

# Voorsorteren op weg naar een duurzame keuzen in de Europese Unie

Duurzame ontwikkeling betekent dat er nu keuzen gemaakt moeten worden om ook op de langere termijn klimaatverandering tegen te gaan, biodiversiteit te beschermen en op wereldschaal armoede terug te dringen. De Europese Unie kan daarin een belangrijke rol spelen; zowel binnen de eigen grenzen als internationaal. EU-normen zijn in het verleden een krachtig middel geweest om verduurzaming te bewerkstelligen. Dit had ook een mondiaal effect. Het vermogen van de EU die rol geloofwaardig en effectief te spelen, hangt samen met de verdere ontwikkeling van de Unie als bestuurslaag. Hierbij zijn fundamentele vraagstukken ten aanzien van de Europese integratie en de grenzen van en aan de EU aan de orde. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de discussie over de taakverdeling tussen het Europese en nationale niveau, de legitimiteit van de EU, haar slagkracht in het internationale speelveld, beschikbare beleidsinstrumenten en budget, alsmede eventuele uitbreidingen met nieuwe lidstaten.

Dit artikel belicht de strategische oriëntatie en bestuurlijke capaciteit van Europa om de duurzaamheidsagenda verder te brengen. Het betreft zowel het vermogen intern ambitieus Europees beleid af te spreken als het functioneren van Europa op het wereldtoneel. Inhoudelijk ligt het accent op energie, landbouw en transportbeleid.

## Voorsorteren nodig om lange-termijndoelen te halen

Het rapport *Getting into the Right Lane for 2050* analyseert wat er in de EU zou moeten gebeuren om op wereldschaal lange-termijndoelen voor klimaatverandering en biodiversiteit te verwezenlijken. Dit gebeurt door het bereiken van doelen in 2050 als startpunt te nemen en van daaruit terug te redeneren wat nodig is om deze doelen te verwezenlijken. Deze analyse vindt plaats vanuit mondiaal perspectief en verkent routes om deze doelen in 2050 te bereiken. Dit terugredeneren vanuit gewenste toekomst naar het heden wordt 'backcasting' genoemd.

In de visie die *Getting into the Right Lane* verkent, is er genoeg voedsel voor negen miljard mensen, zonder dat biodiversiteitsverlies optreedt. Klimaatverandering wordt drastisch afgeremd, terwijl de energiezekerheidspositie wordt vergroot. Het transportsysteem in de EU is veel minder afhankelijk van fossiele brandstoffen.

Wat betekenen deze analyses nu voor beleidsinhoudelijke beslissingen die de komende vijf jaar genomen (moeten) gaan worden in Europa? Wat moet er nu gebeuren om dergelijke visies ook mogelijk te maken?

Het gaat bij dit alles om een ambitieus mondiaal klimaatbeleid, onderzoek en ontwikkeling ten behoeve van klimaatneutraal transport, om versterking van trans-Europese transport- en energienetwerken, een mondiaal regime ter bescherming van biodiversiteit en herstructurering van het Europese landbouwbeleid vanuit mondiaal duurzaamheidsperspectief. Beleidskeuzen betreffen technologische ontwikkelingen, de noodzaak efficiënter met natuurlijke hulpbronnen om te gaan en het stimuleren van een duurzamere levensstijl. De studie benoemt hiermee belangrijke afslagen die al vroeg opdoemen op weg naar 2050, zoals de keuze tussen door hernieuwbare energie opgewekte waterstof of biobrandstoffen voor transportmiddelen.

Vanuit een 2050-perspectief is ook duidelijk te zien dat er doodlopende wegen zijn, alsmede routes die maar tot halverwege verwezenlijking van de visie gaan. Hier valt te denken aan toename van het gebruik van aardgas als energiebron, terwijl in een 2050-perspectief veel minder aardgas gebruikt moet worden. Natuurlijke hulpbronnen zullen steeds minder beschikbaar zijn, wat een weloverwogen allocatie op macroniveau vereist, om te vermijden dat die natuurlijke hulpbronnen gebruikt worden waar ook alternatieven voorhanden zijn. Denk hierbij aan het gebruik van biobrandstoffen voor transporttoepassingen waarvoor niet of nauwelijks andere alternatieven voorhanden zijn, zoals de scheepvaart. Een dergelijke keuze zou betekenen dat voor elektrische auto's geopteerd moet worden. Dit heeft weer grote gevolgen voor infrastructurele beslissingen en vereist afstemming met andere regio's in de wereld. Stel dat de Verenigde Staten, Rusland of China wél biobrandstof voor auto's zouden gaan gebruiken en Europa niet, dan heeft dit aanzienlijke gevolgen voor producenten van auto's en verwante bedrijven (zoals pompstations en infrastructuur).

