertijd draagt dit beleid bij aan versterking van het concurrentievermogen alsmede aan vermindering van de ecologische voetafdruk en milieuschade. In feite hangt het EU-beleid inzake *resource efficiency* nauw samen met klimaatbeleid, energiebeleid, biodiversiteitsbeleid en landbouwbeleid.[86]

Het huidige Nederlandse grondstoffenbeleid gaat uit van een geïntegreerde aanpak, waarbij de samenhang met het beleid inzake energie, water en voedselzekerheid centraal staat.[87] Ook wordt aangesloten bij Europees beleid waar dit kan en gepleit voor aanvullend nationaal beleid waar nodig en gewenst. De AIV constateert dat het *tout court* bepleiten van verruiming van vrijhandel in die gevallen waar dit negatieve milieueffecten meebrengt, ook negatieve welvaartseffecten verwacht kunnen worden. Daarom moet Nederland in internationaal verband bevorderen dat de prijsvorming zich meer rekenschap geeft van genoemde milieueffecten; hiertoe moet het zich sterk maken voor aanpassing van de relevante regelgeving van de EU en de WTO. Verder beveelt de AIV aan het beleid te richten op verduurzaming van productieprocessen en handelsketens, bijvoorbeeld door de bevordering van systemen van (internationaal) maatschappelijk verantwoord ondernemen (zie hoofdstuk IV).

De volgende tabel illustreert hoe de bovengenoemde bouwstenen in concreto kunnen bijdragen aan een internationale samenwerkingsagenda inzake prioritaire milieuthema's.

86 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, 'A resource-efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy', Brussels, 26 January 2011, COM(2011) 21.

87 Minister van Buitenlandse Zaken, minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, 'Grondstoffennotitie', Den Haag, 15 juli 2011; staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, Kamerbrief 'VN Conferentie Rio+20 over Duurzame Ontwikkeling (Rio+20)', Den Haag, 11 mei 2012; staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, Kamerbrief 'Agenda duurzaamheid; een groene groeistrategie voor Nederland', Den Haag, 3 oktober 2011.

Tabel 3.1 *Internationale samenwerking inzake prioritaire milieuthema's (niet uitputtend)*

	Thema's				
Bouwstenen	Klimaat en energie	Water (kwaliteit en beschikbaarheid)	Land/voedsel	Biodiversiteit	Grondstoffen (voorzieningszekerheid)
Milieudoel	Milieuplafond niet overschrijden, basisbehoeften worden vervuld				
	Klimaatvriendelijke, lage koolstof en klimaatveilige samenleving.	Duurzaam en optimaal gebruik van water.	Uitroeiing van honger, duurzame voedselvoorziening en verdeling en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen; link met biodiversiteitsdoelen, veerkacht met betrekking tot effecten van klimaatverandering.	In 2050 moet biodiversiteit gewaardeerd, hersteld en verstandig worden gebruikt.	Betrouwbare, betaalbare, veilige en schone grondstoffenwinning.
Principes	Rio-principes, behoorlijk bestuur, verantwoordelijke soevereiniteit, mensenrechten, MVO, Parijse Verklaring voor Hulpeffectiviteit (2005) en de daarop volgende verklaringen van Accra (2008) en Busan (2011).				
	Billijke verdeling van milieugebruiksruimte en verantwoordelijkheden (CBDR), mensenrechten ten aanzien van klimaatadaptatie en mitigatie en MVO.	IWRM, billijke verdeling van water, het principe van de vervuiler betaalt, het recht op water en sanitatie (inclusief de rechten van inheemse volken), *prior and informed consent*.	Landgebruik, land- en waterrechten van boeren en inheemse volken, universele toegang tot voedsel, bosbeleid het en tegengaan van ontbossing, (vrijwillige) publieke en private afspraken over grootschalige landacquisitie, *free prior informed consent*.	CBDR, het delen van toegang en voordelen, voorzorgprincipe, mensenrechten en land- en waterrechten van boeren en inheemse volken, *prior and informed consent*.	Vervuiler/gebruiker betaalt (vrijwillige) publieke en private afspraken, transparantie, monitoring en evaluatie.
Internationale doelen (milieu & ontwikkeling)	2°C doel, 80-95% vermindering van broeikasgas in 2050 ten opzichte van 1990; 20% vermindering in 2020 (voor EU); eerlijke verdeling van beschikbare gebruiksruimte (rechten, verantwoordelijkheden en risico's), toegang tot moderne energie voor iedereen.	Dublin-principes, universele toegang tot schoon water en sanitatie, duurzame en billijke verdeling van grensoverschrijdend water (inclusief grondwater), verbeterde waterkwaliteit.	Universele toegang tot voedsel, verbeterd landgebruik en bosbeheer.	Tot staan brengen biodiversiteitsverlies in 2020 ('No net loss'), Aichi-doelen	CPR, milieuvoorwaarden, sociale voorwaarden.

Bouw-stenen	Klimaat en energie	Water (kwaliteit en beschikbaarheid)	Land/voedsel	Biodiversiteit	Grondstoffen (voorzienings-zekerheid)
Instru-menten	Emissiehandel/ CDM/JI/REDD, technologie over-dracht, capaciteits-opbouw.	Adaptieve *governance* en inte-graal water-beheer op basis van de nexus-benadering. PPP, integratie water voetafdruk *sustainability assessment* in besluitvorming, betaling voor ecosysteemdiensten, stroomgebied-planning, water-diplomatie.	Afschaffing van harmful landbouw-subsidies in rijke landen, markt-toegang (locaal en internationaal), krediet, infrastruc-tuur, technische assistentie, landrechten, onderzoek en capaciteitsopbouw met specifieke aandacht voor kleinschalige land-bouw en vrouwen, betaling voor ecosysteem-diensten, ruimte-lijke ordening, *debt for nature swaps*, FLEGT. (Vrijwillige) publieke en private afspraken over grootschalige 'land acquisitie'.	*Public awareness*, beschermde gebieden, betaling voor ecosysteem-diensten, ruimte-lijke ordening.	*Strategic Impact Assessment*, vrijwillige afspraken.
Financieel raamwerk	ODA-gelden alleen voor de financiering van activiteiten op het gebied van inter-nationale (milieu) samenwerking, als deze ook ten goede komen aan armoedebestrijding in lage- en midden-inkomenslanden. Nieuwe en aanvul-lende financiering is nodig om andere vormen van inter-nationale (milieu) samenwerking te bekostigen.	HGIS-geld en nieuw en additioneel geld voor klimaat-gerelateerde water-problemen en biodiversiteits-bescherming.	ODA voor rele-vante MDG's en nationale/regiona-le/internationale voedselveiligheid.		Bijdragen van bedrijfsleven nodig, staat zorgt alleen voor *level playing field*, meer transparantie bij termijnhandel in grondstoffen.

IV Bestuursstructuren en partnerschappen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de implicaties van voorgaande hoofdstukken voor de bestuurlijke aanpak van internationale samenwerking en milieu. Allereerst worden de voor- en nadelen van de multilaterale aanpak van mondiale milieuvraagstukken besproken. Vervolgens komen de rol en betekenis van de EU bij internationale milieusamenwerking aan de orde. Ook wordt stilgestaan bij het belang van samenwerking met de private sector en de opkomst van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Ten slotte wordt ingegaan op de mogelijkheden om via bestaande en aangepaste bestuursstructuren beter uitvoering te geven aan de vijf prioritaire milieuthema's.

IV.1 Milieusamenwerking, multilaterale aanpak en *governance* op verschillende niveaus

Multilateralisme is sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog het kader waarbinnen de internationale betrekkingen zich goeddeels hebben afgespeeld. Tegelijkertijd kunnen kritische kanttekeningen worden geplaatst bij de effectiviteit van multilaterale samenwerking. Twee stromingen kunnen worden onderscheiden met afwijkende standpunten over de toekomst van het multilateralisme. In de Verenigde Staten wordt steeds vaker verkondigd dat multilaterale samenwerking haar beste tijd heeft gehad en pleit men voor een unilaterale of plurilaterale benadering die Amerikaanse nationale belangen centraal stelt. In Europa is een dominante stroming nog steeds voorstander van multilaterale samenwerking, omdat het legitimiteit verschaft aan internationale besluitvorming, waarbij ook fragiele en lage-inkomenslanden vertegenwoordigd zijn. Ook de lage-inkomenslanden zelf zijn in meerderheid voorstander van multilaterale samenwerking.

Een multilaterale benadering van internationale publieke milieugoederen is wenselijk, omdat klimaatverandering en biodiversiteitsverlies vraagstukken zijn die alle landen raken. Geen enkel land kan zich onttrekken aan de gevolgen ervan. Daarnaast is een multilaterale aanpak wenselijk voor het vereiste draagvlak voor en de legitimering van ingrijpende internationale afspraken en regelgeving over klimaat- en milieubeleid door een zo groot mogelijk aantal lidstaten. Tegelijkertijd zijn multilaterale besluitvormingsprocessen tijdrovend en hebben zij soms een hoog compromisgehalte. De moeizaam bereikte consensus weerspiegelt meestal geen al te hoog ambitieniveau. Multilaterale actie en coördinatie in VN-verband komen niet alleen moeizaam tot stand, maar is in een aantal gevallen ook niet nodig. Zo wordt steeds vaker geopteerd voor regionale samenwerking (EU, ASEAN) of voor actie door een groep gelijkgezinde landen (G8, G20). Veelal betreft het een groep relatief machtige en invloedrijke landen die tot overeenstemming komen over een ambitieus actieprogramma; lage-inkomenslanden maken zelden deel uit van zo'n kopgroep. Dit hoeft op zichzelf geen probleem te zijn, zolang regionale organisaties of een groep gelijkgezinde landen wel blijven streven naar verbreding van internationale steun via multilaterale fora. De AIV erkent het nut van ad-hoccoalities van gelijkgezinde landen op specifieke milieuthema's, zonder overigens afbreuk te willen doen aan het primaire belang van multilaterale actie in VN-verband. Reële zorgen over de kwaliteit en het mandaat van multilaterale instellingen moeten onder ogen worden gezien en vereisen internationale actie ter versterking van het bestuur van deze instellingen.[88]

88 Zie AIV-advies nummer 69, 'Samenhang in international samenwerking: reactive op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', Den Haag, mei 2010 en AIV-advies nummer 74, 'Ontwikkelingsagenda na 2015: milennium ontwikkelingsdoelen in perspectief', Den Haag, april 2011.

