

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Thematische strategie inzake het duurzame gebruik van de natuurlijke hulpbronnen”

(COM(2005) 670 final — (SEC(2005) 1683 + SEC(2005) 1684))

(2006/C 309/14)

De Europese Commissie heeft op 21 december 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, te raadplegen over bovengenoemde Mededeling.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 mei 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer RIBBE.

Het EESC heeft tijdens zijn op 5 en 6 juli 2006 gehouden 428e zitting (vergadering van 5 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 157 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. Samenvatting van de conclusies en aanbevelingen van het Comité

1.1 Het EESC is over het algemeen ingenomen met de Mededeling van de Commissie „Thematische strategie inzake het duurzame gebruik van de natuurlijke hulpbronnen” en onderschrijft de daarin vervatte tendens om productiviteit en efficiëntie van hulpbronnen te verbeteren, d.w.z. om economische groei verder los te koppelen van het verbruik van hulpbronnen en tegelijk de milieubelasting daarvan terug te dringen.

1.2 Het EESC herhaalt zijn reeds twee jaar geleden aan de Commissie voorgelegd standpunt dat een desbetreffende strategie van de Commissie ook uitgebreid moet ingaan op de niet-hernieuwbare hulpbronnen. Het is het EESC een doorn in het oog dat dit in het Commissiedocument niet aan de orde komt.

1.3 Volgens het EESC moet de strategie tevens ondubbelzinnige uitspraken bevatten over niet- hernieuwbare hulpbronnen, die absoluut verder moeten gaan dan de geplande periode van deze strategie (25 jaar). Het EESC acht daarom een aanvulling op de strategie en een verlenging van de duur tot 50 of 100 jaar op zijn plaats, waarbij dan natuurlijk tussentijdse maatregelen moeten worden geformuleerd.

1.4 Voor het behoud van bepaalde natuurlijke hulpbronnen (bijv. visbestanden) geldt dan ook dat er geen moment meer te verliezen valt: op deze gebieden moeten onmiddellijk concrete stappen worden gezet.

1.5 Voor het welslagen van een concrete strategie is het noodzakelijk om eerst duidelijke, tastbare doelstellingen te omschrijven, die vervolgens met concrete, eveneens duidelijk geformuleerde instrumenten gestalte krijgen (de eigenlijke strategie). Helaas schort het de mededeling aan heldere doelstellingen en concrete instrumenten. Oorzaak hiervan is onder andere dat er één allesomvattende strategie niet mogelijk is voor de velerlei verschillende natuurlijke hulpbronnen. Daarvoor zijn aparte, op de sector afgestemde strategieën nodig, waaraan de Commissie nu dan ook gedeeltelijk werkt.

1.6 Daarom kan het EESC de mededeling niet beschouwen als een heuse strategie, maar meer als lovenswaardige en correcte uitgangspunten, die niet kunnen worden uitgevoerd met behulp van de voorgestelde databanken en op te richten comités van deskundigen.

2. Belangrijkste onderdelen en achtergrond van het advies

2.1 Op 1.10.2003 publiceerde de Europese Commissie een mededeling aan de Raad en het Europees Parlement met de titel „Naar een thematische strategie voor het duurzame gebruik van natuurlijke hulpbronnen” (1). Hierin werden de uitgangspunten van een dergelijke strategie uiteengezet en werd overgegaan tot een eerste raadpleging van de betrokken of geïnteresseerde maatschappelijke kringen.

2.2 Het EESC heeft destijds in zijn advies van 28 april 2004 over het duurzame gebruik van natuurlijke hulpbronnen (2) het voorstel van de Commissie om hiervoor een strategie uit te werken, in beginsel onderschreven.

2.3 Vervolgens legde de Commissie op 21.12.2005 aan de Raad, het Europees Parlement, het EESC en het CvDR de „Thematische strategie inzake het duurzame gebruik van de natuurlijke hulpbronnen” voor. Het desbetreffende Commissiedocument (3) staat centraal in dit advies.

2.4 Het EESC is vanzelfsprekend ook nu ingenomen met de gepresenteerde „strategie”, die het ook in samenhang met de strategie voor duurzame ontwikkeling bekijkt. Een Europese strategie voor het behoud van de verschillende al dan niet hernieuwbare hulpbronnen is volgens het EESC dringend vereist om de problemen die op ons afkomen op afdoende wijze aan te pakken. De mededeling is zonder meer een stap in de goede richting, maar de beschreven initiatieven en acties volstaan volgens het EESC niet.