## Beperkte bestuurlijke slagkracht

Het is de vraag of de EU de bestuurlijke slagkracht heeft om vernieuwend en doeltreffend beleid te maken. Zonder effectief duurzaamheidsbeleid binnen

# toekomst: bestuurlijke aanpassingen en

de eigen grenzen zal de EU internationaal minder geloofwaardig zijn. Duidelijk is dat de Unie op een aantal specifieke punten een essentiële functie heeft in het bereiken van bovengenoemde visie voor 2050. Het gaat dan om het ontwikkelen van *regelgeving* op bovengenoemde onderwerpen om een *gelijk speelveld* in de Europese markt te waarborgen, om Europese *planning van energie- en transportnetwerken* die bijdragen aan een klimaatneutraal Europa en om het ontwikkelen van een bijpassend investeringsraamwerk voor de lange termijn.

Daarnaast zijn er controversiële onderwerpen waarop de EU de *politieke dialoog* zou kunnen faciliteren, omdat lidstaten alleen er onvoldoende mee aan de slag gaan. Hierbij kan gedacht worden aan voedselveiligheid in relatie tot landgebruik en waterschaarste, investeringen in infrastructuur, duurzame consumptie en productie, alsmede het op grote schaal toepassen van duurzame energiebronnen. Ten slotte is er een rol voor de EU weggelegd bij *internationale onderhandelingen* over deze thema's.

De EU is geen staat en heeft als bestuurlijke entiteit met specifieke kenmerken en dilemma's te maken, zoals beperkte wetgevende bevoegdheden, betwiste legitimiteit, een relatief klein budget en een verkerde besluitvormingsstructuur. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is op het vlak van Europese integratie een aantal stappen gezet. Zo zijn er nieuwe Europese bevoegdheden op het terrein van energie en een grotere rol voor het Europees Parlement met betrekking tot het landbouw- en transportbeleid. Ook het instellen van de nieuwe functie van Hoge Vertegenwoordiger en de oprichting van een Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) bieden mogelijkheden om de positie van de EU bij bijvoorbeeld internationale milieuonderhandelingen te versterken. De vraag is echter of deze veranderingen in het Europese bestuur voldoende zullen zijn om de EU de komende jaren een belangrijke rol te laten spelen inzake klimaatverandering, biodiversiteit en internationale armoedebestrijding.

## *Beperkte bevoegdheden*

Een eerste vraag betreft de Europese bevoegdheden. Voor veel onderwerpen zijn de bevoegdheden gedeeld tussen het Europese en nationale niveau. Officieel zijn de Europese bevoegdheden beperkt tot die onderwer-

pen waar de meerwaarde van Europese samenwerking ten opzichte van nationale actie buiten kijf staat (het zg. subsidiariteitsbeginsel). Dat is bijvoorbeeld het geval bij milieu- en energiestandaarden voor producten die op de Europese markt verkocht worden. In de praktijk zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet zo duidelijk af te bakenen. Het *naast elkaar bestaan van nationaal en Europees beleid* maakt het lastig ambitieuze lange-termijndoelstellingen te bereiken, zoals de omschakeling van een fossiele naar een klimaatneutrale economie. Vaak ontbreekt een goed overzicht van de bijdrage van het nationale beleid aan de Europese doelstellingen en is er sprake van overlap en inconsistenties tussen het Europese en nationale beleid.

## *Legitimiteit onder druk*

Het aanzwengelen van grote veranderingen door de EU wordt ook bemoeilijkt door het gebrek aan legitimiteit van het Europese integratieproces. De EU lijkt telkens *grote projecten* nodig te hebben om haar *meerwaarde* aan te tonen. Voorbeelden zijn het bereiken van voedselvoorzieningszekerheid door het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de jaren '60 en '70, de interne markt in de jaren '80 en de invoering van de gemeenschappelijke munt in de jaren '90. Of het klimaatbeleid hét grote project van deze tijd is, zoals wel wordt beweerd, zal de tijd moeten leren. Duidelijk is dat de Eurosceptis – mede gevoed door kritiek op de grote projecten – de afgelopen jaren ook geweldig is toegenomen. Het lijkt ons dan ook moeilijk voorstelbaar dat de EU zich al te nadrukkelijk zal gaan bezighouden met zaken die direct ingrijpen in de levensstijl van de Europese burger.