Dit vormt de achtergrond voor een beschouwing over de uitkomsten van de VN-conferentie over Duurzame Ontwikkeling (Rio+20) in 2012. Deze heeft de volgende aanbevelingen opgeleverd inzake *governance*:

- versterking van intergouvernementele arrangementen voor duurzame ontwikkeling, waaronder coherentie en coördinatie tussen VN-organisaties alsmede versterking van de samenwerking met internationale financiële instellingen en de Wereldhandelsorganisatie;
- versterking van het mandaat van de Economische en Sociale Raad (ECOSOC) bij de follow-up van uitkomsten van VN-conferenties inzake economische, sociale en milieuvraagstukken;
- assistentie van het VN-Milieuprogramma (UNEP) aan lidstaten bij de implementatie van nationaal milieubeleid alsmede de bevordering van de uitwisseling tussen landen van geleerde lessen inzake de implementatie van duurzame ontwikkeling;
- versterking van het systeem van multilaterale milieuverdragen.[89]

Deze aanbevelingen laten onverlet dat achter de letter van multilaterale verdragen en intergouvernementele arrangementen veelal een weerbarstige beleidspraktijk schuil gaat. Wanneer UNEP belast wordt met de uitvoering van de afspraken, zoals overeengekomen in de slotverklaring van Rio+20, moet het mandaat van UNEP verbreed worden en de capaciteit versterkt. De Algemene Vergadering van de VN heeft in december 2012 een resolutie met die strekking aangenomen, die de uitkomsten van Rio+20 bekrachtigt.

Regionale samenwerking kan ook een opmaat zijn naar verbetering van multilaterale samenwerking in VN-verband. Regionale samenwerkingsverbanden kunnen verdergaande acties op milieugebied overeenkomen, waar in VN-verband vooralsnog onvoldoende draagvlak voor bestaat. Zo zijn in EU-verband verdergaande afspraken gemaakt over energie- en klimaatbeleid. De AIV meent dat de EU ook ten aanzien van andere milieugoederen een voortrekkersfunctie kan vervullen door tot Europese acties te besluiten, die vervolgens in multilaterale onderhandelingen de trend zetten voor nieuwe mondiale afspraken (zie paragraaf IV.2).

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat een top-downbenadering en een bottom-upaanpak van internationale milieusamenwerking elkaar niet hoeven uit te sluiten. Integendeel, complementariteit en synergie van milieubeleid en de implementatie ervan op verschillende niveaus – lokaal, nationaal, regionaal en mondiaal – moeten juist zoveel mogelijk worden nagestreefd. Dit wordt ook wel aangeduid als *multi-level governance*.

IV.2 Rol van de EU

Voorgeschiedenis

In het Verdrag van Maastricht (1992) werd respect voor het milieu bij het nastreven van duurzame economische groei opgenomen in de hoofddoelstellingen van de EU. Ook werd het beginsel verankerd dat milieudoelstellingen geïntegreerd moeten worden in al het overige EU-beleid. Bij het Verdrag van Amsterdam (1997) kreeg het milieu-integratiebeginsel een prominentere plaats onder de algemene bepalingen van het

89 Rio+20, UN Conference on Sustainable Development 2012: 'The Future We Want', 19 June 2012. Zie: <https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216l-1_english.pdf.pdf>. Geraadpleegd op 18 oktober 2012.

EU-Verdrag en werd het begrip ‘duurzame groei’ vervangen door ‘duurzame ontwikkeling’.[90]

In het Verdrag van Lissabon, dat op 1 december 2009 in werking is getreden, staat omschreven dat de EU ook ‘in de betrekkingen met de rest van de wereld’ zal bijdragen aan ‘de duurzame ontwikkeling van de aarde’. Meer in het bijzonder meldt het Verdrag van Lissabon dat de Unie duurzame economische, sociale en ecologische ontwikkeling in ontwikkelingslanden moet stimuleren; in dit verband wordt veelal gesproken over beleidscoherentie voor ontwikkeling (PCD). De bestrijding van klimaatverandering is als bijzonder aandachtspunt toegevoegd aan de milieudoelstellingen, in het bijzonder voor externe en internationale maatregelen. Hierdoor is het mandaat van de Europese Commissie om namens de Unie op internationaal vlak een (leidende) rol te spelen in mondiale klimaatonderhandelingen verstevigd. Ook integreert de Unie milieubescherming en klimaatverandering in het Europese ontwikkelingssamenwerkingsbeleid; klimaatverandering kan de economische groei van ontwikkelingslanden negatief beïnvloeden en derhalve zijn klimaataanpassingsmaatregelen voor deze landen gewenst.[91]

Het Verdrag van Lissabon bepaalt dat de wettelijke bevoegdheid inzake EU-milieubeleid wordt gedeeld tussen de Unie en de lidstaten. De reikwijdte van het ingrijpen van de EU wordt beperkt door het beginsel van ‘subsidiariteit’. Hierdoor kan de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts optreden indien en voor zover de doelstellingen van dit optreden niet voldoende door de lidstaten zelf kunnen worden verwezenlijkt. Voor subsidiariteit geldt zowel een negatief criterium (noodzakelijkheid) als een positief criterium (effectiviteit).[92]

Huidig beleid

In 2010 is het strategiedocument ‘Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth strategy’ vastgesteld met vijf doelstellingen inzake de thema’s werkgelegenheid, onderzoek en innovatie, broeikasgasemissie en energievoorziening, onderwijskwalificatie en armoedebestrijding. Zo wordt onder meer gestreefd naar de zogeheten 20-20-20-doelstellingen voor energie en klimaat.[93]

Eén van de speerpunten van de Europa 2020-strategie is een energie-efficiënt Europa. De EU moet in internationaal verband nauw samenwerken inzake de toegang tot en distributie van uiteenlopende schaarse goederen waaronder zeldzame aardmetalen, energie, landbouwgrond, visgrond en water. Door de economische groei in opkomende economieën als Brazilië, China en India neemt de vraag naar deze goederen snel toe. Het strategisch

90 Handboek Implementatie milieubeleid EU in Nederland. Zie: <http://www.eu-milieubeleid.nl/ch03.html>. Geraadpleegd op 26 oktober 2012.

91 European Commission, ‘Environment and Natural Resources Thematic Programme: 2011-2013 Strategy Paper & Multiannual Indicative Programme’, 29 October 2010; N. van der Grijp, T. Etty, ‘Incorporating climate change into EU development cooperation policy’, in J. Gupta, N. van der Grijp (Eds.), ‘Mainstreaming climate change in development cooperation: Theory, Practice and Implications for the European Union’, Cambridge, 2010.

92 Handboek Implementatie milieubeleid EU in Nederland. Zie: <http://www.eu-milieubeleid.nl/ch03s04.html>. Geraadpleegd op 26 oktober 2012.

93 Europese Commissie, ‘Mededeling van de Commissie: Europe 2020, Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei’, Brussel, 3 maart 2010, pp. 8-9.

belang van de voorzieningszekerheid van genoemde schaarse goederen (*security of supply*) wordt in brede kring onderschreven en noopt tot internationale samenwerking tussen producenten en consumenten van deze goederen.[94]

Een ander onderdeel van de Europa 2020-stategie is de biodiversiteitsstrategie die in 2011 is vastgesteld. Biodiversiteit is het natuurlijk kapitaal en de 'levensverzekering' van onze samenleving en de achteruitgang hiervan is schadelijk voor zowel de natuur en haar biologische soorten als voor de welvaart en het welzijn van de mens. Achteruitgang van biodiversiteit en klimaatverandering zijn de twee belangrijkste mondiale bedreigingen voor het milieu, aldus de EU-biodiversiteitsstrategie.[95]

De EU beschikt over verschillende instrumenten om coherentie tussen milieuproblemen en internationale samenwerking te bereiken; voorbeelden zijn regionale strategische studies, regionale en nationale milieuprofielen, milieueffectstudies en adviezen inzake klimaatverandering. De geloofwaardigheid van de EU als voorloper inzake internationale milieusamenwerking staat of valt met de daadwerkelijke implementatie van de Europese beleidsvoornemens.

De AIV beveelt de Nederlandse regering aan zich in EU-verband sterk te maken voor meer samenwerking met nabuurstaten inzake internationale milieugoederen en opschaling naar mondiaal niveau van in EU-verband ontwikkelde en goed werkende systemen inzake internationale milieugoederen. Ook kan Nederland in EU-verband een verbreding van de beleidsdialoog inzake duurzaam ondernemen bewerkstelligen inclusief de ontwikkeling van normen, standaarden en doelstellingen voor duurzaam ondernemen. Zo kan worden bevorderd dat de importeisen voor hout niet alleen gebaseerd worden op juridische voorschriften, maar ook op de naleving van regels inzake duurzaam bosgebruik.

IV.3 Samenwerking met de private sector

Het Nederlandse bedrijfsleven draagt in belangrijke mate bij aan werkgelegenheid, welvaart en ontwikkeling, ook buiten Nederland, en is een belangrijke actor bij de levering van een aantal milieugoederen en -diensten. Daarnaast genereert hetzelfde bedrijfsleven milieudruk: het exploiteert natuurlijke hulpbronnen (fossiele brandstoffen, aardmetalen, bossen, grootschalige plantageontwikkeling) en genereert milieuvervuiling en afval. Het bedrijfsleven is medeverantwoordelijk voor het ontstaan van milieuproblemen, maar beschikt tegelijkertijd over de deskundigheid en middelen om genoemde problemen te voorkomen of te verminderen (onder meer door product- en technologische innovatie). In het licht van internationale manifestaties van marktfalen, is beleid inzake de levering van milieugoederen en de begrenzing van negatieve milieueffecten wenselijk en noodzakelijk.