3. Opmerkingen naar aanleiding van de mededeling van de Commissie

3.1 De probleemanalyse die de Commissie heeft gemaakt, is begrijpelijkerwijze in beide mededelingen dezelfde. Er wordt uiteengezet dat

- het functioneren van de economie afhankelijk is van de aanwezigheid en dus van de beschikbaarheid van zowel hernieuwbare als niet-hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen,
- de natuurlijke hulpbronnen voor onze levenskwaliteit van belang zijn,

(1) COM(2003) 572 final van 1.10.2003.

(2) PB C 117 van 30.4.2004.

(3) COM(2005) 670 final van 21.12.2005.

- het huidige patroon van hulpbronnengebruik niet kan worden gehandhaafd, ook al is „de materiaalefficiëntie in Europa aanzienlijk(...) toegenomen”,
- bijgevolg een nog sterkere ont koppeling van economische groei en hulpbronnengebruik en –verbruik dringend noodzakelijk is en dat
- een inefficiënt hulpbronnengebruik en een te grote exploitatie van hernieuwbare hulpbronnen de groei langdurig afremmen.

3.2 Aanzienlijk meer nadruk ligt er in het document op het idee dat het niet alleen gaat om de ont koppeling van economische groei van het verbruik van hulpbronnen, maar ook om een reductie van de milieu-effecten van het (verminderde resp. te verminderen) verbruik van hulpbronnen; een soort dubbele strategie dus, die de Commissie al jaren geleden, vóór het besluit tot de duurzaamheidsstrategie, als de „factor-10-aanpak” omschreven heeft.

3.3 Een voorbeeld: door een hoger rendement produceren moderne kolencentrales thans een kilowattuur stroom met gering verbruik van hulpbronnen. Om de milieudruk verder te reduceren, wordt er nu bijv. aan gewerkt om de klimaatrelevantie van elke gebruikte ton kolen verder terug te dringen, o.a. door de ontwikkeling van zgn. „klimaatneutrale” centrales, waar het vrijkomende CO₂ gebonden en vervolgens ondergronds opgeslagen wordt.

3.4 Met de onderhavige „strategie” wordt beoogd deze efficiënte aanpak tot het uitgangspunt te maken voor het gebruik van alle natuurlijke hulpbronnen, waarmee het EESC zeer ingenomen is.

Kritische kanttekeningen van het EESC

3.5 Hoewel het EESC dus geheel achter die aanpak van de Commissie staat, plaatst het toch enkele zeer kritische opmerkingen bij de gepresenteerde „strategie”:

3.6 De Commissie beweert in haar mededeling dat onderscheid moet worden gemaakt tussen hernieuwbare en niet-hernieuwbare hulpbronnen en dat de belangrijkste problemen met name verband houden met hernieuwbare hulpbronnen (bijv. visbestanden, zoet water).

3.7 Zij merkt op dat het hulpmiddelengebruik de laatste 30 jaar centraal heeft gestaan (en nog steeds staat) in het Europese milieupolitieke debat en dat „In de jaren zeventig, in de nasleep van de eerste oliecrisis, (...) de schaarste van natuurlijke hulpbronnen en de grenzen van de groei een belangrijk punt van zorg” waren. Maar „die schaarste (heeft) niet tot de destijds voorspelde milieuproblemen geleid. Op wereldschaal is er geen sprake van uitputting van de fossiele-brandstoffenreserves en de markt heeft zich via het prijsmechanisme aan de schaarste aangepast”.

3.8 Inderdaad is het probleem vanuit ecologisch oogpunt niet in de eerste plaats of een niet-hernieuwbare hulpbron schaars, nog of niet meer beschikbaar is. Het ecologische probleem begint — en dit is ook het uitgangspunt van de Commissie — bij de gevolgen van de (overmatige) benutting daarvan, bijvoorbeeld voor het klimaat. Het milieuprobleem ontstaat dus niet als de in de vorm van olie, kolen of gas opgeslagen zonne-energie op raakt. Het EESC tekent evenwel aan

dat de binnenkort uitgeputte niet-hernieuwbare hulpbronnen dramatische gevolgen zullen hebben voor de economie en dus ook voor de samenleving, met aanzienlijke consequenties voor onze levensstandaard. Het gaat dus niet alleen om de ecologische gevolgen van de exploitatie van hulpbronnen, maar zonder meer ook om de potentiële toegang tot natuurlijke hulpbronnen voor de huidige en toekomstige generaties. In de duurzaamheidsdiscussie is één van de kernopgaven van de komende decennia om de beschikbaarheid van hulpbronnen ook voor toekomstige generaties te waarborgen. Het vraagstuk van de schaarser wordende hulpbronnen is dus, naar het oordeel van het EESC niet uitsluitend een milieu-, maar ook een duurzaamheidskwestie, waar zoals bekend ecologische, sociale en economische criteria van toepassing zijn.

