



Planbureau voor de Leefomgeving

MONDIALE OPGAVEN VOOR INCLUSIEVE GROENE GROEI

Notitie ten behoeve van de directie Inclusieve Groene
Groei, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamen-
werking

Marcel Kok, Paul Lucas & Keimpe Wieringa

20 juni 2018

PBL

Mondiale opgaven voor Inclusieve Groene Groei

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2018

PBL-publicatienummer: 3321

Contact

Marcel Kok [marcel.kok@pbl.nl] en Paul Lucas [paul.lucas@pbl.nl]

Aan deze notitie hebben de volgende personen een bijdrage geleverd: Stefan van der Esch, Aldert Hanemaaijer, Andries Hof, Willem Ligthoet, Mark van Oorschot en Henk Westhoek.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Kok, M. et al., *Mondiale opgaven voor Inclusieve Groene Groei*, Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Mondiale opgaven voor Inclusieve Groene Groei

Bij huidige trends van bevolkingsgroei, economische ontwikkeling, toenemende ongelijkheid, vraag naar grondstoffen, verstedelijking, globalisering van handel en technologische ontwikkeling, staat het ontwikkelingsbeleid voor de grote opgaven om armoede en honger de wereld uit te krijgen. Armoedebestrijding en inclusieve ontwikkeling kunnen – naast bijvoorbeeld het garanderen van werkgelegenheid, goed onderwijs en *good governance* – niet zonder het waarborgen van de natuurlijke bestaansbasis en een gezonde leefomgeving. Dit vergt het beperken van klimaatverandering, tegengaan van biodiversiteitsverlies, verminderen van de vraag naar grondstoffen, duurzaam gebruik van land, herstel van gedegradeerde ecosystemen, het voorkomen van waterschaarste en het beschermen tegen water- en klimaatrampen.

De internationale beleidsagenda

Beleidsmatig zijn deze opgaven samengebracht in een reeks van internationale afspraken en verdragen. *De 2030 Agenda voor Duurzame Ontwikkeling* van de Verenigde Naties – met de daarin opgenomen 17 duurzame ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals, SDG's), verbindt een breed scala aan duurzaamheidsopgaven met recente afspraken en conventies, zoals de Paris Climate Agreement, het Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, de New Urban Agenda, de WHO Global Nutrition Target en reeds langer bestaande VN-milieuverdragen, zoals die voor het beschermen van biodiversiteit en het tegengaan van woestijning. Samen vormt dit het internationale beleidskader en stelstel van doelen waar Nederland zich aan heeft gecommitteerd. De haalbaarheid van deze doelen vraagt een integrale benadering. Figuur 1 illustreert de samenhang tussen de ontwikkelings- en milieupgaven in de context van de SDG's.

Vijf grote transformaties: belang van samenhang tussen transitiepaden

Uitvoering van de internationale beleidsagenda's vraagt fundamentele veranderingen in de oorzaken van niet-duurzame ontwikkeling en het vinden van nieuwe, duurzame ontwikkelingspaden. Niet voor niets benadrukt de *2030 Agenda* de noodzaak van transformatie. In de Nederlandse beleidscontext wordt dit vertaald naar 'transitieopgaven'. Deze transitiepaden worden in het SDG-raamwerk geadresseerd in de middelste ring van figuur 1; zij gaan over meer duurzame productie- en consumptieprocessen en de vermindering van de druk op en concurrentie om natuurlijke hulpbronnen en grondstoffen. De opgaven en transitiepaden verschillen sterk per land, afhankelijk van onder andere de ontwikkelingsniveaus, het beslag op natuurlijke hulpbronnen en het grondstoffengebruik.



Figuur 1: clustering en samenhang van SDGs vanuit een ecologisch perspectief

In het licht van de grote mondiale opgaven onderscheiden we de volgende vijf transformaties:

1. energietransitie en het tegengaan van klimaatverandering;
2. een duurzaam land- en voedselsysteem en het tegengaan van biodiversiteitsverlies;
3. beschikbaarheid van grondstoffen en het circulair maken van de economie;
4. een duurzaam beheer van watersystemen en bescherming tegen water- en klimaatrisico's;
5. duurzame verstedelijking in interactie met het platteland.

Andere indelingen zijn mogelijk, maar een zekere opdeling helpt om beleid te sturen. Deze vijf transformaties moeten in samenhang worden geadresseerd om potentiële synergiën te benutten en goed om te gaan met mogelijke spanningen tussen doelen (*trade-offs*), waarbij doelbereik op het ene onderwerp achteruitgang veroorzaakt op een ander onderwerp. Het gaat bijvoorbeeld niet om klimaatmitigatie of -adaptatie alleen, maar om 'klimaat-slimme' ontwikkelingspaden. Een 'slimme' inclusieve groene groei zorgt voor synergie tussen de transformaties en voorkomt partiële oplossingen.