Deze paragraaf gaat in op de verschillende wijzen waarop de private sector kan bijdragen aan duurzaamheid. Bedrijven kunnen allereerst op vrijwillige basis besluiten tot vermindering van hun milieubelasting. Meestal gebeurt dit in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Daarnaast zijn er vrijwillige initiatieven van producenten en belanghebbenden die zich richten op verbetering van de sociale, economische en milieucondities van het productieproces. Ook zijn er verschillende soorten van publiek-

94 Europese Commisse, 'Communication from the European Commission: A resource-efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy', Brussel, 26 January 2011.

95 Europese Commissie, 'Communication from the European Commission: Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020', Brussel, 3 May 2011.

private samenwerking waarbij ondernemingen verduurzaming van economisch handelen nastreven samen met overheden.

Maatschappelijk verantwoord ondernemen
In toenemende mate richt het internationale bedrijfsleven zich op MVO in de context van duurzame ontwikkeling met aandacht voor bedrijfseconomische aspecten (*profit*), sociale aspecten (*people*) en milieuaspecten (*planet*).[96] Ook vragen aandeelhouders hierom, onder meer vanwege de groeiende druk van de publieke opinie in geïndustrialiseerde landen. In internationaal vergelijkend perspectief lopen grote Nederlandse ondernemingen veelal voorop, maar dit geldt niet voor het midden- en kleinbedrijf (MKB).[97] Bij MVO gaat de meeste aandacht uit naar milieuaspecten op lokaal en nationaal niveau, maar ook is er aandacht voor internationale milieugoederen als klimaat en water.

Voor MVO in internationaal perspectief zijn naast de OESO-richtlijnen ook het normatief MVO-kader voor internationaal ondernemen van de Sociaal-Economische Raad (SER) van belang.[98] Deze richtlijnen stellen dat het internationaal bedrijfsleven dient bij te dragen aan economische, ecologische en sociale vooruitgang in de landen waar het actief is, alsmede lokale capaciteitsopbouw te bevorderen in relevante productketens.[99] Naleving van de beginselen van maatschappelijk verantwoord ondernemen bij lokale toeleveranciers en producenten is ook een belangrijk aandachtspunt. De SER spreekt in dit verband van 'verantwoord ketenbeheer'.

Naleving van de OESO- en SER-richtlijnen is niet verplicht; het is wel een voorwaarde voor steun van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan internationale bedrijfsactiviteiten in lage-inkomenslanden. De naleving van MVO-richtlijnen dient scherp te worden bewaakt, onder meer door het stellen van eisen aan transparantie hieromtrent in de periodieke verslaglegging omtrent MVO en internationale activiteiten. De AIV meent dat één MVO-beleidskader dat betrekking heeft op zowel handel en investeringen als ontwikkelingssamenwerking nagestreefd moet worden.

96 Zie bijvoorbeeld Dutch Sustainable growth Coalition 2012, 'Towards Sustainable Growth Business Models', September 2012. Zie: <http://ey.turnpages.nl/publicaties/DSGC/201209/pdf/compleet.pdf>. Geraadpleegd op 28 november 2012.

97 TNS, 'Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen: De Kansen en Belemmeringen', 2012. <http://www.icco.nl/nl/linkservid/86E34B70-BCB1-0C3B-EFF7D65D75E617D2/showMeta/0/>. Geraadpleegd op 14 december 2012.

98 OECD, 'OECD Guidelines for Multinational Enterprises', Paris, 2011. Zie: <http://www.oecd.org/daf/internationalinvestment/guidelinesformultinationalenterprises/48004323.pdf>. Geraadpleegd op 28 november 2012. SER, 'Verklaring inzake Internationaal Maatschappelijk Ondernemen', Den Haag, December 2008. Zie: <http://www.ser.nl/~/media/Files/Internet/Publicaties/Overige/2000_2009/2008/b27428/b27428.ashx>. Geraadpleegd op 28 november 2012; SER, 'Eindevaluatie SER-initiatief Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen', Den Haag, juni 2012.

99 Productketens (*supply chains, value chains*) verbinden uiteindelijke gebruikers via tussenleveranciers met de oorspronkelijke natuurlijke hulpbronnen; het zijn door markten verbonden productie- en distributieprocessen, met bij elke schakel een configuratie van *stakeholders* (werknemers, lokale bevolking, vakbonden en civil society organisaties op terreinen als milieu en mensenrechten, kennissector en overheden).

Voor internationaal opererende bedrijven bestaan naast milieurichtlijnen ook richtlijnen op mensenrechtengebied, in het bijzonder de Voluntary Principles on Security and Human Rights en de UN Guiding Principles on Business and Human Rights (de zogeheten Ruggie Principles). Verder kunnen worden genoemd het Extractive Industries Transparency Initiative inzake transparantie en de Equator Principles inzake investeringen (zie hieronder). Internationale samenwerking kan bijdragen aan verdere ontwikkeling van dergelijke richtlijnen en bredere toepassing ervan.

Naar een gelijk speelveld
Bij het bedrijfsleven bestaat behoefte aan een zoveel mogelijk gelijk internationaal 'speelveld' en daarbij speelt de ontwikkeling en harmonisatie van standaarden een grote rol, evenals bij *labeling* en certificering. Standaardisering kan variëren van informele sociale normen, die door het bedrijfsleven zelf worden gehandhaafd, tot door overheden verplicht gestelde en gehandhaafde normen; daartussen zit een gebied waar aan normstelling en harmonisatie wordt gewerkt door de private sector (bijvoorbeeld het Global Social Compliance Programme waarin onder meer Ahold en Unilever participeren) en door ad-hoccoalities (bijvoorbeeld *multi-stakeholder* initiatieven voor soja en palmolie, waaraan naast het bedrijfsleven ook ontwikkelings- en milieu-ngo's deelnemen).[100]

In dit kader passen initiatieven, zoals de Equator Principles inzake de financiering van activiteiten gedragen door 77 internationale banken gericht op onder andere milieurisico's, mede gebaseerd op naleving van internationale gedragscodes zoals de International Finance Corporation-standaarden inzake duurzaamheid, en de Wereldbank-standaarden inzake milieu, gezondheid en veiligheid. Een ander voorbeeld, door Nederland gesteund, is het *multi-stakeholder* Extractive Industries Transparency Initiative waarin 70 grote internationale mijn- en energiebedrijven participeren; het is gericht op transparantie inzake geldstromen met betrekking tot natuurlijke hulpbronnen. Implementatie van dergelijke initiatieven kan door internationale samenwerking worden gestimuleerd.

Daarnaast zijn er op specifieke producten of ketens gerichte initiatieven en partnerschappen. Voorbeelden zijn product- of ketengerichte internationale ronde tafels over soja, palmolie, tin en biobrandstoffen, waarin productiestandaarden worden ontwikkeld. In de rondetafel over duurzame palmolie participeren palmolieproducenten, handelaars, verwerkers, *retailers*, banken/investeerders, milieu-ngo's en ontwikkelingssamenwerking-ngo's. Vrijwillige convenanten worden dikwijls gesloten om de komst van bindende regelgeving te voorkomen of uit te stellen.

Vrijwillige systemen worden vaak geprefereerd boven verplichtingen van bovenaf, omdat ze kunnen rekenen op draagvlak bij de betrokken sectoren. Het is zaak zich rekenschap te geven van de uitkomsten van effectiviteitsonderzoek. Zo komt uit studies naar voren dat het van belang is de inbreng van maatschappelijke organisaties bij de ontwikkeling van vrijwillige systemen zeker te stellen. Ook blijkt de reikwijdte ervan vaak beperkt tot sociale aspecten of milieuaspecten en ontbreekt een breder duurzaamheidsperspectief. Het is veelal nodig om met kleine stappen tot aanscherping van de toegepaste instrumenten te komen (bijvoorbeeld bij emissienormen) of tot verbreding van het bereik van een instrument in termen van duurzaamheid (bijvoorbeeld de certificering van hout met inachtneming van aspecten als bosbeheer, landgebruik en claims van inheemse volken).

100 Zie: <http://www.gscpnet.com> en <http://ww.bsci-intl.org>.

Vaak zal sprake zijn van kaders, normen en doelstellingen, die niet of niet uitsluitend voortkomen uit vrijwillige initiatieven, maar mede het gevolg zijn van overheidsinterventies ten aanzien van duurzaamheid. Internationale samenwerking zou zich meer moeten richten op effectieve regulering voor prioritaire publieke milieugoederen; de totstandkoming van dergelijke regulering begint vaak in EU-verband. Het is van belang dat wordt gestreefd naar regimes die zoveel mogelijk (en rekening houdend met verschillen in ecologische en economische omstandigheden) gelijke eisen stellen aan bedrijven in verschillende landen. Een positief voorbeeld is de vereiste certificering inzake duurzaamheid bij de productie of winning van bepaalde milieugoederen, zoals hout.

Ketenbeheer en duurzame ontwikkeling
Bedrijven opereren in markten en hiermee verbonden ketens. Het in MVO-richtlijnen neergelegde streven naar waardecreatie langs complete ketens, in het bijzonder in lage-inkomenslanden, is een belangrijk concept bij verantwoord ketenbeheer. Ook donorlanden kunnen hieraan bijdragen via programma's voor private sectorontwikkeling in lage-inkomenslanden.

Een belangrijk dilemma dat kan ontstaan is de wenselijkheid van bevordering van bedrijvigheid van kleine en middelgrote ondernemingen in lage-inkomenslanden enerzijds en de wenselijkheid van verduurzaming en verbetering van werkomstandigheden in die ondernemingen anderzijds. Het is goed voorstelbaar dat in de betrokken landen een andere visie op duurzame ontwikkeling bestaat, die resulteert in een andere uitwerking van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Volledige toepassing van duurzaamheidsstandaarden in opkomende economieën kan sociale schade berokkenen en een rem vormen op ontwikkeling. Denkbaar is dat deze landen zich daarom gaan richten op andere, minder veeleisende markten. Harmonisatie van duurzaamheidsstandaarden op een te hoog ambitieniveau kan derhalve tot marginalisatie leiden van boeren, kleine en middelgrote ondernemingen in lage-inkomenslanden.

