

Fiche 1: Mededeling - Een duurzame bio-economie voor Europa

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Een duurzame bio-economie voor Europa: versterking van de verbinding tussen economie, samenleving en milieu

b) Datum ontvangst Commissiedocument

11 oktober 2018

c) Nr. Commissiedocument

COM (2018) 673

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1540890784215&uri=CELEX:52018DC0673>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen (RvC)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)

2. Essentie voorstel

De mededeling "Een duurzame bio-economie voor Europa" die de Commissie op 11 oktober jl. presenteerde is een actualisering van de bio-economie strategie van de Commissie uit 2012¹. De actualisering komt mede voort uit een evaluatie van de strategie uit 2017. De evaluatie gaf aan dat het stimuleren van de innovatie en het creëren van een netwerk goed gelukt zijn, maar dat de implementatie richting de markt nog achterblijft.

De doelstelling uit 2012 – de weg vrij maken voor een meer innoverende, hulpbronefficiënte en concurrerende maatschappij, die voedselzekerheid verzoent met het gebruik van hernieuwbare hulpbronnen voor industriële doeleinden en de bescherming van het milieu – blijft overeind.

Tegelijkertijd concludeert de Commissie dat we voor tal van wereldwijde uitdagingen (klimaatverandering, achteruitgang van bodem en ecosystemen, groeiende wereldbevolking enz.) staan, die mede door middel van een duurzame bio-economie het hoofd kunnen worden geboden. De bio-economie bestrijkt volgens de Commissie alle sectoren en systemen die gebruikmaken van biologische hulpbronnen (dieren, planten, micro-organismen en afgeleide biomassa, waaronder organisch afval), hun gebruik en hun principes.

De bio-economie omvat en verbindt: land- en mariene ecosystemen en de diensten die zij verlenen; alle primaire productiesectoren die biologische hulpbronnen gebruiken en produceren (landbouw, bosbouw, visserij en aquacultuur); en alle economische en industriële sectoren die biologische hulpbronnen en processen gebruiken voor voedsel, diervoeder, bio-gebaseerde producten, energie en diensten.

Alvorens de Commissie in de mededeling 14 concrete acties uiteenzet die een bijdrage moeten leveren aan de mondiale uitdagingen, schetst zij eerst hoe de actualisering van de bio-economiestrategie helpt om belangrijke Europese beleidsprioriteiten te maximaliseren. Zo draagt een duurzame bio-economie bij aan een koolstofneutrale toekomst en de klimaatdoelstellingen van Parijs, alsook aan het behalen van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen. Daarnaast versterkt de bio-economie de Europese concurrentiepositie, levert ze extra banen op – met name in kust- en plattelandsgebieden – en ondersteunt ze de modernisering en versterking van de industriële basis van de EU, o.a. door nieuwe waardeketens en groenere, meer kosteneffectieve industriële processen te creëren.

Circulaire economie, het tegengaan van voedselverspilling, gezonde ecosystemen en plasticvrije zeeën zijn andere thema's waar de bio-economie een positief effect op kan hebben volgens de Commissie.

In de mededeling stelt de Commissie een drietal centrale actiegebieden voor die de vruchten plukken van en verder gaan dan de bestaande onderzoeks- en innovatie-instrumenten. Hieronder worden de concrete acties per actiegebied kort weergegeven. In totaal gaat het om 14 acties die worden uitgevoerd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de instrumenten uit andere Europese trajecten (Gemeenschappelijk landbouwbeleid, Horizon 2020, structuur- en cohesiefondsen). Dit omdat de Commissie voor deze strategie geen eigen middelen heeft en ook geen wetgeving wil invoeren.

Om ook mondiaal synergiën te zoeken met vergelijkbare acties van partners zal samengewerkt worden binnen het bestaande internationale kader van het internationale forum voor de bio-economie en de wereldwijde bio-economie-top². Uitvoerende partijen verschillen per actie en kunnen bestaan uit (een combinatie van) Commissie, lidstaten, regio's, gemeenten, internationale organisaties en de particuliere organisaties.

Actiegebied 1 - De bio-gebaseerde sectoren versterken en opschalen, investeringen en markten aanboren

- 1) De mobilisatie van publieke en particuliere belanghebbenden om onderzoek naar en de demonstratie en uitrol van bio-gebaseerde oplossingen te intensiveren;
- 2) Thematisch investeringsplatform voor de circulaire bio-economie (100 miljoen euro).
Het gaat hierbij om een gericht financieringsinstrument mede in aanvulling op de subsidies uit Horizon 2020;

¹ 13 februari 2012 - COM (2012) 60

² <http://gbs2018.com/home/>

- 3) Knelpunten, randvoorwaarden en hiaten met betrekking tot biogebaseerde innovaties identificeren en vrijwillige richtsnoeren geven;
- 4) Genereren van betrouwbare en vergelijkbare informatie over milieuprestaties en bevordering en ontwikkeling van normen;
- 5) Ontwikkeling van verschillende typen (groot- en kleinschalig) nieuwe duurzame bioraffinaderijen bevorderen;
- 6) Een oplossing vinden voor de wereldwijde uitdaging om de oceanen plasticvrij te maken en tegelijkertijd groeiperspectieven te bieden voor innovatieve biogebaseerde bedrijfsmodellen en producten.