3.9 De verwijzing van de Commissie naar de „markt”, die op het schaarser wordende aanbod met hogere prijzen reageert, is volkomen juist. De deels dramatische verhogingen van de olieprijs van de laatste maanden, die ook de Europese economie zwaar getroffen hebben, zijn natuurlijk niet alleen het gevolg van de lang van tevoren te verwachten uitputting van de betrokken niet-hernieuwbare hulpbronnen, maar houden tevens verband met de marktmacht van gedeeltelijk monopolistische aanbieders, en met politieke instabiliteit in de landen die over de grootste voorraden van deze hulpbronnen beschikken.

3.10 Het EESC herhaalt zijn standpunt dat het twee jaar geleden al in een advies over het discussiestuk geuit heeft: het is een politiek verkeerd signaal aan de samenleving om nu met een „strategie” te komen die niet verder kijkt dan 25 jaar en die geen of volstrekt onvoldoende aandacht schenkt aan het voor geruime tijd onvermijdelijk schaarser worden dan wel opraken van bepaalde, niet-hernieuwbare hulpbronnen van levensbelang (zoals de fossiele brandstoffen). Naar het oordeel van het EESC geeft beschikbaarheid van niet-hernieuwbare hulpbronnen de doorslag als er verantwoordelijkheid moet worden genomen ten aanzien van de vereiste duurzaamheidscriteria.

3.11 Het EESC herinnert er in dit verband aan dat tal van economische sectoren niet alleen in het algemeen zijn aangevoerd op de beschikbaarheid van fossiele energiebronnen, maar ook op de „goedkope” levering daarvan. De economieën die in deze zin zijn opgebouwd, zullen in de toekomst met zeer grote aanpassingsproblemen te kampen krijgen. In dat opzicht onderschrijft het EESC opnieuw de uitspraak van de Commissie dat „Inefficiënt grondstoffengebruik ... die groei op lange termijn (zal afremmen)”.

3.12 Stijgende grondstoffenprijzen zijn aanvankelijk nog enigszins te compenseren met meer efficiëntie. In veel sectoren echter, bijv. op vervoers- en energiegebied, kunnen schaarste of extreem hoge prijzen nopen tot omvangrijke structurele veranderingen. Daar dit uiterst hoge investeringen kan vergen, dienen de bakens zo vroeg mogelijk te worden verzet om verkeerde allocaties te vermijden.

3.13 Een voorbeeld voor zulk strategisch langetermijndenken is de aankondiging van de Zweedse regering om zowel te stoppen met kernenergie alsook de afhankelijkheid van aardolie aan te pakken. Vanzelfsprekend is die weg slechts op lange termijn voorstelbaar, maar hij dient vroegtijdig te worden ingeslagen om latere crises in economie en samenleving te vermijden.

3.14 Het EESC is derhalve van oordeel dat de EU-strategie op dergelijke kwesties actief moet inspelen; helaas is dit niet het geval. De vraag rijst of dat komt doordat de termijn van 25 jaar die de Commissie voor de strategie in gedachten heeft, wellicht (veel) te kort is. Het is voor het EESC onaanvaardbaar dat de Commissie opmerkt dat binnen deze periode vermoedelijk niet hoeft te worden gerekend op ernstige schaarste van niet-hernieuwbare grondstoffen, waardoor de kwestie van de niet-hernieuwbare grondstoffen zo goed als buiten beschouwing blijft. De Commissie moet over de niet-hernieuwbare hulpbronnen duidelijke uitspraken doen die verder gaan dan de huidige duur van de strategie. Het is daarom nu al nodig om de termijn van de strategie te verlengen, bijv. tot 50 of zelfs 100 jaar, wat gelet op grondstoffenexploitatie een naar verhouding korte periode is. Natuurlijk moeten voor die tijd voor de doelstellingen op lange termijn tussentijdse stappen geformuleerd worden. Het EESC herinnert eraan dat de Commissie dit voor-nemen al in 2005 in een mededeling ⁽⁴⁾ heeft aangekondigd.