Capaciteitsontwikkeling voor de gehele keten is alleen zinvol wanneer dat gepaard gaat met afzet- en inkomensgaranties en verduurzaming van de productie kan rekenen op voldoende draagvlak in de lokale gemeenschap. Voor de ontwikkeling van de private sector in lage-inkomenslanden beschikt het ministerie van Buitenlandse Zaken over bilaterale programma's die zijn gericht op verbetering van wet- en regelgeving, infrastructuur, ontwikkeling van de financiële sector en capaciteitsontwikkeling. Aldus kan de keten-verantwoordelijkheid van bedrijven worden gecomplementeerd door de overheid. Een ander voorbeeld is de bevordering van verantwoord ketenbeheer via het Global Producer Support Initiative (productketens voor palmolie, soja, suikerriet, katoen en rundvlees). De AIV is van mening dat capaciteitsontwikkeling van overheden in lage- (en midden-)inkomenslanden voor toepassing en handhaving van milieueisen en -wetgeving richting buitenlandse en binnenlandse ondernemingen wenselijk is. Nederland kan zich hier in EU-verband sterk voor maken.

Maatschappelijk middenveld
Duurzame economische ontwikkeling is alleen mogelijk wanneer overheid, bedrijfsleven, kennissector en maatschappelijke organisaties nauw samenwerken inzake publieke milieugoederen. Op nationaal niveau zet de overheid in op stimulering van zulke initiatieven in de vorm van *green deals* met bedrijven en maatschappelijke organisaties (ngo's).[101] Men spreekt in dit verband vaak over de zogeheten gouden driehoek van

101 Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 'Agenda duurzaamheid; een groene groeistrategie voor Nederland', Den Haag, 3 oktober 2011.

overheid, bedrijfsleven en kennissector, maar in feite moet er sprake zijn van een 'gouden vierkant' waar ook maatschappelijke organisaties deel van uitmaken. Op nationaal niveau zijn ngo's ook nauw betrokken bij burgerinitiatieven die streven naar reductie van onze ecologische voetafdruk door milieuvriendelijke consumptiepatronen en leefstijlen, ook wel aangeduid als consuminderen.

Ook op internationaal niveau is het van belang maatschappelijke organisaties en lagere overheden nauw te betrekken bij duurzame ontwikkeling. Zij zijn een belangrijke actor voor verandering in fragiele en lage-inkomenslanden, onder meer om het lokale en internationale bedrijfsleven aan te spreken op MVO, transparantie en de naleving van andere internationale gedragscodes. Nederland beschikt in vergelijking met andere Europese landen over een groot aantal internationaal georiënteerde ngo's die jaarlijks ongeveer € 900 miljoen uitgeven aan ontwikkelingssamenwerking via lokale partners. Een substantieel deel van deze uitgaven betreft particuliere giften. Onbekend is echter de omvang van de steunverlening van Nederlandse ngo's aan duurzaamheidsinitiatieven in fragiele en lage-inkomenslanden. In middeninkomenslanden is een belangrijke rol weggelegd voor lokale ngo's die het beleid van de eigen overheid nauwgezet volgen en beïnvloeden.

Ten slotte is er een veelbelovende ontwikkeling van steden die onderling partnerschappen sluiten met het oog op duurzame ontwikkeling. Deze partnerschappen komen tot stand op nationaal, regionaal en mondiaal niveau. Steden zijn een goede broedplaats voor lokale experimenten met ruimtelijke ordening als instrument om milieu- en ontwikkelingsdoelen te realiseren. Zo zijn er partnerschappen van steden die samenwerken bij de ontwikkeling en implementatie van maatregelen in antwoord op (toekomstige) klimaatverandering (adaptatie).

De AIV onderstreept het belang van niet-statelijke actoren bij het vergroten van de effectiviteit van internationale milieusamenwerking. Bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en lagere overheden onderhouden op lokaal, nationaal, regionaal en mondiaal niveau nauwe banden met belangrijke actoren – producenten en consumenten – zonder wier medewerking internationale milieusamenwerking niet goed van de grond komt.

IV.4 *Governance* voor prioritaire milieuthema's

A. Klimaat en energie

Multilateraal
Een multilateraal klimaatbeleid met maatregelen in de sfeer van mitigatie en adaptatie onder de paraplu van het VN-Raamwerkverdrag klimaatverandering (UNFCCC), moet een speerpunt blijven van het Nederlands en EU-beleid. Weliswaar hebben de Verenigde Staten, Rusland en Canada gekozen voor een *opt-out* bij een post-Kyoto klimaatregime, maar dat laat onverlet dat 190 van de 193 VN-lidstaten, inclusief China, gecommitteerd blijven aan het UNFCCC-regime voor de totstandkoming van internationale klimaatafspraken. Nieuwe onderhandelingen moeten in 2015 resulteren in een klimaat-overeenkomst met verplichtingen voor alle landen die zich hieraan committeren; de aangegane verplichtingen treden vanaf 2020 in werking.[102] Ook in de Verenigde Staten wordt de roep om klimaatactie luider, mede als gevolg van de enorme schade door toedoen van orkaan 'Sandy' in het najaar van 2012.

102 G77 Statement 2012.

De AIV is van mening dat Nederland binnen de EU een prominente rol zou moeten spelen door enerzijds zijn eigen klimaatverplichtingen tot 2020 na te komen en anderzijds bouwstenen voor een post-2020-klimaatregime aan te dragen. De AIV merkt op dat klimaatbeleid afhankelijk is van de nieuwste wetenschappelijke inzichten en beveelt de regering daarom aan de Nederlandse inspanningen ten behoeve van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) en het Technology and Economic Assessment Panel (TEAP) onder het Montreal Protocol voort te zetten.

Bilateraal en plurilateraal
Op regionaal niveau speelt het Internationaal Energie Agentschap (IEA) een belangrijke rol op energiegebied; het IEA biedt ook steeds meer ruimte voor participatie van lage- en middeninkomenslanden. Op bilateraal niveau kan Nederland zijn milieu-expertise beschikbaar stellen voor lage-inkomenslanden die maatregelen treffen in de sfeer van mitigatie en adaptatie. Met ODA-middelen kan aldus worden bijgedragen aan de implementatie van een klimaatbeleid in enkele partnerlanden. Tegelijkertijd moeten de lopende bilaterale ontwikkelingsprogramma's van Nederland getoetst worden op de klimaat- en milieu-effecten en waar nodig worden aangepast.

Private sector en maatschappelijk middenveld
Het bedrijfsleven is nauw betrokken bij de internationale klimaatdiscussie en heeft bijgedragen aan de invoering van marktgerelateerde mechanismen in klimaatverdragen. Ook ngo's zijn een actieve speler in de klimaatdiscussie en manifesteren zich door middel van lobby- en voorlichtingsactiviteiten, juridische acties en protestacties. Daarnaast is er ook op stedelijk niveau sprake van ontwikkeling en implementatie van nieuw klimaatbeleid, onder meer door de International Coalition of Local Environmental Initiatives (ICLEI). Het belang van deze bottom-upinitiatieven voor de discussie over het ambitieniveau van het internationaal klimaatbeleid kan niet genoeg worden benadrukt (zie tabel 4.1).

B. Water

Multilateraal
Zoetwatervraagstukken werden lange tijd hoofdzakelijk beschouwd als lokale en regionale beleidsthema's, terwijl oceanen een mondiaal thema bij uitstek waren. Tegenwoordig worden ook zoetwatervraagstukken in toenemende mate in mondiaal perspectief beschouwd, omdat de cumulatie van lokale watervraagstukken optellen tot een mondiaal probleem en lokale watervraagstukken zelf beïnvloed worden door wereldwijde klimaatverandering. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat een multilaterale aanpak van de waterproblematiek erg complex is, aangezien daarbij meer dan dertig VN- en andere agentschappen betrokken zijn en er verscheidene bilaterale, regionale en internationale verdragen over water bestaan. Het VN-verdrag inzake de grensoverschrijdende waterlopen (VN-Waterverdrag) is twintig jaar na ondertekening nog steeds niet in werking getreden.

De mondiale waterproblematiek zal een belangrijke plek op de internationale (VN-)agenda behouden. Niet alleen bevatten de millennium ontwikkelingsdoelen doelstellingen over de toegang tot water en sanitatie. Ook hebben de Algemene Vergadering van de VN en de Raad voor Mensenrechten in 2010 twee resoluties aangenomen waarin de toegang tot water en sanitatie wordt gekwalificeerd als een mensenrecht. Nederland kan zijn internationale reputatie op watergebied vertalen naar gerichte beïnvloeding van toekomstig beleid in multilaterale fora. Tevens is Nederlandse steun aan wetenschappelijk onderzoek en advies van de Group of Experts on Scientific Aspects of Marine Environmental Pollution (GESAMP) en het World Water Development Report (WWDR) wenselijk.

EU-niveau
Nederland kan weliswaar steun zoeken voor zijn opvattingen over internationaal waterbeleid via een groep van gelijkgezinde landen, maar beter nog kan Nederland zich inspannen voor de implementatie van de EU-Kaderrichtlijn Water uit 2000. Deze richtlijn staat een geïntegreerde aanpak voor het EU-waterbeleid voor, gericht op het bereiken van een goede toestand van alle EU-wateren in 2015. Ook kan Nederland zich uitspreken voor een EU-beleid inzake de oceanen, dat zich in het bijzonder moet richten op visserij als belangrijk subthema.

Bilateraal en plurilateraal
Met een nationale en regionale aanpak van zoetwatervraagstukken kunnen naar verwachting snellere en betere resultaten worden geboekt (bijvoorbeeld inzake het waterbeheer van de Mekong-rivier en de Nijl). Verder is internationale aandacht noodzakelijk voor de achteruitgang van de visstand in de oceanen als gevolg van bilaterale visserijverdragen en -overeenkomsten. Certificering van vis door middel van de Marine Stewardship Council (MSC) kan bijdragen aan een betere bescherming van de visstand, maar daarnaast is een mondiale aanpak van dit probleem noodzakelijk.

