

Vergaderjaar 2009–2010

31 793

Internationale klimaatafspraken

Nr. 39

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 maart 2010

Hierbij bied ik u mede namens de ministers van Buitenlandse Zaken, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Economische Zaken de publicatie «Schaarste & Transitie, kennisvragen voor toekomstig beleid» aan¹.

Inhoud en context

De publicatie betreft de uitkomsten van een integrale verkenning naar de ontwikkeling van schaarste aan voedsel, water, energie en mineralen in de context van klimaatverandering, biodiversiteitverlies en veranderende geopolitieke verhoudingen. Het kabinet heeft hiertoe het initiatief genomen in april 2008 toen de prijzen van voedsel, energie en mineralen scherp stegen en geopolitieke afhankelijkheden zichtbaarder werden.

Deze publicatie is u toegezegd in de brief over de kabinetsreactie op het PBL-rapport «Growing within Limits» van 1 december 2009². In de voortgangsbrief over de Motie Schuurman van 21 september 2009³ zijn in grote lijnen de bevindingen van de onderhavige verkenning geschetst.

De publicatie past in een meerjarig traject van kennis- en beleidsontwikkeling om bewuster en met meer inzicht duurzaam om te leren gaan met het mondiale gebruik van natuurlijke hulpbronnen en de fysieke, economische en geopolitieke krachten die hier invloed op uitoefenen. Daarom treft u niet alleen de verkenning zelf aan, maar ook de aankondiging van concrete verzoeken aan strategische adviesraden, planbureaus en andere kennisinstellingen om onderzoek en/of advies in 2010 (bijlage I)⁴.

Tenslotte wordt stilgestaan bij de vraag hoe de resultaten van de verkenning – die naast strategische kennisvragen ook enkele nieuwe inzichten heeft opgeleverd – worden ingebed in het beleidsproces.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II, 2009–2010, 31 793, nr. 22.

³ Kamerstukken II, 2009–2010, 32 123, nr. 37.

⁴ Uitkomst verdiepingsbijeenkomsten met beleidmakers en wetenschappers op basis van publicatie is afgewacht alvorens de publicatie met concrete trajecten aan parlement te zenden.

Resultaten

De verkenning heeft de complexe problematiek van toenemende schaarste aan natuurlijke hulpbronnen in de context van klimaatverandering, biodiversiteitverlies en geopolitieke ontwikkelingen ingekaderd. Het denken over toekomstig beleid is daarnaast verrijkt met verschillende dimensies (schaalniveaus, wereldbeelden) en perspectieven (economische, ecologische, sociale en geopolitieke invalshoeken).

Voor beleidskeuzes voor duurzame ontwikkeling is het belangrijk rekening te houden met de samenhangen tussen de diverse schaarsten. Met de grootschalige introductie van (1^o generatie) biobrandstoffen werd duidelijk dat deze een negatief effect kunnen hebben op landgebruik, voedselproductie en biodiversiteit.

De transitie naar een duurzaam voedselsysteem kan op lange termijn in gevaar komen door de onvervangbaarheid van schaarser fosfaat, de forse mondiale bevolkingsgroei en een groeiend gebrek aan water en vruchtbaar land.

De transitie naar duurzame energie (zon, wind, water) kan door bepaalde materiaaltoepassingen een groter beslag leggen op schaarse metalen, terwijl het delven van grondstoffen (fossiele brandstoffen en mineralen) juist meer energie en water kost.

In Nederland en Europa lijkt er in de kennis- en beleidspraktijk een voorkeur te bestaan om vanuit een «multilateraal wereldbeeld» te handelen, een wereldbeeld waarin staten dominant zijn en actoren gericht zijn op internationale samenwerking. Sommige trends passen niet in dit wereldbeeld, zoals toenemend wantrouwen en onbegrip tussen sommige landen (o.a. samenhangend met verschillende waardeoriëntaties), een nieuwe tendens van «grondstoffennationalisme» en de toegenomen interventies van staten in de markt. Ook is er een niet altijd onderkende invloed van activiteiten van niet-staatelijke actoren in de voedsel- en energievoorziening (bv. internationale producenten, consumenten en andere netwerken) die bij kunnen dragen aan een versnelling dan wel afremming van duurzame transitie.