Actiegebied 2 – Zorgen voor een snelle uitrol van lokale bio-economieën overal in Europa

- 7) Ontwikkelen van een strategische implementatieagenda gericht op duurzame levensmiddelen- en landbouwsystemen, bosbouw en biogebaseerde productie;
- 8) Pilots uitvoeren om de ontwikkeling van de lokale bio-economie (plattelands-, kust- en stedelijke gebieden) te ondersteunen;
- 9) Opzetten van een ondersteuningsfaciliteit voor het bio-economiebeleid van de EU;
- 10) Bevorderen van onderwijs, opleiding en vaardigheden met betrekking tot de bio-economie.

Actiegebied 3 – ecologische grenzen van de bio-economie begrijpen

- 11) Versterking van de kennisbasis en van het begrip van specifieke gebieden van de bio-economie;
- 12) Vergroten van de capaciteit voor observatie, meting, monitoring en rapportage en opzetten van een EU-breed, internationaal samenhangend monitoringstelsel;
- 13) Verstrekken van vrijwillige richtsnoeren om de bio-economie binnen veilige ecologische grenzen te exploiteren;
- 14) Een betere integratie van de voordelen van ecosystemen met een rijke biodiversiteit in de primaire productie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In april 2018 is op basis van bestaand beleid de positie en strategie ten aanzien van de bio-economie in Nederland in een *position paper* weergegeven³. De grote maatschappelijke opgaven waar Nederland en Europa voor staan en het feit dat bio-economie kan bijdragen aan deze uitdagingen was de aanleiding voor deze publicatie.

Nederland is koploper in innovaties in groene grondstoffen en heeft een goede infrastructuur om deze optimaal te benutten. Ook heeft Nederland excellente onderzoeksfaciliteiten en -voorzieningen, en steunt het innovaties op het gebied van bio-economie. Samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en onderzoeksinstituten is hierbij cruciaal.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2018/04/01/de-positie-van-de-bio-economie-in-nederland>

Bij de ontwikkeling van het beleid voor de bio-economie staan acht uitgangspunten voor Nederland centraal: 1) gebruik van hulpbronnen binnen de grenzen van de aarde, 2) terugdringen van klimaatverandering, 3) produceren voor mensen van – zowel banen, bedrijvigheid en rechten voor arbeiders als ook gezonde en veilige voeding, 4) duurzaam management van hulpbronnen, 5) stabiel en voorspelbaar juridisch kader, 6) samenwerking in de waardeketen, 7) lange-termijn agenda voor onderzoek en innovatie, en 8) regionale strategie en plattelandsontwikkeling.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De Europese Commissie heeft veel tijd, geld en energie gestoken in het stimuleren van de bio-economie, die in 2018 een nieuwe fase in gaat. Nederland hecht eraan om samen met de Europese Commissie en de lidstaten hierin op te trekken en te zoeken naar goede samenwerking. Nederland heeft in aanloop naar de mededeling de eerder genoemde *position paper*, inclusief stakeholdermanifest⁴, met de Commissie gedeeld. De mededeling sluit goed aan op de Nederlandse inzet. Specifiek voor bio-economie zal Nederland zich in Europa op verschillende acties inzetten. Enkele van deze acties sluiten aan op de door de Commissie voorgestelde lijnen. Zo vindt Nederland dat de circulaire economie omarmd moet worden, er werk gemaakt moet worden van de actiepunten 'biomassa en voedsel' uit de transitie-agenda circulaire economie⁵, stimuleren van de publiek private samenwerking, o.a. via topsectoren en dat de monitorings- en verkenningscapaciteit verbeterd moeten worden.

Verder steunt het kabinet de Commissie op het punt dat het van belang is alle actoren uit de verschillende regio's en waardeketens samen te brengen om alle behoeften en acties goed in kaart te brengen. Dit blijkt onder andere uit de visie van het kabinet over kringlooplandbouw⁶ (een landbouw die meer uitgaat van een circulaire goederenstroom, waar afval vermeden of hergebruikt wordt, boeren een betere positie in de keten krijgen en de bodem meer aandacht krijgt). Ook acht het kabinet het essentieel dat alle beschikbare instrumenten en beleidsmaatregelen optimaal worden benut, door gebruik te maken van synergiën met andere EU- beleidsdossiers (bijvoorbeeld betere koppeling met circulaire economie, het klimaatdossier en innovatiebeleid, maar ook met nationale fondsen en instrumenten, bijvoorbeeld uit topsectorenbeleid, plattelandsontwikkelingsplannen en transitieagenda biomassa en voedsel.