Private sector en maatschappelijk middenveld
Veel is in het werk gesteld om de private sector (mede)verantwoordelijk te maken voor watermanagement en sanitatie. Publiek-private samenwerking heeft echter zeer wisselende resultaten opgeleverd; naast successen zijn er ook voorbeelden van geprivatiseerde waterbedrijven die zich schuldig hebben gemaakt aan contractbreuk en sterke prijsstijgingen voor water, met als gevolg dat arme bevolkingsgroepen niet langer in staat zijn hun waterrekening te betalen. Gestreefd moet worden naar constructieve betrokkenheid van de private sector bij lokaal watermanagement, zowel ondernemingen als belangenorganisaties van consumenten in lokale gemeenschappen (zie tabel 4.1).

C. Land en voedsel

Multilateraal
De mondialisering van de voedingsindustrie en de toenemende internationale concurrentie om het gebruik van land voor voedsel, bio-energie, bosbouw en natuur nopen tot een coherent multilateraal beleid waarin doelstellingen inzake voedselzekerheid, duurzame ontwikkeling, buitenlandse handel, biodiversiteit en waterbeheer geïntegreerd worden. De Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO) en de WTO zouden hierbij het voortouw moeten nemen.

EU-niveau
Bij de discussie over hervorming van het EU-landbouwbeleid moeten de volgende dilemma's onder ogen worden gezien:
- het evenwicht tussen mondiaal concurrentievermogen en lokale steun via landbouwsubsidies en inkomenssteun;
- openstelling van de Europese markt voor landbouwproducten uit lage- en middeninkomenslanden; en
- het evenwicht tussen landbouwproductie, plattelandsontwikkeling, armoedebestrijding en milieu.

Het EU Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT)-programma, dat onder meer heeft geresulteerd in een verbod op de verkoop van meubels en producten van ongecertificeerd hout, is een initiatief dat navolging verdient.

Private sector en maatschappelijk middenveld
De voedings- en houtindustrie hebben een vooraanstaande rol op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen. De Nederlandse overheid dient naleving van MVO-richtlijnen scherp te bewaken bij Nederlandse bedrijven, banken en pensioenfondsen die in het buitenland investeren. Verder kunnen ook maatschappelijke organisaties bijdragen aan verbreding van het draagvlak voor maatschappelijk verantwoord ondernemen op internationaal niveau; Nederland beschikt namelijk over een groot aantal internationaal georiënteerde ngo's die onder meer steun kunnen geven aan initiatieven voor duurzame landbouw en visserij in lage-inkomenslanden (zie tabel 4.1).

D. Biodiversiteit

Multilateraal
Biodiversiteitsbescherming hangt nauw samen met klimaatbeleid, handelsbeleid en het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Daarom is het van belang op multilateraal niveau de samenhang tussen deze beleidsthema's goed in ogenschouw te nemen en te bezien hoe biodiversiteit in sectoraal beleid een plek kan krijgen. Ook de wijze van financiering van de biodiversiteitsagenda behoeft aandacht. Nederland moet zich sterk maken voor meer sturing op beleidscoherentie in VN-verband door consequent de dwarsverbanden tussen de onderwerpen biodiversiteit, klimaat, internationale handel en natuurlijke hulpbronnen te benoemen en te benutten. Het recent opgerichte Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) kan hierbij van grote betekenis zijn.

EU-niveau
Nederland kan zijn internationale inspanningen inzake biodiversiteitsbescherming het beste via de EU ontplooien. De Biodiversiteitsstrategie voor 2020 en ook de European Consensus on Development bieden daartoe goede aanknopingspunten. Zo kan Nederland zich inzetten voor integratie van duurzaamheidscriteria bij het Europese investerings- en exportkredietbeleid en voor de ontwikkeling van een innovatief economisch instrumentarium voor biodiversiteit.

Private sector en maatschappelijk middenveld
Biodiversiteitsbescherming vergt maatschappelijk draagvlak en participatie van lokale gemeenschappen, inclusief inheemse volken. Daarnaast is het van belang dat ook ondernemingen bijdragen aan de bescherming van biodiversiteit en hun productieproces hierop inrichten. Criteria inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen en biodiversiteit moeten worden geïncorporeerd in bestaande MVO-richtlijnen (zie tabel 4.1).

E. Grondstoffen

Multilateraal
Op multilateraal niveau ontbreekt een organisatie die gespecialiseerd is in vraagstukken van grondstoffenvoorzieningszekerheid. Wel bestaan er gespecialiseerde internationale organisaties op energiegebied, te weten het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA) en het Internationaal Energie Agentschap (IEA). Vanwege de grote onzekerheden en kennislacunes inzake grondstoffen is het wenselijk een internationaal kennisinstituut op te richten, dat zich toelegt op verkenningen en andere studies die kunnen worden gebundeld tot een World Resources Outlook.[103]

103 Minister van VROM, 'Schaarste & Transitie, kennisvragen voor toekomstig beleid', Den Haag, maart 2010, p. 52.

EU-niveau
De Europese Commissie heeft in 2008 het zogeheten Raw Materials Initiative gelanceerd, dat beoogd de leverantie van essentiële grondstoffen en materialen voor de Europese industrie veilig te stellen.[104] Tegelijkertijd richt de EU zich op *resource efficiency* bij productie en consumptie om de afhankelijkheid van schaarse grondstoffen en materialen te verminderen.

Bij Europese inspanningen inzake beleidscoherentie voor ontwikkeling (Policy Coherence for Development) zou de grondstoffenproblematiek nadrukkelijk betrokken moeten worden (zie tabel 4.1). De AIV zal hierover in de loop van dit jaar een afzonderlijk advies uitbrengen.

104 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 'The raw materials initiative - meeting our critical needs for growth and jobs in Europe', 4 November 2008.

Tabel 4.1 *Governance inzake prioritaire milieuthema's*

	Thema's				
Bouwstenen	Klimaat en energie	Water (kwaliteit en beschikbaarheid)	Land/voedsel	Biodiversiteit	Grondstoffen (voorzieningszekerheid)
Multilaterale samenwerking	Het Klimaatverdrag, Kyoto Protocol en post-Kyoto, Legally binding agreement for al, the Montreal Protocol, IPCC; Energy discussies binnen IAEA, IRENA, en IEA (non-UN), UN Energy, UNCSD, Energy Charter Treaty and Protocol, World Bank, UNDP. Bilaterale afspraken over adaptatie via OS-beleid; G8 en G20 summits.	UNCLOS 1984, MARPOL 1973, OPRC 1990, LDC 1972, Ballast water Convention 2004, Watercourses Convention 1997, UNECE water treaty 1992. Bilateral fishing treaties.	UNCCD 1994, FAO, MDG discussies, UNEP voor milieuaspecten, UNFF, World Bank.	RAMSAR 1971, WHV 1972, CITES 1973, CMS 1979, CBD 1992, Cartagena Protocol 2000, ITPGRFA 2001, UNEP, IPBES.	
Multilateral science	IPCC, TEAP	GESAMP, WWDR	GEO, MA	IPBES, GEO, MA	
Rol EU	The Netherlands should promote climate policy primarily via the EU. Participate in and support EU 20-20-20 strategy and its negotiating strategy at the UNFCCC.	The Netherlands can continue its own on-going bilateral and regional water cooperation. For internal consistency, it should participate in and support EU internal good water strategy by 2015 and internal targets for 2020.	Bij landbouw en bossen; EU FLEGT-programma.	Participate in and support EU internal strategy to restore 15% degraded ecosystems and have forest management plans.	Spelen via EU-beleid.
Samenwerking met, of initiatieven van private sector en civilaterale samenwerking	Emissiehandel, CDM, REDD. Renewable Energy and energy efficiency Partnerships. Samenwerking tussen steden (ICLEI), landen (Global Methane Project), NGOs (CAN) en maatschappelijke leerprocessen op gang brengen.	PPP's in waterdiensten, RBO's en CBO's, MSC-certificatie.	EU FLEGT-programma.	Local communities, NGOs, indigenous peoples groups.	

V Conclusies en aanbevelingen

De noodzaak van een multilaterale aanpak van mondiale milieuvraagstukken is groter dan ooit. Onderzoek naar toekomstscenario's toont aan dat bij een *business-as-usual*-scenario mondiale milieuproblemen, zoals klimaatverandering en biodiversiteitsverlies, alsmede schaarste aan zoetwater, landbouwgrond en grondstoffen de komende decennia fors zullen toenemen. Veel milieuproblemen kunnen niet door de markt alleen worden opgelost en worden daarom omschreven als *publieke* goederen of diensten; regulering en sturing is nodig om marktfalen te corrigeren. Milieuproblemen hebben in veel gevallen ook een grensoverschrijdend karakter en kunnen alleen door multilaterale samenwerking of door samenwerking tussen gelijkgezinde landen tot een oplossing gebracht worden. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat sinds de Rio-conferentie in 1992 te weinig vooruitgang is geboekt op deze vraagstukken. De toenemende complexiteit van milieu- en schaarstevraagstukken en de verwevenheid met andere internationale vraagstukken vormen een belangrijke verklaring voor de huidige stagnatie bij milieu- en klimaatonderhandelingen in multilateraal verband. Ook staat de coherentie tussen internationaal milieubeleid en ontwikkelingssamenwerking, economische samenwerking, mensenrechtenbeleid en veiligheidsbeleid nog in de kinderschoenen. Meer aandacht voor *mainstreaming* van milieu in andere internationale vraagstukken en coherentie van beleid is nodig om een aantal redenen:

- Ontwikkelingssamenwerking die geen rekening houdt met de effecten van klimaatverandering en de risico's van een stijgende milieubelasting, maakt de allerarmsten kwetsbaarder.
- Economische samenwerking, in het bijzonder buitenlandse handel en buitenlandse investeringen kan, onder bepaalde voorwaarden, bijdragen aan duurzame of groene groei en aan de bestrijding van milieudegradatie.
- Mensenrechtenbeleid versterkt de weerbaarheid van kwetsbare groepen – veelal de allerarmsten wereldwijd.
- Veiligheidsbeleid kan helpen voorkomen dat milieu- en schaarstevraagstukken uitgroeien tot een veiligheidsrisico.

