

Vergaderjaar 2012–2013

21 501-08

Milieuraad

Nr. 444

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 november 2012

Hierbij bied ik u het verslag aan van de Milieuraad die op 25 oktober 2012 werd gehouden in Luxemburg. Tijdens deze Raad werd een oriënterend debat gehouden over het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening inzake scheepsrecycling. Daarnaast heeft de Raad twee sets Raadsconclusies aangenomen. De eerste set blikt terug op de uitkomsten van de Rio+20 duurzaamheidsconferentie en gaat in op de vervolgstappen die de EU zal zetten. De tweede set Raadsconclusies beschrijft de inzet van de EU tijdens de klimaatconferentie (COP 18) die vanaf 26 november plaatsvindt in Doha, Qatar. Verder is onder diversenpunten een aantal onderwerpen kort aan de orde geweest, waaronder het ETS.

Ik hoop uw Kamer hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma

Samenvatting

Op 25 oktober vergaderde de EU Milieuraad in Luxemburg. De Milieuraad debatteerde over het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening inzake scheepsrecycling. Het debat maakte de belangrijkste discussiepunten helder, op basis hiervan kan het Ierse Voorzitterschap volgend jaar de onderhandeling voortzetten. De Milieuraad nam raadsconclusies aan over de uitkomsten van de VN duurzaamheidsconferentie. In een tweede set raadsconclusies legde de EU de inzet vast voor de klimaattop die op 26 november in Doha van start gaat. Onder diversenpunten heeft de Commissie ontwikkelingen op gebied van het emissiehandelssysteem toegelicht, met name ten aanzien van «backloading» en luchtvaart. Daarnaast presenteerde de Commissie een voorstel ter implementatie van het zogenaamde ABS Protocol. Vanuit de lidstaten werd aandacht gevraagd voor het belang van Europees bronbeleid ondermeer om te voldoen aan luchtkwaliteitsnormen, betere harmonisatie en samenwerking op het gebied van milieuzones in grote steden en verbetering van het EU beleid over chemicaliën in textiel.

Verordening inzake scheepsrecycling

Tijdens de Milieuraad heeft de Raad een oriënterend debat gevoerd over het voorstel voor een verordening inzake scheepsrecycling dat de Commissie op 23 maart 2012 publiceerde. De verordening voorziet in een vervroegde Europese implementatie van het verdrag van Hong Kong dat op 15 mei 2009 in International Maritime Organization (Internationale Maritime Organisatie, IMO) verband is aangenomen en naar verwachting pas in 2020 in werking zal treden. Net als het verdrag stelt de verordening regels voor de verwerking van afgedankte zeeschepen. Een aantal lidstaten pleit ervoor om géén aparte EU regelgeving vast te stellen maar te wachten op het in werking treden van het verdrag. Zij zien het risico dat met de verordening schepen worden omgevlagd en daarmee buiten de EU regelgeving vallen. Nederland erkent het probleem van omvlaggen, maar heeft in de Milieuraad steun uitgesproken voor de voorgestelde verordening. Met de verordening doet de EU wat ze kan om vooruitlopend op internationale regels de praktijk van scheepsrecycling te verbeteren. Het voorstel van de Commissie gaat op een aantal punten verder dan het verdrag van Hong Kong. Zo stelt de Commissie scherpere regels voor die moeten zorgen dat het zogenaamde «beaching» onmogelijk wordt. Verder is om praktische redenen gekozen voor het invoeren van een positieve lijst van scheepsrecyclingfaciliteiten, dit is nodig om de verordening vooruitlopend op het verdrag in werking te laten treden. Een meerderheid van lidstaten, waaronder Nederland, wil dat de verordening zo dicht mogelijk bij de inhoud van het verdrag blijft, maar er is sympathie voor de keuze van de Commissie om op beperkte punten verder te gaan. De Commissie gaat in haar voorstel in op sancties bij overtreding van de verordening en toegang tot de rechter. Op dit punt deelt Nederland de mening van een meerderheid van de lidstaten dat deze zaken beter op nationaal niveau geregeld kunnen worden, zodat aangesloten kan worden bij bestaande nationale regels. Op basis van de discussie in de Milieuraad identificeerde het Cypriotische Voorzitterschap nog drie belangrijke openstaande punten. Als eerste is er onopgeloste vragen over de handhaafbaarheid van het voorstel. Ten tweede maakt een aantal lidstaten, waaronder Nederland, zich zorgen over de verhouding met het verdrag van Basel. De eisen van het verdrag van Basel blijven internationaal van kracht totdat het verdrag van Hong Kong in werking treedt. Om in de periode daar naartoe dubbele lasten te voorkomen is het van belang dat de verordening goed aansluit bij het verdrag van Basel. Het derde

