

Fiche 3: Mededeling over thematisch programma voor milieu en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen (o.a. energie)

Titel:

Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Extern optreden: thematisch programma voor het milieu en het duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen met inbegrip van energie

Datum Raadsdocument: 31 januari 2006

Nr Raadsdocument: 5836/06

Nr. Commissiedocument: COM(2006) 20

Eerstverantwoordelijk ministerie: Buitenlandse Zaken i.o.m. EZ, VROM, FIN en LNV

Behandelingstraject in Brussel: Nog nader te bepalen, waarschijnlijk Raadswerkgroep Ontwikkelings-samenwerking i.s.m. andere relevante Raadswerkgroepen, Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen.

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Dit voorstel is gerelateerd aan het akkoord van de Europese Raad van december 2005 over de nieuwe Financiële Perspectieven. De Commissie publiceerde in 2004 een overkoepelende mededeling over dit pakket (COM 2004/487). Over deze mededeling werd het parlement separaat geïnformeerd (Kamerbrief 'Reactie op voorstellen van de Commissie inzake de nieuwe Financiële Perspectieven 2007-2013' (Kamerstuk 2003-2004, 21501-20, nr. 259 TK)).

De Europese Raad van december 2005 heeft besloten om de bestaande indeling van categorie IV van de Financiële Perspectieven (extern beleid) te stroomlijnen en te vervangen door zes instrumenten, waarvan er vier nieuw zijn. Reden hiervoor is dat het bestaande spectrum van uiteenlopende budgetlijnen steeds moeilijker op een effectieve en coherente manier te beheren is en dat de huidige situatie bovendien de transparantie en zichtbaarheid van het buitenlandse optreden van de EU compliceert. Het uiteindelijke doel is de coherentie van het externe beleid te bevorderen en de beschikbare middelen effectiever in te zetten.

Naast de twee bestaande instrumenten voor het externe beleid, de instrumenten voor humanitaire hulp en macrofinanciële steun, heeft de Europese Raad ingestemd met het voorstel van de Commissie om vier nieuwe instrumenten in te stellen, waaronder het Instrument voor Ontwikkelingssamenwerking en Economische Samenwerking (zie BNC fiches najaar 2004).

Een aantal bestaande thematische budgetlijnen loopt dwars door de toepassingsgebieden van de afzonderlijke geografische instrumenten heen. Om te voorkomen dat deze budgetlijnen in de nieuwe structuur 'tussen wal en schip vallen', wil de Commissie ze stroomlijnen en bundelen in zeven thematische programma's. Deze thematische programma's worden gedefinieerd op basis van de beginselen van subsidiariteit en toegevoegde waarde, aldus de Commissie. Soms vormt een geografisch programma niet het beste instrument voor een interventie op een bepaald terrein; dan is een thematisch programma de aangewezen vorm. Deze programma's dienen wel aan te sluiten bij en toegevoegde waarde te hebben ten opzichte van de geografische programma's.

De voorliggende mededeling is een uitwerking van het thematische programma milieu en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen, waaronder energie. Dit programma wordt gefinancierd uit Het 'Instrument voor Europees nabuur-en partnerschap' en het 'Instrument voor ontwikkelingssamenwerking en economische samenwerking'.

De bijdragen aan internationale milieuverdragen (MEA's) en bijdragen aan andere internationale milieuafspraken komen niet in aanmerking door financiering uit dit Thematische Programma. Hiervoor blijft een aparte budgetlijn bestaan.

Het programma richt zich op het milieuaspect van ontwikkeling en het milieu- en energiebeleid van de Europese Gemeenschap in derde landen. De Commissie stelt voor met dit maatregelen te ondersteunen die de milieudimensie van het buitenlands beleid, in het bijzonder ontwikkelings-beleid, adresseren. Bovendien beoogt het programma het EU beleid op het gebied van milieu en duurzame energie in het buitenland versterken.

Het programma betreft een vervanging van de volgende bestaande budgetlijnen:

- de budgetlijnen voor Tropische Bossen en Milieu in Ontwikkelingslanden die in 2001 samen zijn gegaan in budgetlijn 21 02 05 (waarde Euro 342 miljoen tussen 2000 en 2006). Beide verlopen in 2006.
- het *LIFE-Third countries programme* voor capaciteitsopbouw in Baltische en Mediterrane landen (waarde 53 miljoen Euro tussen 2000 en 2006). Ook deze budgetlijn verloopt in 2006.
- Het COOPENER initiatief (budgetlijnen 06 04 02 en 06 01 04 09) dat hernieuwbare energie en energiebesparing bevordert in ontwikkelingslanden. Waarde ca. €5 miljoen per jaar.

