

Fiche 1: Mededeling efficiënt gebruik van hulpbronnen

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Efficiënt gebruik van hulpbronnen - Vlaggenschipinitiatief in het kader van de Europa 2020-strategie

Datum Commissiedocument

26 januari 2011

Nummer Commissiedocument

COM(2011)21

Pre-lex

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0021:FIN:NL:PDF>

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld.

Behandelingstraject Raad

Een beleidsdebat over Annual Growth Strategy in het kader van het Europees semester is geagendeerd voor de Milieuraad van 14 maart 2011. Hiermee levert ook de Milieuraad een bijdrage aan het debat over dit onderwerp in de Voorjaarsraad. In de vragen die voor de Milieuraad zijn voorbereid, wordt ook expliciet aandacht besteed aan het vlaggenschipinitiatief efficiënt gebruik van hulpbronnen. De uitkomst van het beleidsdebat zal door het voorzitterschap worden verwerkt in een synthesesrapport van alle beleidsdebatten aan de Voorjaarsraad. Voor de Commissie geeft het debat sturing ten aanzien van de aangekondigde verdere uitwerking (onder andere in een tweetal stappenplannen op het gebied van efficiënt gebruik van hulpbronnen en koolstofarme economie).

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

2. Essentie voorstel

Het vlaggenschipinitiatief, ofwel kerninitiatief 'Efficiënt gebruik van hulpbronnen' is een onderdeel van de Europa 2020-strategie die is gericht op slimme, duurzame en inclusieve groei. Een efficiënte benutting van hulpbronnen draagt onder meer bij aan het behalen van Europese

hoofddoelstellingen. Dit zal grote nieuwe economische kansen bieden, de productiviteit doen toenemen, kosten terugdringen en het concurrentievermogen versterken. Hulpbronneninefficiëntie draagt ook bij aan het halen van CO₂-reductiedoelen, het in stand houden van ecosystemendiensten en vermindering van de afhankelijkheid van ingevoerde en steeds schaarser wordende brandstoffen en materialen. De continuïteit van de grondstoffenvoorziening van

Europa wordt hierdoor verstevigd en de EU-economie wordt meer bestand tegen toekomstige verhogingen van de wereldwijde kostprijs van energie en basisproducten.

Doel van dit kerninitiatief is om een visie en een beleidskader voor de lange termijn te ontwikkelen (2050), dat bedrijfsleven en investeerders duidelijkheid geeft en waarmee innovatie wordt gestimuleerd. Alle relevante beleidsterreinen dienen een bijdrage te leveren aan het beleidskader, zoals klimaat, energie, transport, industrie, grondstoffen en landbouw. Het beleidskader zal bestaan uit een samenhangend pakket aan mededelingen op deeltherreinen (stappenplannen) die elkaar versterken. De mededeling benadrukt dat het benutten van synergie en tegengaan van afwenteling¹ noodzakelijk is om tot een hulpbronnenefficiënt Europa te komen. Hiertoe zet de Europese Commissie in op de combinatie van een langetermijnvisie (gericht op een klimaatvriendelijke economie, energie- en transportsysteem in 2050) en maatregelen voor de middellange termijn zoals een energie-efficiencyplan, de hervormingen van sectorale beleidsvelden (waaronder het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, Gemeenschappelijk Visserijbeleid, en regiobeleid), een nieuwe EU-biodiversiteitsstrategie, grondstoffenbeleid, recycling, klimaatadaptatie en waterbeleid. Ten slotte wordt de rol van Research & Development (R&D), innovatie en internalisering van milieukosten benadrukt, alsmede de noodzaak om consumenten in staat te stellen over te stappen op hulpbronnen, efficiënt consumeren en de noodzaak van een mondiale bewustwording en aanpak van hulpbronnenefficiëntie.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

a. Bevoegdheid

De EU en de lidstaten hebben een gedeelde bevoegdheid op het terrein van milieu. Op grond van o.a. artikel 192 VWEU is de EU bevoegd maatregelen te nemen op dit gebied.

b. Functionele toets

Ten aanzien van de inhoud waarop de mededeling zich richt beoordeelt Nederland de subsidiariteit positief. Vanwege grensoverschrijdende effecten (gelijk speelveld) en mogelijke schaalvoordelen van het duurzame gebruik van hulpbronnen is een overkoepelende strategie voor efficiënt gebruik van hulpbronnen wenselijk. Deze vindt zijn uitwerking vervolgens in een hele reeks van stappenplannen en voorstellen op het gebied van transport, energie en landbouw. Bij concrete uitwerking zal per onderdeel de subsidiariteit moeten worden bezien.