Aan adviesraden, planbureaus en andere kennisinstellingen is daarom meegegeven om bij de opzet van onderzoek expliciet rekening te houden met de verschillende wereldbeelden en schaalniveaus (mondiaal, Europees, nationaal, lokaal). De wereldbeelden kenmerken zich door een ontwikkeling naar een wereld waarin meer of minder wordt samengewerkt en waarin markten en samenleving meer of minder door staatsingrijpen worden gedomineerd (multilateraal, multipolair, netwerken en fragmentatie).¹

Het vervolg

Strategische adviesraden, planbureaus en kennisinstellingen hebben de concrete kennisvragen die in de publicatie zijn genoemd, meegenomen in de relevante onderzoeks- en adviestrajecten voor 2010 (zie bijlage I). De uitkomsten worden gemonitord in het kader van de Kabinetsbrede Aanpak Duurzame Ontwikkeling (KADO) en worden dus meegenomen in de voortgangsbrieven die regelmatig aan de Kamer worden gestuurd.

Als sluitstuk van dit proces van gerichte kennisontwikkeling is het denkbaar dat een volgend kabinet in 2011/2012 de WRR verzoekt integraal te adviseren over de vraag hoe het kabinet kan omgaan met het brede palet aan nieuwe inzichten en mogelijke handelingsperspectieven dat voortkomt uit de onderzoeken en adviezen rond Schaarste & Transitie. Het besluit hiertoe laten wij echter aan het volgende kabinet.

¹ Er is voor deze wereldbeelden gebruik gemaakt van de scenario-ontwikkeling in het kader van de interdepartementale verkenning naar de toekomst van de krijgsmacht.

Op 26 en 27 april wordt in Den Haag een internationale conferentie gehouden.¹ Deze conferentie, getiteld «*Enriching the Planet, Empowering Europe*», is gericht op het vergroten van de gemeenschappelijke bewustwording in de EU rond de samenhang van de verschillende schaarsten en de betekenis hiervan voor de uitwerking van onder meer de EU 2020 strategie en concrete Europese beleidsdossiers. Schaarste & Transitie kan immers relevant zijn voor het buitenlands beleid, de ontwikkelingssamenwerking, en de buitenlandse handel van de EU, en ook voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het klimaat- en energiebeleid, en het beleid rond biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen.

De uitkomsten van deze conferentie worden meegenomen naar de Green Week in Brussel (30 mei–1 juni) en diverse Europese raden, zoals de informele milieuraad (12–13 juli 2010) waar specifiek wordt gesproken over «duurzaam materiaalbeheer», een OESO-conferentie in oktober en de milieuraad van december 2010.

De diverse beleidsnetwerken binnen de rijksdienst versterken hun onderlinge band en die met bedrijfsleven en wetenschap.² Het integrale denken over natuurlijke hulpbronnen wordt onder meer voortgezet in het interdepartementaal visietraject duurzaam materiaalbeheer en het visietraject duurzame voedselsystemen. Ook worden banden aangehaald met internationale netwerken.³ Al deze netwerken bieden ruimte voor kennisuitwisseling en kansen om integrale visies en strategieën te ontwikkelen wat goed aansluit bij in gang gezette bewegingen in het kader van de Vernieuwing Rijksdienst.

Tot slot

De wederzijdse afhankelijkheid in de wereld wordt economisch, ecologisch en politiek meer gevoeld. In 2050 leven naar verwachting negen miljard mensen op aarde. De weg waarlangs deze mensen dan in vrede en duurzaamheid kunnen leven, is nog niet uitgekristalliseerd en bezaaid met obstakels. Welke invalshoek ook gekozen wordt, de urgentie om krachten van overheid, wetenschap en bedrijfsleven te bundelen is groot:

- Economische invalshoek (risico's afnemende toegankelijkheid, stijgende en volatiele prijzen, imperfectie van markten);
- Ecologische invalshoek (risico's klimaatverandering, biodiversiteit);
- Sociale invalshoek (risico's onevenwichtige verdeling, marginalisering ontwikkelingslanden en bevolkingsgroepen);
- Geopolitieke invalshoek (risico's onaanvaardbare afhankelijkheid van beperkt aantal landen, markten en netwerken).