De richting en invulling van de transformaties beginnen steeds duidelijker te worden, en daarmee komt er ook beter inzicht in mogelijke kansen en knelpunten, en dus ook waar keuzes nodig zullen zijn. Die werken we hierna kort uit.

Opgave 1: Klimaatverandering en energietransitie

Het nakomen van de Parijs-afspraken (maximaal 2 of 1,5 graden temperatuurstijging) vraagt om een sterke vermindering van de energievraag in alle sectoren (onder andere door het verbeteren van de energie-efficiëntie), een forse reductie van broeikasgasemissies van zowel het energiesysteem als ook de landbouw, en het uit de lucht halen van CO₂ (negatieve emissies), vooral door herbebossing, het stoppen van ontbossing en het toepassen van CO₂ afvang en -opslag in combinatie met de inzet van biomassa.

In de energietransitie is vooral de samenhang tussen het realiseren van betaalbare schone energie voor iedereen en het reduceren van broeikasgasemissies belangrijk. Aan de ene kant zal de toename van de energievraag in eerste instantie tot hogere emissies kunnen leiden.

Aan de andere kant kunnen ontwikkelingslanden ook profiteren van de dalende prijzen van hernieuwbare energie en van internationale afspraken rond klimaatfinanciering om een ontwikkelingspad te kiezen waarbij de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen zoveel mogelijk wordt geminimaliseerd en de doelstelling van schone energie voor iedereen wordt gerealiseerd. Toegang tot schone energiebronnen voor huishoudelijk gebruik (zoals koken) heeft ook veel positieve effecten op de gezondheid, gendergelijkheid en biodiversiteit, door verminderd gebruik van traditionele biomassa, zoals sprokkelhout en houtskool, en de daarmee samenhangende luchtvervuiling, tijdsverlies en ontbossing. Een belangrijke spanning bestaat tussen doelen rond klimaatmitigatie, voedselproductie en bescherming biodiversiteit: groot-schalig gebruik van biomassa (eventueel in combinatie met CO₂-opslag om negatieve emissies te genereren) kan tot stijgende voedselprijzen en negatieve effecten op de biodiversiteit leiden. Een andere belangrijke *uitrui*l schuilt in de grootschalige ontwikkeling van dammen voor waterkrachtcentrales met potentieel negatieve effecten voor mensen en natuur benedenstrooms.

Opgave 2: Duurzaam land- en voedselsysteem en tegengaan van biodiversiteitsverlies

De grote uitdaging voor het voedselsysteem is om op een duurzame wijze, voldoende en gezond voedsel te leveren aan een groeiende wereldbevolking (*food and nutrition security*). Ruim 800 miljoen mensen zijn ondervoed, 500 miljoen kleine boeren kampen met (lokaal zeer) lage productiviteit door gebrek aan middelen en markten, steeds meer mensen hebben overgewicht, en het huidige, industrieel voedselsysteem naar Westers model is ecologisch niet houdbaar. Armoede, gebrek aan inputs, zoals kunstmest en irrigatiemogelijkheden, en geringe afzetmogelijkheden kunnen leiden tot niet-duurzaam landgebruik met mogelijk landdegradatie tot gevolg. Dit heeft vooral gevolgen voor de landbouw, veeteelt en waterregulering in droge gebieden. De concurrentie om land wordt steeds groter en vruchtbaar land wordt schaarser. De uitbreiding van het landbouwareaal gaat vaak ten koste van biodiversiteit en bossen en vindt doorgaans plaats in steeds minder productieve gebieden of gebieden waar bodems kwetsbaar zijn. Naast het landgebruik voor voedsel staat biodiversiteit ook onder druk door onder andere klimaatverandering en vervuiling door stikstof. Duurzame intensivering, en waar nodig landrestoratie, wordt dus steeds belangrijker. De problemen van het voedselsysteem kunnen echter niet alleen door beter en meer produceren in armere landen worden opgelost, ook de consumptiekant in rijkere landen en bij de opkomende middenklasse in armere landen moet hierbij worden betrokken. Aan de consumptiekant kan voedselverspilling worden voorkomen en kunnen andere eetpatronen worden gestimuleerd. Ook kan worden ingespeeld op de steeds meer sturende rol van partijen als retailers en voedselbedrijven in het voedselsysteem. Zulke partijen kunnen helpen om boeren te ondersteunen bij duurzamer produceren, zoals nu al voor een aantal ketens, zoals koffie en cacao, vanuit de rijkere landen gebeurt. Dit kan ook binnen landen of regio's. Een concrete uitdaging is het voeden van de bevolking van de miljoenensteden in ontwikkelingslanden: in plaats van afhankelijk te zijn van geïmporteerd voedsel kunnen duurzame en eerlijke lokale en regionale ketens worden opgezet, die bijdragen aan een gezonde voeding van de stedelijke bevolking en tegelijkertijd een belangrijke impuls vormen voor de rurale gebieden rondom deze steden.