De AIV is van mening dat *mainstreaming* en coherentie een belangrijke stap voorwaarts zijn, maar er is meer nodig. Internationaal milieubeleid is momenteel een doorsnijdend thema bij ontwikkelingssamenwerking, evenals gender en goed bestuur. Een geïntegreerde visie op internationale samenwerking (IS) zou ten grondslag moeten liggen aan een nieuwe aanpak van grensoverschrijdende milieuvraagstukken. Hiervoor is een opwaardering van milieusamenwerking naar een prioriteit of speerpunt van internationale samenwerking vereist, inclusief een eigen budget.

In de praktijk betekent dit dat het wenselijk is de verantwoordelijkheid voor de internationale samenwerkingsagenda, met inbegrip van de internationale publieke goederen, in één hand te leggen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken, inclusief Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, is hiervoor het best geëquipeerd. Tegelijkertijd is de inhoudelijke deskundigheid bij de vakdepartementen onontbeerlijk voor de uitwerking van het beleid inzake de vijf prioritaire milieuthema's: klimaat en energie, water, land en voedsel, biodiversiteit en grondstoffenvoorzieningszekerheid en hebben de vakdepartementen dus een belangrijke rol te spelen in de IS-agenda. Daarom is het nodig de nog bestaande schotten tussen de beleidsvelden milieusamenwerking, economische samenwerking, ontwikkelingssamenwerking, mensenrechtenbeleid en veiligheidsbeleid stapsgewijs af te breken. Dit vergt eerder een cultuuromslag dan een institutionele aanpassing.

Tegen deze achtergrond adviseert de AIV de regering over de in de adviesaanvraag gestelde vragen:

A. *Welke concrete agenda en inzet van Nederlands en Europees buitenlands beleid zijn noodzakelijk om bij te dragen aan een goede levering en regulering van internationale publieke milieugoederen?*

Met de WRR constateert de AIV dat internationale publieke goederen een steeds belangrijker oriëntatiepunt van internationaal beleid worden. Het begrip internationale publieke milieugoederen wordt breed geïnterpreteerd en omvat zowel de verslechtering van milieucondities door vervuiling en de gevolgen voor ecosystemen als de (toekomstige, regionale) schaarste aan natuurlijke hulpbronnen, zoals zoetwater, landbouwgrond, energie en grondstoffen en de gevolgen voor de voorzieningszekerheid. In het licht van internationale manifestaties van marktfalen, is beleid inzake de levering van milieugoederen en de begrenzing van negatieve milieueffecten wenselijk en noodzakelijk. Het terugdringen van de milieudruk in hoge-inkomenslanden en van de opkomende middenklasse wereldwijd is cruciaal om binnen 'veilige' milieugrenzen of milieuplafonds te komen respectievelijk te blijven. Tegelijkertijd moet er ruimte gelaten worden voor ontwikkeling en daarmee samenhangende milieubelasting in lage-inkomenslanden. Dit zal ook voor Nederland ingrijpende gevolgen hebben en appelleert aan het principe van 'verantwoordelijke soevereiniteit', waarbij staten rekening houden met de grensoverschrijdende effecten van het eigen beleid. Een herijking van Nederlandse productie- en consumptiepatronen is in dit verband onvermijdelijk. *Leading by example* door Nederland en Europa is noodzakelijk om traditionele tegenstellingen in internationale milieudiplomatie te kunnen overwinnen.

De AIV doet de volgende aanbevelingen voor een concrete agenda en inzet van het Nederlands beleid inzake de levering en regulering van internationale publieke milieugoederen:

- Nederland maakt zich sterk voor een geïntegreerde internationale samenwerking inzake klimaatverandering en energie, water, landbouw en voedsel, biodiversiteit en grondstoffenvoorzieningszekerheid.
- Een goede balans tussen milieu- en ontwikkelingsdoelen kan worden gevonden door de analyse van de draagkracht van de aarde (milieuplafonds) te verbinden met ontwikkelingsdoelen, zoals toegang tot voedsel, water en voldoende inkomen (sociale basis).
- Terugdringing van de milieudruk in hoge-inkomenslanden vergt ook van Nederland maatregelen.
- Meer samenwerking met nabuurstaten inzake grensoverschrijdende milieuvraagstukken en waar mogelijk via EU-samenwerking of via ad-hoccoalities van gelijkgezinde landen milieuvraagstukken agenderen bij multilaterale fora.
- De Nederlandse bijdrage aan de mondiaal benodigde financiële middelen voor internationale milieusamenwerking kan oplopen tot een bedrag van naar schatting € 3 miljard per jaar in 2020. Hiervoor is nieuwe en aanvullende financiering nodig.
- Een deel van de aanvullende financiering kan worden opgebracht door uitbreiding van private bijdragen en investeringen uit het bedrijfsleven en van (vermogende) particulieren.
- Verruiming van de financiële middelen voor internationale milieusamenwerking is ook mogelijk door aanvullende fiscale en economische instrumenten zoals het veilen van emissierechten, koolstofbelasting en *royalties* uit de winning van fossiele brandstoffen.
- Zolang er geen internationale afspraken over nieuwe modaliteiten van ODA zijn overeengekomen, kunnen ODA-gelden alleen worden aangewend voor internationaal

milieubeleid dat aan armoedebestrijding in lage- en middeninkomenslanden ten goede komt.
- Nederland moet zich in EU-verband sterk maken voor capaciteitsontwikkeling van overheden in lage- (en midden)inkomenslanden voor toepassing en handhaving van milieueisen en -wetgeving richting buitenlandse en binnenlandse ondernemingen.
- In EU-verband moeten nieuwe financiële kaders voor toekomstige klimaat- en grensoverschrijdende milieu-uitgaven worden opgesteld. Nederland kan de kennisontwikkeling op het gebied van financiële instrumenten voor internationale publieke milieugoederen stimuleren.
- Betere benutting van de wetenschappelijke kennisbasis inzake internationale milieugoederen ter ondersteuning van een innovatief milieubeleid is nodig.

B. Hoe past het toekomstige OS-beleid daarin met inachtneming van de Nederlandse en Europese klimaat-, energie- en grondstoffendoelstellingen, voorzieningszekerheid en veiligheidsaspecten?

Mondialisering en de groei van de wereldeconomie leggen niet alleen een groot beslag op ons milieu en onze natuurlijke hulpbronnen, maar veroorzaken eveneens nieuwe sociale problemen voor de allerarmsten. Gezien de relevantie van milieu voor ontwikkeling en het belang van bescherming van het milieu wereldwijd, is een verdere integratie van milieu in de ontwikkelingsagenda noodzakelijk. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat deze integratie geen vanzelfsprekendheid is. Ontwikkelingssamenwerking is gestoeld op uitgangspunten, zoals solidariteit van rijke met arme landen, recht op ontwikkeling, altruïsme en verlicht eigenbelang. Internationale milieusamenwerking gaat ervan uit dat eenieder medeverantwoordelijkheid draagt voor de mondiale milieuproblematiek, dat de draagkracht van de aarde begrensd is en dat landen elkaar geen milieuschade berokkenen. Bij gevolg moeten opkomende economieën die meer uitstoot van broeikasgassen voor hun rekening nemen, ook een grotere verantwoordelijkheid dragen.

Duurzame ontwikkeling kan de inherente spanning tussen economische groei, behoud van een gezond leefmilieu en welvaart neutraliseren en nieuwe ontwikkelingspaden aanreiken. Twintig jaar na de VN-conferentie voor Milieu en Ontwikkeling te Rio de Janeiro (1992) moet echter geconstateerd worden dat het paradigma van duurzame ontwikkeling nog geen gemeengoed is in internationale fora. Veel lage- en middeninkomenslanden maken zich zorgen dat de nadruk op milieuvraagstukken in werkelijkheid hoge kosten meebrengt en ten koste gaat van hun economische ontwikkeling.

Was Nederland enige jaren geleden een uitgesproken voorstander van aanvullende financiering ten behoeve van internationaal milieubeleid bovenop de 0,7 procent BNP-norm voor ontwikkelingssamenwerking, thans heeft de Nederlandse regering besloten de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking omlaag te brengen vanwege de noodzaak van bezuinigingen. Ook is besloten het internationaal klimaatbeleid voortaan uit het OS-budget te bekostigen. De AIV acht het van belang om in de discussie over ODA-criteria voorshands vast te houden aan het principe dat ODA bijdraagt aan armoedebestrijding, ongelijkheidsvermindering en vergroting van zelfredzaamheid. De AIV beveelt aan om de ODA-uitgaven en die voor internationale milieusamenwerking zoveel mogelijk gescheiden te houden binnen het HGIS-budget.

Inzake de post-2015-ontwikkelingsagenda, de opvolger van de millennium ontwikkelingsdoelen, beveelt de AIV aan deze te formuleren in termen van duurzame ontwikkelingsdoelen (SDGs) die gelden voor zowel hoge-inkomenslanden als midden- en lage-inkomenslanden. Nederland moet zich in EU-verband sterk maken om de prioritaire

milieuthema's klimaat en energie, water, land en voedsel, biodiversiteit en grondstoffen op de SDG-agenda te krijgen. In navolging van de millennium ontwikkelingsdoelen kunnen de SDGs als streefdoelen geformuleerd worden en werkende weg aan gezag winnen. Hiertoe moeten langetermijndoelen (bijvoorbeeld voor 2050) met scherpe onderliggende middellangetermijndoelstellingen (bijvoorbeeld voor 2030) en een consistent stel indicatoren worden vastgesteld.

C. *Welke bestuursstructuren (governance) zijn wenselijk voor verbeterde levering van internationale publieke milieugoederen, mede in het licht van groeiende activiteiten van private actoren op duurzaamheidsgebied (door onder meer ketenbeheer)?*

Multilaterale samenwerking inzake mondiale milieuvraagstukken ligt in toenemende mate onder vuur vanwege het onvermogen internationale consensus te bereiken over een gezamenlijk klimaatbeleid of een strategie voor behoud van biodiversiteit. Ondertussen zijn de meeste landen zich ervan bewust dat samenwerking inzake grensoverschrijdende milieuvraagstukken in VN-verband noodzakelijk is en blijft. Reële zorgen over de kwaliteit en het mandaat van multilaterale instellingen moeten onder ogen worden gezien en vereisen internationale actie ter versterking van het bestuur van deze instellingen. Omdat multilaterale actie en coördinatie in VN-verband soms moeizaam tot stand komt, is het nuttig en wenselijk dat ad-hoccoalities van gelijkgezinde landen het voortouw nemen bij de totstandkoming van nieuwe internationale milieuafspraken op verschillende onderwerpen. Ook kunnen regionale samenwerkingsverbanden verdergaande acties op milieugebied overeenkomen, waar in VN-verband vooralsnog onvoldoende draagvlak voor bestaat. Zo zijn in EU-verband verdergaande afspraken gemaakt over energie- en klimaatbeleid. De AIV meent dat de EU ook ten aanzien van andere internationale publieke milieugoederen een voortrekkersfunctie moet vervullen door tot Europese acties te besluiten die vervolgens in multilaterale onderhandelingen de trend zetten voor nieuwe milieuafspraken.