3.15 De overkoepelende doelstelling van de strategie bestaat er volgens de Commissie in dat „de negatieve milieueffecten waarmee de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen in een groeiende economie gepaard gaat, worden verminderd”. In Europa is natuurlijk niemand te vinden die tegen een zo algemene, en tegelijk zo vage doelstelling bezwaar zou maken.

3.16 De Commissie ziet er bewust vanaf om „in deze eerste fase ... in de strategie ... kwantitatieve streefcijfers” aan te geven. Het EESC acht dit principieel fout. Enerzijds is er niets nieuws onder de zon: de problemen zijn al jaren, soms al decennia bekend. Anderzijds heeft het EESC er op tal van plaatsen al op gewezen dat het voor een echt succesvolle strategie noodzakelijk is duidelijke doelstellingen vast te leggen. Een strategie is nu eenmaal een plan om doelstellingen te verwezenlijken! Als doelstellingen ontbreken, geheel vrijblijvend worden geformuleerd of te algemeen zijn, dan is de politiek stuurloos als het er om gaat te bepalen welke beleidsinstrumenten waar en wanneer moeten worden toegepast.

3.17 Daarom gaat het volgens het EESC bij de „Thematische strategie inzake duurzaam gebruik van de natuurlijke hulpbronnen” niet echt om een strategie, maar veeleer om uitgangspunten die op zich correct zijn — dit moet uitdrukkelijk benadrukt worden — waarvoor de aparte uitvoeringsstrategieën voor de desbetreffende natuurlijke hulpbronnen nog geformuleerd moeten worden.

3.18 Het EESC beseft vanzelfsprekend dat het nauwelijks mogelijk is om met één strategie alle natuurlijke hulpbronnen uitputtend te behandelen: daar is de materie veel te ingewikkeld voor. Daarom is de opname van deze correcte uitgangspunten in aparte strategieën en in het algemene beleid onontbeerlijk. Dat is ook de reden waarom de Commissie, bijna tegelijk met de onderhavige „strategie”, een thematische strategie voor afvalpreventie en -recycling ⁽⁵⁾ (indirect ook een natuurlijke hulp-

bron) heeft gepresenteerd en een thematische strategie voor bodembescherming heeft aangekondigd. Doorslaggevende strategische besluiten dienen duidelijk hun stempel te drukken op het desbetreffende sectorbeleid.

3.19 Op die manier kunnen alle betrokkenen beter zien, waar welke strategie begint. Aan de hand van concrete voorbeelden kan een verband gelegd worden met andere strategieën, EU-beleidsgebieden en de lidstaten. Zo kunnen de verantwoordelijkheden ondubbelzinnig worden vastgelegd, waarmee de verwezenlijking van de strategische richtsnoeren meer gediend is.

3.20 Vier initiatieven om de doelstellingen te verwezenlijken

De Commissie somt in haar mededeling in totaal vier nieuwe initiatieven op waarmee de grondslag moet worden gelegd voor de strategie voor de komende 25 jaar:

- „opbouw van de kennisbasis”, wat de oprichting van een „datacentrum ten behoeve van de beleidsmakers” behelst;
- „meting van de vooruitgang”, waaronder de ontwikkeling van diverse indicatoren tot 2008 wordt verstaan;
- de „interne dimensie”: enerzijds stelt de Commissie voor dat de afzonderlijke lidstaten nationale maatregelen en programma's uitwerken voor het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, anderzijds is een „Forum op hoog niveau ...uit hoge ambtenaren” gepland die in de lidstaten „bevoegd zijn voor de ontwikkeling van het beleid ten aanzien van de natuurlijke hulpbronnen”; dit Forum dient verder te bestaan uit vertegenwoordigers van de Commissie, en „voorzover passend” (wat dat ook moge betekenen) consumentenorganisaties, milieu-ngo's, het bedrijfsleven, de universitaire wereld, enz.;
- de „globale dimensie”, waarbij het de bedoeling is een „internationaal panel ... in het leven te roepen”.