Opgave 3: Beschikbaarheid van grondstoffen en circulair maken van de economie

Wereldwijd is het gebruik van grondstoffen in de afgelopen eeuw verachtvoudigd. Als deze trend doorzet, neemt de milieudruk verder toe en kunnen er risico's ontstaan omtrent de leveringszekerheid, bijvoorbeeld van zeldzame aardmetalen en fosfaat. Een circulaire economie draagt bij aan vermindering van het grondstoffengebruik, waardoor landen minder afhankelijk worden van de import van grondstoffen. Er zijn dus minder primaire grondstoffen nodig, waardoor er doorgaans minder energie nodig is en afval en emissies naar bodem,

lucht en water worden voorkomen. De transitie leidt ook tot veranderingen in de internationale vraag naar grondstoffen, met mogelijk kansen voor ontwikkelingslanden. Internationale handelsstromen in bijvoorbeeld e-waste en plastic leiden nu nog tot ernstige milieuvervuiling en gezondheidsrisico's als gevolg van ontoereikend afvalbeheer en een tekort aan recycling-systemen in ontwikkelingslanden. Een circulaire economie gaat ook over het inzetten van hernieuwbare grondstoffen als vervanging van fossiele grondstoffen, zoals biofuels en bioplastics. Deze zijn echter niet oneindig beschikbaar en staan in competitie met voedsel en biodiversiteit. Dit benadrukt wederom de noodzaak tot het in samenhang adresseren van de verschillende transitie's. De transitie naar een circulaire economie in Nederland kan niet los worden gezien van de Nederlandse positie in de mondiale economie. Het Nederlandse grondstoffengebruik leidt zowel in Nederland alsook daarbuiten tot milieudruk. Nederland is sterk afhankelijk van de import van grondstoffen uit verschillende werelddelen. Dat schept verplichtingen, maar biedt ook kansen voor bijvoorbeeld bedrijven, zoals de creatie van nieuwe (internationale) markten, meer samenwerking in productketens en minder grondstoffenverbruik, en dus kostenbesparing.

Opgave 4: Duurzaam beheer watersystemen en bescherming tegen water- en klimaatrisico's

Zonder adequaat beleid nemen wereldwijd de overstromingsrisico's in de komende decennia toe en worden droogtes frequenter en heviger. Daarnaast leidt concentratie van de bevolking in steden in kustzones en delta's tot een grotere kwetsbaarheid voor zeespiegelstijging: circa 150 miljoen mensen wonen momenteel binnen het directe bereik van een zeespiegelstijging van één meter. Hier ligt een grote beschermingsopgave, ook om gedwongen migratie vanuit laaggelegen eilanden en kustzones te voorkomen. Onvoldoende beschikbaarheid van water leidt op mondiale schaal al tot een ongeveer 10 procent lagere voedselproductie. In 'waterkwetsbare' gebieden kan dit oplopen tot meer dan 50 procent. Mede hierdoor kunnen de Afrikaanse droge gebieden (*drylands*) zich in combinatie met klimaatverandering, landdegradatie en bevolkingsgroei in de komende decennia ontwikkelen tot hotspots van spanning en conflict. De circa 3.700 nieuw geplande dammen tot 2050 voor waterkrachtcentrales zullen bij realisatie bijdragen aan een verdere achteruitgang van de biodiversiteit en kunnen ook leiden tot extra spanningen in grensoverschrijdende rivierstroomgebieden. Gebieden waar zulke knelpunten zich kunnen voordoen, liggen vooral in de Himalaya-regio, delen van Afrika (Kongo, Nijl) en mogelijk ook in Zuid-Amerika. Een duurzamer beheer van watersystemen, de beschikbaarheid van schoon drinkwater en een adequate bescherming van de bevolking tegen de toenemende water- en klimaatrisico's kunnen in belangrijke mate bijdragen aan een veiliger wereld.