Het project Schaarste & Transitie heeft de strategische kennis- en beleidsontwikkeling in gang gezet. De resultaten daarvan in het komende jaar openen naar verwachting nieuwe wegen voor Nederland in Europa en voor Europa in de wereld om de transitie naar een duurzame wereld-economie en -samenleving te versnellen.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. C. Huizinga-Heringa

¹ Deze conferentie wordt voorbereid door het NIIB Clingendael, in opdracht van de ministeries van Buitenlandse Zaken en VROM en in nauwe samenspraak met de ministeries van LNV en EZ.

² Twee sprekende voorbeelden zijn de Nutrient Flow Task Group (fosfaat) en het Platform Materiaalschaarste in oprichting (duurzaam omgaan met metalen).

³ Voorbeelden zijn het EU Sustainable Consumption and Production (SCP-) netwerk, de EU Food SCP Round Table, de Global Research Alliance en de Global Phosphorus Research Initiative (GPRI).

Concrete kennis- en adviestrajecten

In de publicatie «Schaarste & Transitie, kennisvragen voor toekomstig beleid» zijn diverse kennisvragen geformuleerd. Na afronding zijn diverse gesprekken gevoerd met beleidmakers en wetenschappers om te bezien of kennisvragen kunnen worden aangescherpt, prioriteiten gesteld en samenwerkingsverbanden aangegaan kunnen en moeten worden. Onderstaande voorstellen voor 2010 zijn het resultaat. Deze worden met betrokken instellingen nader uitgewerkt en ingebed in bestaande onderzoeks- en adviestrajecten. Het betreft dus geen extra, maar meer toegespitst onderzoek en advies.

1. Interferenties van schaarsten

Toelichting: Recente studies (o.a. Yale) hebben meer aandacht geschonken aan samenhang tussen schaarsten (voedsel, water, energie, mineralen, klimaat, biodiversiteit). Voor goede impact assessments voor beleid is beter inzicht nodig in effecten van de interferenties en hoe ontwikkelingen in markten, beleid en geopolitiek van invloed zijn op deze «fysieke» schaarsten en de mogelijkheden van modellering hiervan. De studie spoort lacunes op in reeds bestaande kennis en modellen en sluit aan bij lopend (inter)nationaal onderzoek.

Opdrachtgevers: LNV en EZ

Opdrachtnemers: WUR, PBL, CML en CIEP/HCSS

2. Fosfaat

Toelichting: De Stuurgroep Technology Assessment en het PBL hebben in 2009 rapporten uitgebracht over fosfaatschaarste. Ook voeren WUR (Wageningen universiteit) en SEI (Stockholm Environment Institute) een deskstudie uit voor de Europese Commissie naar duurzaam gebruik van fosfaat. Op verzoek van Innonet brengt de RUU (Rijksuniversiteit van Utrecht) mondiale fosfaatkringlopen in kaart. De RLI i.o. en AIV worden gevraagd om gezamenlijk op basis van recent/lopend onderzoek te adviseren over te nemen maatregelen op nationaal, Europees en mondiaal niveau, waarbij aspecten als ontwikkeling van markten voor gerecycled fosfaat en de geopolitieke dimensie worden meegenomen.

Opdrachtgevers: LNV, VROM en BZ

Opdrachtnemers: RLI i.o. en AIV

3. Duurzame markten en handelstromen

Toelichting: Wat kunnen lopende transitieprogramma's op het gebied van duurzame voedsel- en energiesystemen van elkaar leren om tot versnelling te komen? Dimensies als technologische innovatie, verbetering van markten en handelstromen worden hierbij betrokken.

Diverse studies richten zich op versnellingsmogelijkheden van genoemde transitie op nationaal, Europees en mondiaal niveau. Daarbij wordt specifiek aandacht geschonken aan de omgang met intellectueel eigendomsrecht (IPR), genetisch gemodificeerde organismen (GMO's) en internationale handelsafspraken.