De EU heeft met de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht (1992) het beginsel verankerd dat milieudoelstellingen geïntegreerd moeten worden in al het overige EU-beleid. Indachtig het principe van 'verantwoordelijke soevereiniteit' staat in het Verdrag van Lissabon (2009) dat de EU zal bijdragen aan de duurzame ontwikkeling van de aarde en meer in het bijzonder duurzame economische, sociale en ecologische ontwikkeling in ontwikkelingslanden moet stimuleren. Omdat klimaatverandering de economische groei van ontwikkelingslanden negatief kan beïnvloeden, zijn klimaataanpassingsmaatregelen voor deze landen gewenst. Tot op heden heeft Europa onvoldoende uitvoering gegeven aan de voornemens van klimaatadaptatie in ontwikkelingslanden. De AIV is van mening dat hierdoor de geloofwaardigheid en onderhandelingspositie van de EU in VN-verband wordt geschaad.

De AIV beveelt de regering aan zich in EU-verband sterk te maken voor meer samenwerking inzake internationale milieugoederen en opschaling naar mondiaal niveau van in EU-verband ontwikkelde praktijken en systemen inzake internationale milieugoederen. Ook kan Nederland in EU-verband een verbreding van de beleidsdialoog over duurzaam ondernemen bewerkstelligen, inclusief de ontwikkeling van normen, standaarden en doelstellingen voor duurzaam ondernemen. Ten slotte is er een veelbelovende ontwikkeling van steden die onderling partnerschappen sluiten met het oog op duurzame ontwikkeling.

Multi-level governance bevordert beleidscoherentie door een juridisch bindend raamwerk dat richting geeft aan de activiteiten van alle sociale actoren en niveaus in Nederland bij de samenwerking met andere actoren en niveaus in het buitenland. Geconcludeerd kan worden dat een top-downbenadering (via de VN) en een bottom-upaanpak (via

partnerschappen tussen steden, via ad-hoccoalities van gelijkgezinde landen of via de EU) elkaar geenszins hoeven uit te sluiten. Complementariteit en synergie van milieubeleid op lokaal, nationaal, regionaal en mondiaal niveau moeten juist actief worden nagestreefd.

De private sector speelt in toenemende mate een rol van betekenis bij de totstandkoming en uitvoering van duurzame ontwikkelingsstrategieën. Waar statelijke actoren hun handelingsvermogen ontlenen aan verdragsafspraken en andere internationale besluiten, wordt het internationale bedrijfsleven door zijn aandeelhouders, die onder druk staan van een kritische publieke opinie, vaak aangespoord tot maatschappelijk verantwoord ondernemen in een context van duurzame ontwikkeling. In dit verband hebben de OESO en de Sociaal-Economische Raad (SER) richtlijnen voor internationale ondernemingen opgesteld. De overheid kan sturen op de verdere ontwikkeling en toepassing van deze vrijwillige standaarden. Bij het bedrijfsleven bestaat ook behoefte aan langetermijndoelstellingen van de overheid en aan een zoveel mogelijk gelijk internationaal 'speelveld'; hierbij speelt de ontwikkeling en harmonisatie van standaarden een grote rol. Verder kunnen ook maatschappelijke organisaties bijdragen aan verbreding van het internationale draagvlak voor maatschappelijk verantwoord ondernemen; Nederland beschikt namelijk over een relatief groot aantal internationaal georiënteerde ngo's. Uit milieuoogpunt is ruimere toepassing van bestaande systemen van standaardisering, richtlijnen en certificering gewenst. De effectiviteit ervan kan vragen om aanscherping van die systemen. Duurzame ontwikkeling in de lage- en middeninkomenslanden, vereist gebalanceerde en gefaseerde toepassing van dit instrumentarium. Tevens zal bij invoering van het instrumentarium steun nodig zijn om de daartoe benodigde capaciteit te ontwikkelen.

Bijlagen

Bijlage I

Adviesaanvraag

Ministerie van Buitenlandse Zaken

De Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
www.minbuza.nl

Contactpersoon
Govert W. Visser/Jochem Wiers

T ++ 70 348 6033/5000
F ++ 70 348 4303
govert.visser@minbuza.nl

Jochem.wiers@minbuza.nl

Onze referentie
DME/CO-123/2012

Datum maart 2012
Betreft Adviesaanvraag AIV Internationale publieke milieugoederen

Het Nederlandse buitenlandbeleid heeft in toenemende mate te maken met mondiale vraagstukken die complex van aard zijn. Deze complexiteit wordt geschetst in het WRR-rapport "Aan het buitenland gehecht" betreffende mondiale vraagstukken zoals klimaat, energie en veiligheid. In dit rapport wordt het volgende geconstateerd: 1) nationale problemen raken steeds meer verweven met mondiale vraagstukken; 2) mondiale vraagstukken zijn in toenemende mate inhoudelijk met elkaar verknoopt en 3) mondiale vraagstukken worden niet alleen in de interstatelijke arena, maar ook in de intra-statelijke en non-statelijke arena's afgehandeld.

Vooral internationale publieke milieugoederen zijn omkleed met complexiteit en onzekerheid. Het betreft hier goederen die van belang zijn voor mondiale stabiliteit en veiligheid, duurzame economische groei en welvaart: een stabiel klimaat, toegang tot energie, toegang tot grondstoffen, voldoende water en behoud van biodiversiteit en ecosystemen. Verbeterde 'levering' en regulering van deze goederen is essentieel voor de groei en stabiliteit van zowel rijke landen, opkomende middeninkomenslanden als arme landen. Het WRR-rapport "Minder pretentie, meer ambitie", over ontwikkelingssamenwerking, bepleit een Nederlandse globaliseringstrategie waarin internationale samenwerking ten aanzien van internationale publieke goederen als oriëntatiepunt geldt. In de beleidsreacties van de regering op beide WRR rapporten wordt het belang van internationale publieke goederen erkend, evenals de noodzaak van doelgericht en samenhangend buitenlands beleid.

Wereldwijd zullen landen de komende jaren worden geconfronteerd met extra kosten om mondiale uitdagingen op voedsel-, energie-, water en klimaatgebied te lijf te gaan. Ook worden zij geconfronteerd met stijgende kosten voor hun energie - en grondstoffenvoorziening. Sommige opkomende economieën bouwen aan marktdominantie om die voor geopolitieke doeleinden te gebruiken. Veel ontwikkelingslanden zien hun potentieel voor economische groei aangetast door milieudegradatie, toenemende waterschaarste en klimaatverandering. Bovendien worden hun energetische - en minerale hulpbronnen onvoldoende effectief aangewend voor duurzame groei en is er sprake van biodiversiteitsverlies, uitputting van bodems en waterbronnen.

Maar in diezelfde ontwikkelingslanden liggen ook kansen voor economische ontwikkeling, armoedevermindering en zelfredzaamheid. Natuurlijke rijkdommen zijn in belangrijke mate in ontwikkelingslanden aanwezig en bieden mogelijkheden om een aanzienlijk deel van de ongeveer één miljard armen meer welvaart te bieden. Daarvoor is een combinatie nodig van goed beheer van natuurlijke hulpbronnen en mondiale milieucondities (zoals een stabiel klimaat), innovatieve technologieën en technologie overdracht, internationale marktwerking, regulering en samenwerking. Waar één van die elementen ontbreekt, dreigt teloorgang van natuurlijke rijkdom én van duurzame economische ontwikkeling.

Lokale ontwikkeling, en daarmee (nationaal) eigenbelang, is steeds sterker verbonden met internationale kansen en bedreigingen. Om die reden moet worden gezocht naar verbindingen tussen de internationale publieke goederenbenadering en de thans lopende agenda van de Millennium Development Goals (MDGs). Door het gelijktijdig optreden van klimaat-, voedsel- en financiële crises is het tekortschieten van de benodigde internationale samenwerking (afspraken over regels, instituties, financiering) scherp aan het licht gekomen. In de komende jaren zullen verschillende met elkaar samenhangende schaarste-vraagstukken (energie, grondstoffen, water en biodiversiteit) de urgentie van internationale samenwerking nog verder benadrukken. Die samenwerking is bilateraal, regionaal en multilateraal van aard, waarbij de Europese Unie belangrijk is als kanaal om krachten te bundelen en invloed uit te oefenen op mondiale uitdagingen door haar eigen geostrategische rol te versterken. Daarbij is overigens van belang dat er uiteenlopende visies en belangen zijn betreffende het duurzaamheidsvraagstuk, zoals die tussen rijke landen en ontwikkelingslanden en opkomende economieën, maar ook tussen groepen (zoals inheemse volken) binnen landen.. Dit maakt het realiseren van de gewenste samenwerking niet eenvoudig.

De adviesaanvraag kan in het kader geplaatst worden van eerdere notities zoals de studie van het Planbureau voor de Leefomgeving (A global public goods perspective on environment and poverty reduction , maart 2011), de grondstoffennotitie (Kamerbrief 15 juli 2011), de notitie over de ontwikkelingsdimensie van prioritaire internationale publieke goederen (Kamerbrief 4 november 2011) en de duurzaamheidsagenda van oktober 2011.