Het zal echter moeilijk zijn de '2050-visies' op een steeds voller wordende aarde te verwezenlijken zonder de consumptie van schadelijke producten te beperken en daarmee individuele gedragskeuzen en waardepatronen van consumenten ter discussie te stellen. Omdat het benoemen van dit probleem voor nationale overheden ook geen sinecure is, zal er wellicht toch een rol voor de EU zijn weggelegd om op indirecte wijze overconsumptie van schadelijke producten te ontmoedigen, zoals door aanscherping van productstandaarden en beprijzing van schadelijke of schaarse bronnen.

### *Besluitvorming alleen bij grote meerderheid*

De effectiviteit van het Europese bestuur wordt beperkt doordat er altijd relatief grote meerderheden moeten worden gevonden voor nieuwe initiatieven. Dit geldt eens te meer voor mandaten voor internationale onderhandelingen, die bijna altijd met *unanimiteit* van stemmen moeten worden vastgesteld.<sup>1</sup>

### *Roeien met de riemen die er zijn*

Daarnaast is het instrumentarium beperkt. Het is heel lastig op Europees niveau overeenstemming te bereiken over geharmoniseerde belastingen voor bijvoorbeeld schadelijke producten, omdat lidstaten veel waarde hechten aan hun nationale soevereiniteit op belastinggebied. Subsidies kunnen nauwelijks op grote schaal worden ingezet, omdat het Europese budget beperkt is tot 1% van het bruto nationaal product en omdat het relatief lastig is binnen de begroting budgetten te verschuiven. Toch lijkt het de moeite waard de aankomende herziening van de financiële perspectieven van de EU voor de periode 2013-2018 te benutten om middelen te verschuiven en duurzaamheidscriteria voor uitgave van middelen aan te scherpen.

Het instrumentarium waar de EU echter wel de gelijk over beschikt, is het afspreken van *standaarden* en/of het opzetten van *marktmechanismen*, zoals het emissiehandelssysteem voor CO<sub>2</sub>-uitstoot. Deze instrumenten leiden echter vaak tot forse administratieve lasten en ze zijn weinig geschikt voor het doorvoeren van grote beleidswijzigingen als ze niet gekoppeld worden aan afspraken over lange-termijndoelen. Het coördineren van nationaal beleid door beleidsvergelijkingen om 'best practices' te bevorderen lijken de lidstaten vooral te gebruiken om hun eigen stokpaardjes te berijden en niet om van elkaar te leren.

### *Versterken samenhang in extern beleid*

Om op internationaal niveau iets voor elkaar te krijgen, leunt de EU vooral op haar hulp- en handelsinstrumenten. Omdat deze hun eigen doelstellingen hebben, armoedebestrijding resp. handelsbevordering, is het echter lang niet altijd mogelijk ze in te zetten om duurzame ontwikkeling in derde landen te stimuleren. Dit wordt ook bemoeilijkt door de handelsregels van de WTO, waarin milieustandaarden alleen zijn toegestaan als de milieuschade internationaal en wetenschappelijk is erkend. Europese standaarden die wel zijn toegestaan, hebben potentieel een groot effect, omdat producenten uit derde landen hieraan moeten voldoen om naar de Europese markt (thans de

grootste ter wereld) te exporteren. Samenhang in extern beleid hangt dus ook samen met de wijze waarop intern standaarden worden vastgesteld.

De indirecte invloed die Europa op derde landen kan uitoefenen, geldt vooral bij de *uitbreiding* en in mindere mate bij het nabuurschapsbeleid. Uitbreiding betekent dat de nieuwe lidstaten het gehele Europese milieubeleid hebben moeten implementeren (of ze hebben toegezegd dit binnen een bepaalde termijn nog te doen). Tegelijkertijd maakten vooral de uitbreidingen van 2004 en 2007 het lastiger om nieuw beleid vast te stellen, omdat de nieuwe landen doorgaans minder progressief zijn waar het een ambitieus milieubeleid betreft. Ook bij de landen die nabuurschapsgelden van de EU ontvangen, zoals Oekraïne, Moldavië, Marokko en Jordanië, is het nog maar de vraag welk belang ze toekennen aan duurzame ontwikkeling. Zij lijken thans andere beleidsprioriteiten te hebben.