Opgave 5: Duurzame verstedelijking in interactie met het platteland

Het opvangen van de enorme groei van en de migratie naar steden is voor de meeste steden in ontwikkelingslanden een enorme opgave. Het gaat daarbij om mogelijk toenemende ongelijkheid in de kwaliteit van voorzieningen tussen de informele stad (slums) en de formele stad, werkgelegenheid en beschermingen tegen milieurisico's. Nieuwkomers zoeken de nabijheid van de formele bebouwing en leven daardoor noodgedwongen op ecologisch kwetsbare plekken, zoals in rivierbeddingen of lage gebieden. Hierdoor vermindert de wateropvang, -buffer en -zuiveringscapaciteit voor de stad als geheel. Op de natuur gebaseerde oplossingen (*nature-based solutions*) kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het leefbaar maken van de stad (klimaatadaptatie, gezondheid). Het vergroten van de effectiviteit van stadsplanning is dan ook niet alleen cruciaal voor een meer inclusieve, duurzame ontwikkeling in de stad, maar kan op zijn beurt ook leiden tot lokale en regionale landbouwontwikkeling (agro-hubs). Dit vraagt ook betrokkenheid van het ommeland. De reeds hoge investeringen in stedelijke ontwikkeling zouden (bij)gestuurd kunnen worden om bij te dragen aan het verminderen van de ongelijkheid en aan een duurzamer, veiliger, klimaatbestendiger inrichting van de stad en versterking van relaties met het omliggende platteland.

Aanknopingspunten voor beleid ten behoeve van transformaties richting een duurzame samenleving

Een belangrijke voorwaarde om de hiervoor genoemde transitie mogelijk te maken, is het versterken van de sociale en ecologische waarden en risico's in strategie- en planvorming, maatschappelijke afwegingen en investeringsbeslissingen waar het Nederlandse buitenlandbeleid invloed op heeft. Gezien de relatief grote milieudruk van consumptie en productie in Nederland op andere landen (footprint), moeten ook de effecten van handelen en beleid in Nederland elders worden meegenomen (ketenverantwoordelijkheid). Beleidscoherentie voor duurzame ontwikkeling (PCSD) is dan ook zeer belangrijk. We noemen enkele aanknopingspunten in het beleid voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking (BHOS) die ten behoeve van deze transformaties richting duurzame ontwikkeling verder uitgewerkt kunnen worden:

- Een gerichte ondersteuning van de meest kwetsbare groepen (*those left behind*), met als mogelijke focus de sterk onder druk staande *drylands* en basisvoorzieningen voor de allerarmsten, waar grote opgaven liggen als het gaat om voedsel, schone energie- en watervoorziening. Het verbeteren van de leefomgeving, het onderwijs en de werkgelegenheidsperspectieven kan bijdragen aan het verminderen van migratie en conflictrisico's.
- Gerichte versterking gericht op inclusieve en groene groei van de burgermaatschappij (*civil society*), capaciteitsopbouw bij nationale overheden voor bijvoorbeeld *land-governance* en het versterken van de beleidscoherentie voor ontwikkeling van het multilaterale systeem.
- Een verduurzaming van bestaande investeringen, in de komende decennia via partnerschappen ombuigen van private en publieke financiering en van de grote investeringen in het urbane gebied, de infrastructuur en de energie-, voedsel- en watervoorziening.
- Het stimuleren van duurzame handel en internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO). Handel en IMVO kunnen bijdragen aan duurzame ontwikkeling elders, het verder bestendigen van de relatie met toeleverende gebieden uit het oogpunt van economische ontwikkeling en duurzaamheid (bijvoorbeeld via capaciteitsopbouw) en het versterken van de multilaterale agenda op dit terrein.
- Het ontwikkelen van 'coalities met voorlopers' (*coalitions of the willing*). Nieuwe internationale partnerschappen kunnen bijdragen aan het uitwerken van de vijf transformaties, door het overbruggen van belangen, het overstijgen van *lock-ins* en deze financieel ook mogelijk te maken.
- Het met elkaar verbinden van nationaal beleid en transformaties in ontwikkelingslanden. De vijf genoemde opgaven en transformaties staan ook in Nederland op de agenda. Door het nationale beleid in samenhang te beschouwen met deze transformaties in ontwikkelingslanden, kan afwenteling worden voorkomen, en kan Nederlandse kennis en kunde ook worden ingezet in het buitenland.

Voor meer informatie:

PBL (2017). *People and the Earth. International cooperation for the sustainable development goals in 23 infographics*, The Hague, The Netherlands <http://www.pbl.nl/en/publications/people-and-the-earth>.