Opdrachtgevers: EZ en LNV

Opdrachtnemers: PBL/CPB, WUR en CIEP

4. «Crowd sourcing» als instrument voor duurzame ontwikkeling

Toelichting: Mensen bewegen zich vaker in virtuele netwerken waarin zij elkaar ontmoeten rondom specifieke interesses of zorgen. Deze zgn «flocking communities» kunnen een krachtig en invloedrijk fenomeen worden richting duurzamere leefstijlen. Wat zijn kansen/belemmeringen

voor overheden om te participeren in deze netwerken, te ondersteunen en vitaal te houden? Hoe omgaan met politieke en ethische vragen (grens aan consumentenvrijheid, grens van persoonlijke levenssfeer)? Er is inmiddels veel bekend over individueel gedrag en wijzen waarop deze zich laten beïnvloeden (zie WRR). Meer kennis is nodig omtrent de wijze waarop collectieve netwerken rond schaarse grondstoffen en duurzaamheid ontstaan en zichzelf onderhouden (stabiliteit netwerken, zelforganisatie, sociale druk). Bezien wordt of een concreet experiment kan tonen hoe de overheid op deze netwerken kan inspelen en erin kan participeren («crowd sourcing»).

Opdrachtgevers: VROM en LNV

Opdrachtnemers: TNO, WUR en SCP; aansluitend advies RMO/RLI i.o.

5. (Informeel) mondiale governance

Toelichting: Mondiale problemen vragen in principe om mondiale oplossingen. Tegelijkertijd wordt kritiek geuit over gebrek aan besluitvaardigheid van internationale fora, hun klaarblijkelijk geringe effectiviteit om grote mondiale vraagstukken op te lossen.

In een studie wordt bekeken in hoeverre informele fora en fora waarin naast overheden ook bedrijfsleven en NGO's vertegenwoordigd zijn, effectiever zijn in besluitvorming. Voorbeelden zijn de G20, het platform van Noordzeelanden voor energie en aquabiomassa en de «Round Tables» voor soja en palmolie.

Opdrachtgevers: BZ, VROM, EZ, LNV en Financiën

Opdrachtnemers: Clingendael, CIEP en WUR, aansluitend advies AIV

6. Alternatieve allianties

Toelichting: Hoewel uitdagingen waarvoor de wereld staat breed en ook wereldwijd worden erkend, blijkt wantrouwen en onbegrip tussen staten en met niet-statelijke (markt)actoren toe te nemen. Naast het multilaterale spoor kunnen nieuwe wegen verkend worden om «bruggen» te slaan tussen deze actoren om het vertrouwen en begrip te versterken en duurzame oplossingen te ontwikkelen. Daarvoor is meer kennis en begrip nodig van het wereldbeeld, de belangen, de zorgen en de cultuur van de betreffende partners. De verkenning is een zoektocht naar het aangaan van nieuwe allianties en inclusieve strategieën, met Europese landen (bv. Noordzeelanden), met olie- en gasproducenten, met opkomende economieën en met andere grondstoffenrijke en ontwikkelingslanden. Instrumenten daarvoor kunnen zijn gezamenlijke kennisprogramma's, duurzame investeringen en handel. Nederland en de EU hebben kennis en technologie te bieden rond voedsel, water, energie en goed bestuur, maar ook toegang tot de EU-markt. Hierbij kan worden voortgeborduurd op bestaande energiebeleidstrategieën.

Opdrachtgevers: BZ, EZ, VROM en LNV

Opdrachtnemers: Clingendael, CIEP, WUR + partners in andere landen

De bovengenoemde onderzoeken en adviezen zijn hier slechts beknopt beschreven. In het nader overleg tussen opdrachtgevers en -nemers worden de vele relevante aspecten die in de afgelopen maanden aan de orde zijn geweest, betrokken. Daarbij wordt bewust aangestuurd op samenwerking met internationale denktanks en andere kennisinstellingen, ook in de ontwikkelingslanden.