### *Verkokerde structuren*

Ten slotte lijkt het op Europees niveau een grote uitdaging om *beleidscoherentie* te waarborgen. Vakministers hebben de neiging toch primair hun eigen achterban te bedienen. Op het Europese niveau kunnen zij zich nóg beter aan nationale collega's en hun belangen onttrekken. Dit komt omdat het daar vaak al een grote uitdaging is om onder de vakgenoten uit 27 lidstaten overeenstemming te bereiken, laat staan dat vakspecialisten uit andere sectoren zich er ook nog eens tegenaan zouden mogen bemoeien. Grote thema's met gevolgen voor meerdere beleidsterreinen zijn vaak afhankelijk van rugdekking door de regeringsleiders via agendering op de Europese Raad. Dit verzekert echter nog niet dat genomen besluiten vervolgens ter harte worden genomen door alle vakministers. Bij duurzame ontwikkeling, milieu en in het bijzonder klimaat is dit een acuut probleem, omdat het bereiken van doelstellingen op deze terreinen sterk afhankelijk is van beleidswijzigingen op andere terreinen, zoals transport-, energie-, landbouw- en buitenlands beleid. Bij klimaat lijkt de grote politieke aandacht positieve effecten te hebben gehad; of dit ook bij andere thema's als biodiversiteit zal kunnen lukken, moet worden afgewacht. Het is verder de vraag of klimaat in Europa zich zal kunnen handhaven als politieke prioriteit.

Een concreet instrument om beleidscoherentie te versterken, zijn de *impact assessments* die de Commissie bij nieuwe voorstellen opstelt. Zij geven inzicht in de waarschijnlijke economische, sociale en milieugevol-

gen van nieuw beleid. Deze *assessments* kunnen worden verbeterd door milieueffecten beter te kwantificeren en ook gevolgen voor derde landen mee te nemen in deze *ex ante*-evaluaties van voorgenomen beleid.

Een strategische vraag is of de EU een nieuw milieu-actieplan moet ontwikkelen of juist zou moeten aansturen op nieuwe beleidsinitiatieven ontwikkeld in de relevante sectoren waar meer actie nodig is, zodat de verantwoordelijke bewindslieden er echt aan geëngageerd zijn. Hetzelfde speelt bij herziening van de duurzame ontwikkelingsstrategie, die eigenlijk geïntegreerd zou moeten worden in de grotere *Europa 2020*-strategie, die eerder dit jaar is gepresenteerd.

### **Geïntegreerde strategie voor duurzame ontwikkeling?**

Ondanks alle retoriek over de bijdrage van groene technologieën aan het economisch herstel en de 'green economy' lijkt het nu de grootste uitdaging duurzaamheid op de korte termijn op de *Europese agenda* te houden, tegen de achtergrond van begrotingstekorten en oplopende werkloosheid. Het blijkt lastig coherentie tussen economische, sociale en milieudoelstellingen te bewerkstelligen. Het idee was de duurzaamheidsagenda te integreren in de nieuwe *Europa 2020*-strategie, die de Lissabon-strategie opvolgt. Dit bleek echter op weerstand te stuiten en daarom wordt er vanuit de milieuhoeft nu alweer voor gelobbyd toch verder te gaan met een separate herziening van de Duurzame Ontwikkelingsstrategie. In de *Europa 2020*-strategie, die in maart 2009 door de Europese Commissie is voorgesteld, is wel aandacht voor 'duurzame groei', maar dit is nog nauwelijks uitgewerkt.<sup>2</sup> De nadruk ligt vooral op het behalen van energie- en klimaatdoelstellingen die al in Europese wetgeving zijn omgezet. Hier zal de EU zich geen buil aan vallen, maar het lijkt een gemiste kans ook indicatoren op te stellen voor andere duurzaamheidsdoelstellingen, zoals het effect van de EU op de mondiale voedselvoorziening, landgebruik, het terugdringen van de milieubelasting van internationaal transport en het verband tussen duurzame ontwikkeling en innovatie.

### **Meerwaarde en duurzaamheid**

Het Verdrag van Lissabon en de economische crisis hebben thans een grote invloed op de korte-termijnagenda van de EU. Voor de langere termijn is de vraag hoe het Europese integratieproces en het mondiale bestuur zich zullen ontwikkelen. De klimaatonderhandelingen in Kopenhagen bieden een illustratie

van een nieuwe wereldorde waarin de EU de komende jaren zal opereren. De opkomende ontwikkelingslanden en de Verenigde Staten bepalen in belangrijke mate de agenda, terwijl de rol van de EU wordt bekritiseerd omdat zij haar eigen agenda onvoldoende verder weet te brengen op het internationale toneel.