Op dit moment kan er geen oordeel gegeven worden over de proportionaliteit, omdat er geen concreet wetgevingsvoorstel van de Commissie voor handen is. De mededeling kondigt een aantal voorstellen aan waarin het beleid nader wordt uitgewerkt. Deze zullen te zijner tijd kritisch op proportionaliteit worden beoordeeld. Hierbij is voor Nederland met name van belang dat lidstaten ruimte krijgen om zo veel mogelijk zelf te kunnen bepalen welke middelen het meest doeltreffend zijn om de doelstellingen te behalen. Op die manier kan optimaal

¹ Afwenteling wil zeggen dat oplossing voor een (milieu)probleem weer leidt tot een ander probleem elders, bijvoorbeeld door het verplaatsen van onduurzame productietechnieken naar ontwikkelingslanden.

rekening worden gehouden met de uiteenlopende karakters van de economieën in de lidstaten.

c. Financiële consequenties

Deze mededeling heeft geen financiële consequenties voor de EU-begroting. De verdere uitwerking van de mededeling vindt zijn uitwerking in een hele reeks stappenplannen en voorstellen en kan echter wel financiële gevolgen hebben voor de begrotingen van de lidstaten of voor burgers en bedrijven. Randvoorwaarde voor Nederland is dat de uitwerkingen haalbaar, betaalbaar en kosteneffectief moeten zijn.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Het kabinet verwelkomt de uitgebreide aandacht voor duurzame groei in de mededeling en voor de centrale rol van beleidsmaatregelen waarbij economische groei en duurzaamheid hand in hand gaan. Economische groei en duurzaamheid kunnen onder meer samen gaan door het verminderen van broeikasgasemissies, het voorkomen van uitputting van natuurlijke hulpbronnen en het behoud van ecosysteemdiensten en biodiversiteit. Het kabinet is van mening dat verbetering van de hulpbronnenefficiëntie zal bijdragen aan energievoorzieningszekerheid, het energiezuiniger maken van transport en aan de concurrentiekracht van Europese bedrijven.

Het kabinet tekent daarbij wel aan dat efficiënter gebruik van hulpbronnen geen eenvoudige opgave is. Het kerninitiatief wekt de indruk dat de voordelen van een hulpbronnenefficiënt Europa altijd en ook op korte termijn evident zijn. Dit terwijl de transitie die nodig is forse omschakelingen en stevige investeringen vereist. Afwenteling en verdringingsverschijnselen (bijvoorbeeld wanneer landbouwgronden in plaats van voor voedsel voor biobrandstof worden ingezet) een voortdurend risico zijn. Veranderingen en condities die op zich passen bij de ambitie van een 'groene economie' moeten ook realiseerbaar en betaalbaar zijn. Daarom vindt het kabinet het belangrijk de Europa 2020-strategie, waaronder de "20-20-20" doelstelling², en het voorliggende kerninitiatief, nadrukkelijk te verbinden met het langetermijndoel (waaronder 80-95% emissiereductie van broeikasgassen in 2050) en het pad daar naartoe. De mededeling doet dit met de aangekondigde stappenplannen en andere documentatie en voorstellen.

In het bijzonder kijkt het kabinet met belangstelling uit welk perspectief het stappenplan voor een hulpbronnenefficiënt Europa, het stappenplan voor een koolstofarme economie 2050, het stappenplan naar een koolstofarm energiesysteem 2050, het Witboek over de toekomst van het vervoer, de mededeling betreffende een EU-biodiversiteitsbeleid en strategie voor 2020, en de herziening van de energiebelastingrichtlijn en het gemeenschappelijke landbouwbeleid gaan bieden voor het realiseren van de doelstellingen van dit vlaggenschip initiatief.