3.21 Het EESC is overtuigd van zin en nut van zulke databanken en nieuwe panels. Hoe meer we weten en hoe meer mensen, met name met politieke verantwoordelijkheid, zich in de kwestie verdiepen, hoe beter.

3.22 Toch wil het EESC de Commissie nog eens vragen of zij meent hiermee daadwerkelijk een „strategie” te hebben geformuleerd die het beleid kan beïnvloeden. Met de geschetste maatregelen zijn de beschreven problemen immers geenszins op te lossen.

3.23 Met dergelijke aankondigingen wordt eerder de indruk gewekt dat eerst de kennisbasis moet worden uitgebreid om de grondslag te leggen voor politiek optreden. Het EESC beschouwt dit niet zozeer als een strategie van consequent handelen, alswel als een strategie gericht op uitstel van politieke beslissingen. De Commissie dient alles in het werk te stellen om te voorkomen dat die indruk ontstaat.

⁽⁴⁾ COM(2005) 37 final; zie de verwijzingen in het EESC-advies over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement — Herziening van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling — Een actieplatform” (CESE 361/2006).

⁽⁵⁾ COM(2005) 666 final.

3.24 Zo is al jaren bekend dat de natuurlijke hulpbron „vis” volstrekt overgeëxploiteerd wordt. De Commissie reageert op deze dreigende situatie jaarlijks met de zeker geheel en al te rechtvaardigen eis om kleinere vangstquota vast te stellen, om bijv. overbevissing van de kabeljauw terug te dringen⁽⁶⁾. Zonder succes. Een nieuwe gegevensbank en nieuwe panels zijn niet de manier om dit probleem in de toekomst op te lossen!

3.25 Het EESC hoopt daarom dat er een einde komt aan het praten over bepaalde natuurlijke hulpbronnen en dat er eindelijk eens actie ondernomen wordt, bijv. voor het behoud van de visbestanden.

3.26 Met deze uitspraak wil het EESC nog eens duidelijk maken dat het de zogenaamde „instrumenten” die de Commissie in het kader van de strategie voorstelt geenszins voldoende acht.

3.27 Reeds in het advies over het werkdocument van de Commissie, alsook in diverse andere adviezen, zoals over aspecten van duurzame ontwikkeling of over energie- en vervoersbeleid heeft het EESC de Commissie opgeroepen om

- enerzijds voor het te voeren beleid duidelijke, d.w.z. kwantificeerbare doelstellingen vast te leggen,
- anderzijds de instrumenten — ook en juist die van fiscale aard — waarmee de doelstellingen moeten worden bereikt, nauwkeurig te omschrijven. Zo heeft het EESC de Commissie meermaals verzocht om toe te lichten hoe zij tot de vaak besproken internalisatie van de externe kosten wil komen.

3.28 Tot nu toe heeft de Commissie in dit verband nog niet de geringste aanzet gegeven. Concrete doelstellingen, zoals het „factor-10-begrip”⁽⁷⁾, zijn net zo ver weg als de beschrijving en uiteenzetting van instrumenten.

3.29 Het EESC acht het daarom noodzakelijk dat de Commissie, als ze het over een „strategie” heeft, duidelijk maakt met welke beleidssturende instrumenten en vereiste maatregelen zij helder omschreven doelstellingen wil verwezenlijken.

3.30 Het EESC wijst in dit verband op zijn in mei 2006 uitgebrachte advies over de „Herziening van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling — een actieplatform”⁽⁸⁾, waarin het dit probleem eveneens aansnijdt.

Brussel, 5 juli 2006

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁶⁾ Wat er in ieder geval nog niet toe heeft geleid dat de bedreigde kabeljauw van het menu in de restaurants van de Europese instellingen verdwenen is.

⁽⁷⁾ Zie COM(1999) 543 van 24.11.1999, blz. 16, par. 4.4: Efficiënt gebruik en beheer van natuurlijke rijkdommen, alsook het EESC-advies over de Mededeling van de Commissie: „Het milieu in Europa — Wat zijn de vooruitzichten? De algemene evaluatie van het beleidsplan en actieprogramma van de Europese Gemeenschap op het gebied van het milieu en duurzame ontwikkeling 'Op weg naar duurzame ontwikkeling", PB C 204 van 18.7.2000, blz. 59 — 67.

⁽⁸⁾ COM(2005) 658, NAT/304, ontwerpadvies over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad „Herziening van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling” — „Een actieplatform” (CESE 361/2006).