Om mogelijke gevolgen van veranderingen op het wereldtoneel en de rol die de EU daarin kan spelen voor de duurzaamheidsagenda van de Unie in kaart te brengen, is in de studie *Adapting EU governance for a more sustainable future* naar mogelijke scenario's gekeken over hoe Europa zich verder zou kunnen ontwikkelen. Versterking van Europa als politiek project lijkt een noodzakelijke vereiste om duurzaamheidsdoelstellingen te kunnen behalen, hoewel wij ook de beperkingen van de EU als bestuurslaag wel onderkennen. De EU zal vooral meerwaarde kunnen brengen als zij zich blijft toeleggen op de ontwikkeling van effectieve wet- en regelgeving die duurzaamheidsdoelstellingen metterdaad dichterbij brengt.<sup>3</sup>

Om de doelen voor 2050 te halen, zijn harde grenzen en/of effectieve prikkels nodig. Uit *Getting into the Right Lane* blijkt dat regionaal vervoer met prioriteit los moet worden gemaakt van het gebruik van fossiele energiebronnen. Hier kunnen emissienormen een rol spelen. Duurzaam eiwitgebruik is in belangrijke mate een kwestie van het verduurzamen van handelsketens over de hele wereld. Dit is een veld waar de EU via certificering een duidelijke rol kan spelen, maar ook via *impact assessments* die de duurzaamheidsaspecten van productie en consumptie belichten en de mondiale gevolgen expliciet meenemen. Om efficiënter met schaarse hulpbronnen om te gaan, kan normering belangrijk zijn. Daarnaast is er een belangrijke rol voor de EU bij het stimuleren van een goede grensoverschrijdende infrastructuur (op het gebied van energie, transport, ICT, enz.). Als de EU primair als economisch project wordt opgevat en de staat op de achtergrond blijft, of als de Europese samenwerking vastloopt, zal het moeilijker zijn duurzaamheidsdoelen te verwezenlijken, omdat deze dan afhankelijk worden van actie door landen afzonderlijk.

Tegelijkertijd biedt het verkennen van uiteenlopende toekomst voor de EU inzicht in relevante ontwikkelingen waarmee de EU op het internationale toneel rekening moet houden. Een voorbeeld hiervan is dat de EU thans nog een grote economische speler is in de wereld. Daardoor heeft zij nu nog relatief veel invloed op de duurzaamheidsagenda, maar die invloed zal de komende decennia waarschijnlijk snel

zal afnemen. Dit betekent onder meer dat beter niet te lang gewacht kan worden met het aangeven van bepaalde voorkeuren, bijvoorbeeld ten aanzien van elektrische auto's en de daarbij behorende infrastructuur. Ook het opnemen van de duurzaamheidsagenda in het takenpakket van de nieuwe diplomatieke dienst van de EU verdient aanbeveling. Hetzelfde geldt voor verankering en echte operationalisering van duurzame ontwikkeling in de *Europa 2020*-strategie. De EU moet nu goed *voorsorteren* op de beleidsonderwerpen landbouw, biodiversiteit, klimaat, energie en transport, als zij in 2050 aanmerkelijk duurzamer wil zijn.

---

**Louise van Schaik** is wetenschappelijk medewerker bij het *Clingendael European Studies Programme* (CESP); **Marcel Kok** is senior onderzoeker bij de sector Duurzame Ontwikkeling van het *Planbureau voor de Leefomgeving* (PBL); **Maarten Hajer** is directeur van het PBL. Dit artikel is een Nederlandstalige bewerking en actualisering van twee rapportages:

\* PBL en SRC, *Getting into the Right Lane for 2050*, Bilthoven/Den Haag, 2009 ([www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500150001.pdf](http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500150001.pdf))

\* L.G. van Schaik, M.T.J. Kok & A.C. Petersen, *Adapting EU governance for a more sustainable future*. Background paper to *Getting into the Right Lane for 2050*, Clingendael & PBL, 2009 ([www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500159002.pdf](http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500159002.pdf)).

## Noten

**1** Alleen mandaten voor internationale onderhandelingen over onderwerpen waarvoor de EU over een exclusieve bevoegdheid beschikt, mogen bij gekwalificeerde meerderheid worden vastgesteld. Vaak beargumenteren de lidstaten dat onderhandelingen over onderwerpen gaan waar ook nog een (kleine) nationale bevoegdheid bestaat, hetgeen hun een veto over de gezamenlijke EU-positie geeft.

**2** *Europa 2020 – Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei*, Mededeling van de Europese Commissie, Brussel, 3 maart 2010, COM(2010) 2020. Zie ook: Sara Berglund, '“Europa 2020”: een betere strategie voor economische groei', in: *Internationale Spectator*, oktober 2010, blz. 536-541.

**3** Zie ook wat Giandomenico Majone hierover schrijft in zijn boek: *Regulating Europe*, New York: Routledge, 1996.