Het kabinet steunt de Europese Commissie in haar keuze om het kerninitiatief zowel op biotische als abiotische (wel of niet afkomstig uit de levende natuur) hulpbronnen te richten. Het bepleit bij de uitwerking van het initiatief wel een duidelijke prioriteitstelling, gericht op vier groepen van hulpbronnen: i) voedsel, veevoer, vezels en hout; ii) mariene levende bronnen; iii) energie; en iv) kritieke abiotische grondstoffen.

² De uitstoot van broeikasgassen moet met 20 procent worden verminderd ten opzichte van 1990, de energie-efficiëntie moet met 20 procent zijn verhoogd en 20 procent van de energie moet op duurzame wijze worden opgewekt.

De mededeling wijst erop dat naast dreigende uitputting van hulpbronnen ook verzekerde toegang tot hulpbronnen aan de orde is. Voorzieningszekerheid van energie, maar ook andere hulpbronnen, hebben veiligheidsimplicaties. Dit vergt volgens Nederland een samenhangend extern beleid van de EU op dit terrein, bijvoorbeeld in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid.

Het kabinet hecht zeer aan de onderlinge consistentie van de verschillende onderdelen. Een aandachtspunt is daarbij consistentie over de verschillende schaalniveaus. In het kerninitiatief wordt zowel gesproken over hulpbronnenefficiëntie op mondiale, EU en nationale schaal. Geopolitieke overwegingen die nen daarbij in ogenschouw te worden genomen. Het is belangrijk in de uitwerking helder aan te geven op welk schaalniveau maatregelen aangrijpen en resultaat dienen te leveren.

Verscheidene middelen kunnen worden ingezet om de transitie naar een efficiënte duurzame economie te bewerkstelligen. Deels gaat het hier om grensoverstijgend beleid waarvoor de Europese Unie competent is, bijvoorbeeld landbouw, en deels om nationale competentie. In het laatste geval is het aan de lidstaten om te bepalen welke middelen het meest doeltreffend zijn om de doelstellingen te behalen. Met het oog op een gelijk speelveld is het echter van belang de belangen van de interne markt goed te bewaken.

Nederland beschouwt het gebruik van (eco)innovatie, R&D en een mix van verschillende typen instrumenten, waaronder marktconforme instrumenten (zoals milieubelastingen en subsidies genoemd in het Groenboek over marktconforme instrumenten³), noodzakelijk om te komen tot duurzame productie- en consumptiepatronen. In de mededeling worden nogtans geen concrete beleidsmaatregelen genoemd gericht op het bereiken van reductiedoelstellingen, verplichte maatregelen of de invoering van marktconforme instrumenten. Het zal dus pas mogelijk zijn een inhoudelijke positie in te nemen zodra deze verschijnen. Hierbij wordt opgemerkt dat nieuwe Europese beleidsvoornemens kritisch door Nederland zullen worden getoetst. Nederland vindt het van groot belang dat Europese maatregelen meerwaarde hebben en kosteneffectief zijn, en zal hier ook op letten bij het beoordelen van de proportionaliteit van de voorstellen die volgen. In dit verband is een goede balans tussen bronmaatregelen, die op EU niveau moeten worden genomen en maatregelen die lidstaten zelf kunnen nemen, noodzakelijk. Ook dient de uitvoeringspraktijk (op alle niveaus) voldoende flexibiliteit te bieden om ecologische en economische doelen in de praktijk goed op elkaar af te stemmen.

Tot slot wil het kabinet het belang benadrukken van een duidelijke rol en verantwoordelijkheid voor het bedrijfsleven, samen met maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen. Meer nog dan consumenten hebben ondernemers belangrijke sleutels voor een hulpbronnenefficiënt Europa in handen. De effectiviteit van de uitwerking van het kerninitiatief staat of valt dan ook met de motivatie en inzet van bedrijven om efficiënter met hulpbronnen om te gaan. Ervaringen in Nederland leren dat deze motivatie en inzet er zeker is, mits deze in de concretisering van maatregelen die volgt goed wordt geadresseerd. Het Initiatief Duurzame Handel is hiervan een goed voorbeeld.

³ http://ec.europa.eu/environment/enveco/green_paper.htm