Het programma richt zich op maatregelen in ontwikkelingslanden en landen in transitie die ten goede komen aan het mondiale milieu, aangevuld met activiteiten in landen in transitie. Het betreft de volgende inhoudelijke terreinen: duurzame ontwikkeling, klimaatverandering, biodiversiteit, verwoestijning, bossen, illegale houtkap, visserij en mariene hulpbronnen, naleving van milieu-standaarden, chemicaliën- en afvalbeheer, luchtverontreiniging en duurzame productie en consumptie. Verder is het gericht op betere beleidsintegratie door de EU, op verbetering van milieu governance en EU-leiderschap en op steun voor duurzame vormen van energie in partnerlanden. In geïndustrialiseerde landen zal dit programma zeer beperkt bijdragen aan beleidsdialoog en coalitievorming. Het programma ondersteunt tevens de beleidsdialoog met ontwikkelingslanden die thans plaatsvindt in het kader van het EU Energie Initiatief; het EU Water Initiatief; het Johannesburg Platform voor Duurzame Energie; en de Politieke verplichting om illegale houtkap tegen te gaan (FLEGT).

Het 'Instrument voor Europees nabuur- en partnerschap' en het 'Instrument voor ontwikkelings-samenwerking en economische samenwerking' zullen beide worden gebruikt om dit thematische programma te financieren. Dat betekent dat een deel van de middelen beschikbaar voor ontwikkelingssamenwerking en economische samenwerking, zal worden gebruikt om EU-beleid op het gebied van milieu en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen in het buitenland dat ten goede komt aan het mondiale milieu te versterken, los van een nadrukkelijke focus op armoedebestrijding en ontwikkeling.

Rechtsbasis van het voorstel: n.v.t. betreft een mededeling.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: n.v.t. betreft een mededeling.

Instelling nieuw Comitologie-comité: n.v.t.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: Strikt genomen niet van toepassing, het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling dient te worden overgegaan luidt het oordeel als volgt: positief.

Het gaat in dit geval om een stroomlijning en omvorming van bestaande budgetlijnen. Deze stroomlijning is nodig om enerzijds de effectiviteit te verbeteren en anderzijds de positionering van de betreffende activiteiten ten opzichte van de geografische instrumenten te verhelderen.

Proportionaliteit: Strikt genomen niet van toepassing, het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling dient te worden overgegaan luidt het oordeel als volgt: positief.

Het thematische programma is een adequaat instrument voor de beoogde activiteiten. Wanneer de bestaande budgetlijnen geheel zouden opgaan in de geografische instrumenten, zou het niet mogelijk zijn om het verband met mondiale doelen voor milieu en natuurlijke hulpbronnen (dat wil zeggen, het verband met Multilaterale Milieuverdragen) vorm te geven. Wel moet het programma op enkele punten verduidelijkt worden, met name wat betreft de aansluiting van het programma bij de geografische instrumenten en de waarborg van vraaggestuurdheid. Voorts zou de levenscyclusbenadering beter geïntegreerd moeten worden in het voorstel.

Consequenties voor de EU-begroting:

Het voorstel heeft geen directe consequenties voor de hoogte van de EU begroting. De middelen voor de thematische programma's moeten komen uit het pakket van financiële instrumenten voor categorie IV (extern beleid). In de Triloog van 4 april 2006 over de Financiële Perspectieven is een totaalplafond voor categorie IV afgesproken (€ 49,464 mrd. voor 2007-2013).

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger: geen.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering): geen

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerking treding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

Het is de bedoeling dat de thematische programma's zullen worden ingesteld met ingang van de periode waarin de nieuwe Financiële Perspectieven van kracht zijn (1 januari 2007).

Consequenties voor ontwikkelingslanden:

Omdat het een verandering betreft in het externe beleid gericht op ontwikkelingslanden zijn er aanzienlijke gevolgen voor de samenwerking met deze landen. Zie verder bij Nederlandse standpuntbepaling.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Algemeen

Nederland onderschrijft de noodzaak voor het instellen van een beperkt aantal dwars doorsnijdende thematische programma's. Wel vindt Nederland het jammer dat dit onderdeel niet integraal werd opgenomen in het pakket van beleidsvoornemens voor het Externe Beleid zoals dat vorig jaar door de Commissie is gepresenteerd. Nederland is van mening dat de door de Commissie voorgestelde principes van subsidiariteit en additionaliteit strikt moeten worden toegepast, om wildgroei van programma's te voorkomen en om bij te dragen aan het uitgangspunt van stroomlijning en rationalisatie van de begroting.

Coherentie

Consistent met de *OECD/DAC Paris Declaration on Aid Effectiveness*, is het thematische programma een onmisbaar instrument voor een gecoördineerde, coherente en effectieve behandeling van de milieudimensie van ontwikkeling. Het programma doet recht aan de vele internationale verplichtingen van de EU op het gebied van milieu en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen. Het programma brengt delen van het beleidsterrein van bewindslieden / departementen voor milieu en ontwikkelingssamenwerking samen in één instrument.