Tegen deze achtergrond wordt de AIV gevraagd te adviseren over het volgende:

Welke concrete agenda en inzet van Nederlands en Europees buitenlands beleid is noodzakelijk om bij te dragen aan goede levering en regulering van internationale publieke milieugoederen? Uitgangspunten daarbij zijn: voorzieningszekerheid, veiligheid en stabiliteit, versterking geostrategische rol Europa, draagkracht van de aarde en economische ontwikkeling en innovatie, zowel in westerse landen als elders (in de opkomende en nog arme landen). Hoe past het toekomstige OS beleid daarin met inachtneming van de Nederlandse en Europese klimaat-, energie- en grondstoffendoelstellingen, voorzieningszekerheid en veiligheidsaspecten? Hierbij gaat het deels om een vervolgadvies op advies 74 van de AIV, over de ontwikkelingsagenda na 2015 (april 2011) die gekoppeld moet zijn aan internationale publieke goederen.

Welke bestuursstructuren (governance) zijn wenselijk voor verbeterde levering van internationale publieke milieugoederen, mede in het licht van groeiende activiteiten van private actoren op duurzaamheidsgebied (door onder meer ketenbeheer)?

De advisering dient aan te haken bij de uitkomsten van de Rio+20 agenda ende discussie over het samengaan van Sustainable Development Goals en de MDGs.

Deze adviesaanvraag is opgenomen in het AIV-werkprogramma 2012 en wij zien uw aanbevelingen met veel belangstelling tegemoet.

Onze referentie
DME/CO - 123/2012

Dr. U. Rosenthal
Minister van Buitenlandse Zaken

Dr. B. Knapen
Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken

Tabel prioriteitstellling internationale milieuthema's

	Self-interest	Economic interest	Enlightened self-interest	Responsibility	Carrying capacity	OS: poverty	IS: Leverage	Total
Sustainable agriculture	--	++	+	+	+	++	+	6
Integrated water resource management	0	++	+	+	+	++	++	9
Stable climate	+	0	++	+	+	++	+	8
Sustainable use of oceans	-	0	0	+	++	+	0	3
Sustainable use of forests	-	- -	-	?	++	+	- -	-3
Biodiversity Protection	-	-	+	++	++	+	-	3
Sustainable land management	-	-	-	-	++	-	-	-4
Sustainable mountains system	-	-	-	-	?	-	-	-6
Resource, energy and mineral supply security	++	0	++	+	0	+	+	7
Protection of the Ozone Layer	+	?	+	?	+	+	?	4

Overzicht gebruikte begrippen

Adaptatie	Aanpassen aan de gevolgen van een probleem.
Ecologische voetafdruk	Een meetinstrument dat de hoeveelheid land en water meet dat gebruikt wordt door individuen of bevolkingsgroepen voor de productie van alle hulpbronnen die nodig zijn voor hun activiteiten en voor de absorptie van alle afvalstoffen die hieruit voortkomen. Ecologische voetafdrukken worden gemeten in hectares. Ook kortweg 'voetafdruk' genoemd.
Ecosysteemdiensten	Voorbeelden zijn zoetwater en schone lucht.
Emissie	De uitstoot van (afval)stoffen.
Grondstoffenvoorzieningszekerheid	De aanwezigheid van voldoende grondstoffen om in een bepaalde periode in de vraag erna te voorzien met een bepaalde mate van waarschijnlijkheid.
Human security	Veiligheidsrisico's voor kwetsbare bevolkingsgroepen als gevolg van klimaatverandering, verstoringen van ecosystemen, uitputting van landbouwgronden en verslechtering van de voedselzekerheid.
Inclusive human development	Ontwikkeling die alle groepen in de maatschappij, inclusief de meest kwetsbare, omvat.
Internationale Publieke Goederen	Internationale goederen en diensten waarvan niemand kan worden uitgesloten ('non-exclusiviteit') en waarbij het gebruik door de één niet ten koste gaat van gebruik door anderen ('non-rivaliteit'). De levering van IPG's kan niet worden overgelaten aan marktkrachten alleen, omdat die niet alle relevante maatschappelijke belangen weerspiegelen.
Land grabbing	Opkopen van landbouwgrond in ontwikkelingslanden door internationale ondernemingen. Dit kan ten koste gaan van de landrechten van de lokale bevolking en een bedreiging vormen voor hun inkomsten en voedselzekerheid.
Milieugoederen	Voorbeelden van schaarse milieugoederen zijn zoetwater, land, bossen, energie en grondstoffen.

Milieuplafond	Grenzen aan de draagkracht van de aarde, uitgedrukt in termen van 'veilige' milieubelasting.
Milieusamenwerking	De hedendaagse mondiale milieuproblemen vergen een geïntegreerde visie op internationale samenwerking, die milieu met andere onderwerpen van internationale samenwerking verbindt, zoals ontwikkelingssamenwerking, economische samenwerking, mensenrechtenbeleid en veiligheidsbeleid.
Mitigatie	Verlichten of terugdringen van een probleem.
Multi-level governance	Complementariteit en synergie van beleid en de implementatie ervan op verschillende niveaus: lokaal, nationaal, regionaal en mondiaal.
Natuurlijke hulpbronnen	Grondstofvoorraden. In te delen in niet-vernieuwbare grondstofvoorraden (fossiele brandstoffen en ertsen) en vernieuwbare grondstofvoorraden (hout, zoetwater en schone lucht).
Non-exclusiviteit	Goederen en diensten waarvan niemand kan worden uitgesloten.
Non-rivaliteit	Goederen en diensten waarbij het gebruik door de één niet ten koste gaat van gebruik door anderen.
Planetary boundaries	Grenzen aan de draagkracht van de aarde, uitgedrukt in termen van 'veilige' milieu-belasting.
Quasi-publieke goederen	Publieke goederen waarop één van de kenmerken 'non-exclusiviteit' of 'non-rivaliteit' van toepassing is.
Soft power	Het vermogen van een land om gebeurtenissen te beïnvloeden door middel van overredingskracht, aantrekkingskracht en economische hulp, in plaats van militaire middelen of financiële dwang (*hard power*). Het begrip werd in 1990 geïntroduceerd door Joseph Nye.
Subsidiariteitsbeginsel	Het principe dat een centrale of hogere instantie zich moet onthouden van activiteiten die door een lagere instantie, kleinere gemeenschappen of individuele burgers verricht kunnen worden.

Overzicht gebruikte afkortingen

CBD	Convention on Biological Diversity
CBDR	Common But Differentiated Responsibilities
CCS	Carbon Capture and Storage
COP	Conference of the Parties (besluitvormend orgaan binnen UNFCCC en sommige andere verdragen)
ECOSOC	Economische en Sociale Raad
EU	Europese Unie
EUWI	EU Water Initiative
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FDI	Foreign Direct Investment
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
G8	Intergouvernementeel forum van 8 vooraanstaande industriële landen
G20	Groep van 20: 19 vooraanstaande industriële landen en de EU
GEO	Global Environmental Outlook
GPG	Global Public Good
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
IAEA	Internationaal Atoomenergie Agentschap
ICLEI	International Coalition of Local Environmental Initiatives
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IPBES	Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPG	Internationale Publieke Goederen
IRENA	International Renewable Energy Agency
IS	Internationale Samenwerking
IWRM	Integrated Water Resource Management
MDG	Millennium ontwikkelingsdoel
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
MSC	Marine Stewardship Council
MVO	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan
OECD / OESO	Organization for Economic Co-operation and Development
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving

PCD	Policy Coherence for Development
PPP	People, Planet, Profit / Public Private Partnerships
REDD	Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SDG	Sustainable Development Goal
SER	Sociaal-Economische Raad
SRGR	Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten
TEAP	Technology and Economic Assessment Panel
UN DESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (Klimaatverdrag)
VN	Verenigde Naties
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WTO	World Trade Organization

Overzicht geraadpleegde personen

NAAM	FUNCTIE
Prof.dr.ir. E.J. Bulte	Hoogleraar milieueconomie, Universiteit Tilburg
Mw. drs. K. van der Heijden	Directeur DME en Ambassadeur Duurzame Ontwikkeling, ministerie van Buitenlandse Zaken
Mw. drs. D. Hirsch	Directeur Both ENDS
Prof.dr. P. Knorringa	Hoogleraar Private Sector and Development, Institute of Social Studies/Erasmus Universiteit Rotterdam
Dhr. Th.A. de Man	Speciaal Vertegenwoordiger van CEO voor Afrika, Heineken International
Drs. A. Passenier	Ketenregisseur fosfaatkringloop, ministerie van Infrastructuur en Milieu
Prof.dr. H.A. Udo de Haes	Hoogleraar milieukunde, Universiteit Leiden
Ir. A. van der Velden	President-commissaris Vitens

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHEIDENHEID, *juni 1998*
5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING*, mei 2001*
21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING*, juni 2001*
22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL*, juni 2001*
23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004, *november 2001*
25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003: rol en richting, *mei 2002*
27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *mei 2002*
28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
29 PRO–POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB–SAHARA AFRIKA: een analyse van strategieën tegen armoede, *januari 2003*
30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*

39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIEREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', *mei 2010*
70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wreedheden, *juni 2010*
71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*

76 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE: tussen ambitie en ambivalentie, *juli 2011*
77 DIGITALE OORLOGVOERING, *december 2011***
78 EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING: soevereiniteit en handelingsvermogen, *januari 2012*
79 DE ARABISCHE REGIO, EEN ONZEKERE TOEKOMST, *mei 2012*
80 ONGELIJKE WERELDEN: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking, *september 2012*
81 NEDERLAND EN HET EUROPEES PARLEMENT: investeren in nieuwe verhoudingen, *november 2012*
82 WISSELWERKING TUSSEN ACTOREN IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: naar flexibiliteit en vertrouwen, *februari 2013*
83 TUSSEN WOORD EN DAAD: perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten, *maart 2013*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009, *maart 2004*
8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen, *april 2005*
10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*
18 Briefadvies HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: beschermer van burgerlijke rechten en vrijheden, *november 2011*
19 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKT FINANCIEEL-ECONOMISCH BESTUUR IN DE EU, *februari 2012*
20 Briefadvies NUCLEAIR PROGRAMMA VAN IRAN: naar de-escalatie van een nucleaire crisis, *april 2012*
21 Briefadvies DE RECEPTORBENADERING: een kwestie van maatvoering, *april 2012*
22 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2012: krijgsmacht in de knel, *september 2012*

* *Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.*
** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*
*** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).*
**** *Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).*