Aangezien de Commissie geen financiële middelen of wetgevingstrajecten voorziet voor deze mededeling is een geslaagde uitvoering vooral afhankelijk van de inzet van instrumenten uit andere EU-trajecten (zoals Gemeenschappelijke Landbouwbeleid, Horizon 2020 en cohesie- en structuurfondsen. Deze inzet wordt in samenwerking met de decentrale overheden bepaald. Conform de inzet van het MFK, zie ook financiële gevolgen (4d).

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De Europese lidstaten staan positief tegenover de mededeling.

⁴ Stakeholders Manifest is opgesteld na open consultatie en dialoog met een groot aantal stakeholders in de bio-economie.

⁵ <https://www.circulairereconomienederland.nl/transitieagendas/default.aspx>

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2018/09/08/visie-landbouw-natuur-en-voedsel-waardevol-en-verbonden>

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Deze mededeling heeft betrekking op meerdere beleidsterreinen van de Unie, zoals de interne markt, onderzoek en technologische ontwikkeling en industrie. Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (zie artikel 4, lid 2, onder a, VWEU). Op het terrein van onderzoek heeft de EU een parallelle bevoegdheid (de uitoefening van de EU-bevoegdheid op dit terrein belet de lidstaten niet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen (artikel 4, lid 3 VWEU)). Ten aanzien van industriebeleid is sprake van een aanvullende bevoegdheid van de Unie (artikel 6, onder b, VWEU), dat wil zeggen dat de Unie bevoegd is om m.b.t. de Europese dimensie van het industriebeleid het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen.

De Commissie benoemt in de mededeling 14 concrete acties die in 2019 moeten worden gelanceerd.

Deze acties kunnen doorlopen tot 2025 en omvatten geen verbintenissen voor de volgende Commissie op begrotings- of wetgevingsgebied. De acties die de Commissie identificeert, vallen volgens het kabinet binnen de bevoegdheid van de Unie.

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit voor deze mededeling is positief. De transitie naar een duurzame bio-economie is in belangrijke mate gebaseerd op internationaal onderscheidende kennisontwikkeling en innovatie. Investerings vanuit de Europese Unie bieden meerwaarde om focus en bundeling van krachten op Europees niveau te realiseren. Het kabinet steunt de Commissie waar het gaat om het leggen van een link met het Europees onderzoeks- en innovatiebeleid en een geïntegreerde benadering van alle betrokkenen (lidstaten, regio's, Commissie, bedrijfsleven, wetenschap). Ook de ontwikkeling van (en onderzoek naar) normen en gestandaardiseerde methodes voor duurzaamheidsbeoordelingen, veiligheidsbeoordelingen en gezondheidsclaims voor biogebaseerde producten en voedselproductiesystemen dient op Europees en internationaal niveau uitgewerkt te worden.

c) Proportionaliteit

De in de mededeling genoemde strategie, aanpak en maatregelen lijken in goede verhouding te staan tot de doelstelling. De EU ziet haar rol in het verder ondersteunen of aanvullen van wat lidstaten doen en gaat daarbij vooralsnog op de genoemde onderdelen niet verder dan nodig.

d) Financiële gevolgen

Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De kabinetsinzet voor het volgende

MFK is leidend voor een integrale afweging van middelen voor de periode na 2020; Nederland wil niet vooruitlopen op de besluitvorming over het volgende MFK.

Aan de in de mededeling genoemde acties zijn geen financiële middelen gekoppeld. Belangrijkste financiële ondersteuning ziet de Commissie in het huidige Horizon 2020 en het toekomstige Horizon Europakennisprogramma. Enkele voorstellen daarin zijn bedoeld om het systemisch onderzoek en de innovatie op de gebieden en in de sectoren die onder de bio-economie vallen, aanzienlijk te stimuleren.

Nederland zal de Commissie vragen precies aan te geven wat het financieel beslag van de eventuele toekomstige voorstellen zal zijn.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Er zijn geen gevolgen voorzien voor regeldruk en administratieve lasten. Wat betreft de concurrentiekracht geldt dat de bio-economie met een omzet van 2,3 biljoen euro en 8,2 % van de werkgelegenheid in de EU een cruciaal element is voor de werking en het succes van de EU-economie, aldus de Commissie. Daarnaast haalt de Commissie schattingen van de industrie aan die zeggen dat tegen 2020 een miljoen nieuwe banen kunnen zijn gecreëerd in de biogebaseerde sectoren.