Vraaggestuurdheid van het Thematische Programma

Het programma tracht duidelijkheid te scheppen in de wirwar van bestaande instrumenten voor externe actie ten behoeve van milieu, maar geeft zich (nog) te weinig rekenschap van de specifieke achtergrond van deze instrumenten. In het verleden werden deze instrumenten opgetuigd om via intensieve beleidsdialoog over milieuonderwerpen, meer aandacht te krijgen voor milieu in de geografische programma's (het 'groenen' van de ontwikkelingssamenwerking van de EG). Het thematische programma zoals nu voorgesteld richt zich sterk op het voldoen van de verplichtingen van de EG in het kader van mondiale milieuverdragen. De aansluiting met de EU CSP's en de uitgangspunten van de sectorale benadering zijn in dit Thematisch Programma (vraaggestuurdheid, aansluiting bij de armoedeagenda etc.) losgelaten. Er zijn vele internationale verdragen actief op het gebied van milieu. Sommigen daarvan zijn minder relevant voor ontwikkelingslanden, vooral LDC's en ACP-landen. Het is de vraag of het verantwoord is om supplementaire verplichtingen die de EU heeft in internationale verdragen te voldoen uit middelen die beschikbaar zijn gesteld aan ontwikkelingslanden en landen in transitie. Het voorstel dient aan te geven hoe de vraaggestuurdheid gewaarborgd kan worden.

Aansluiting bij geografische instrumenten

Het thematische programma richt zich nu sterk op de internationale verplichtingen van de EU in het kader van mondiale milieuverdragen, en andere mogelijke activiteiten ten dienste van het mondiale milieu. De relatie tussen de bestaande budgetlijnen en de bilaterale samenwerking (bijvoorbeeld via beleidsdialoog met ontvangende landen of capaciteitsopbouw) is niet goed uitgewerkt. Dat heeft het gevaar in zich dat het programma een topdown benadering zal hanteren, die niet alleen losstaat van de bilaterale samenwerking maar ook de aandacht voor milieu in de reguliere samenwerking kan doen afnemen, en derhalve de effectiviteit van de geografische instrumenten ondermijnen.

Ideaal gesproken zou het thematische programma de integratie van milieu in de geografische instrumenten moeten versterken, zoals bijvoorbeeld nu al gebeurt via het EU-energie initiatief en het EU-water initiatief. Deze initiatieven ondersteunen landen om de geografische instrumenten te benutten voor de sectoren energie en water. Door de behoeften en mogelijkheden in deze sectoren te analyseren, samen met partnerlanden, kan worden bereikt dat in PRSP en CSP's meer aandacht komt voor water en energie. Een dergelijke, verbindende rol naar de geografische instrumenten zou de inzet moeten zijn voor het hele thematische programma en niet alleen voor deze twee onderdelen ervan. Deze verbinding naar de thematische instrumenten dient verduidelijkt te worden in het voorstel.

Samenhang met de EU thematische strategie natuurlijke hulpbronnen

In het thematische programma wordt niet verwezen naar de "thematische strategie natuurlijke hulpbronnen" met als belangrijke elementen het verminderen van de milieudruk terwijl de economie groeit, voorkomen van afwenteling en het toepassen van de levenscyclusbenadering. Dit aspect dient te worden toegevoegd.

Positie ten opzichte van GEF

Volgens de Commissie zou het Thematische Programma een welkome aanvulling zijn op de middelen voor mondiaal milieu die beschikbaar worden gesteld via de *Global Environment Facility (GEF)*. De mededeling vergelijkt het nieuwe Thematische Programma met de GEF en noemt, terecht, de zorgelijke situatie die is ontstaan rond de middelenaanvulling voor GEF4.

De vergelijking met de GEF is echter niet aan de orde. Het mandaat en de bestuursvorm van de GEF verschillen sterk van dit Thematische Programma. Bij de GEF besluiten donoren en ontvangende landen bijvoorbeeld gezamenlijk over de besteding van middelen. Het huidige voorstel voor het thematische programma voorziet niet in een structuur voor inspraak door ontvangende landen.

Wel dringt de vraag dringt zich op of de Commissie, via dit thematische programma, niet zou kunnen deelnemen aan de middelenaanvulling voor GEF. De Commissie zou daarbij een zelfstandige plaats kunnen innemen als donor, naast de individuele EU donoren. Mogelijk zou de Commissie hiermee

(een deel van) het gat kunnen vullen veroorzaakt door de teleurstellende bijdrage van de VS. Dit aspect dient op korte termijn verder besproken te worden met EU donoren.