discussiepunt dat tijdens de Raad naar voren kwam is de datum waarop de verordening in werking treedt. Het Voorzitterschap stelt voor deze datum te koppelen aan de beschikbaarheid van recyclingcapaciteit. De meeste lidstaten, waaronder Nederland, hebben hier nog geen standpunt over ingenomen, maar onder de lidstaten die hier wel op reageerden zijn zowel voor- als tegenstanders van dit idee.

Het Cypriotisch Voorzitterschap zal de uitkomsten van de discussie verwerken in een nieuwe tekst voor verdere discussie onder het inkomende Ierse Voorzitterschap.

Uitkomsten van en vervolg op de Rio+20 duurzaamheidsconferentie

De Milieuraad heeft conclusies aangenomen over de uitkomsten van de Rio+20 duurzaamheidsconferentie die van 20-22 juni 2012 in Rio de Janeiro (Brazilië) werd gehouden. De Raadsconclusies verwelkomen de resultaten van Rio+20, die zijn verwoord in het slotdocument «The Future We Want». Het slotdocument bevat onder andere afspraken ten aanzien van vergroening van de economie en doet aanbevelingen voor institutionele hervormingen gericht op het vergroten van de slagkracht van het internationale beleid rond milieu en duurzaamheid.

Met de Raadsconclusies benadrukt de Raad dat de EU zich gehouden weet aan de implementatie van dit slotdocument, o.a. door middel van de EU «Sustainable Development Strategy». De Raad zou het liefst zien dat deze zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk in 2014, wordt herzien. De Commissie heeft echter in een verklaring aangegeven dat de EU2020 strategie, met inbegrip van het Europese semester, het meest efficiënte raamwerk is om duurzame ontwikkeling verder te brengen, omdat dit een platform biedt voor de integratie van duurzaamheidsaspecten in Europees en nationaal beleid. De Raadsconclusies benadrukken verder het belang van vergroening van de economie en roepen op hier invulling aan te geven via een inclusief proces met betrokkenheid van stakeholders vanuit zowel publieke als private sectoren en op basis van gedegen kennis. Onder andere zou hiertoe op internationaal, Europees en nationaal niveau gewerkt moeten worden aan indicatoren die verder gaan dan het bruto nationaal product (BNP), bijvoorbeeld door het gebruik van hulpbronnen, aantasting van het milieu, gezondheidseffecten en sociale aspecten hierin mee te nemen.

De Raad omarmt de aanbevelingen in het slotdocument over institutionele hervormingen. Daarnaast noemen de Raadsconclusies drie belangrijke doelen waarmee de EU de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) ingaat. Als eerste wil de Raad dat de AVVN een besluit neemt over een mondiaal instrument ter bescherming van de mariene biodiversiteit onder het VN Verdrag «Law of the Sea» (UNCLOS). Ten tweede benadrukken de Raadsconclusies dat de AVVN zich moet buigen over de kwetsbaarheid van kleine, zich ontwikkelende eilandstaten voor klimaatverandering. Als laatste zal de AVVN, wat de Raad betreft, alle nodige stappen nemen om de implementatie te bespoedigen van het 10 jarig kaderprogramma voor duurzame consumptie en productie dat tijdens Rio+20 is aangenomen.

De Raadsconclusies verwelkomen tot slot de afspraken die tijdens Rio+20 zijn gemaakt over de ontwikkeling van duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's). Tijdens de Milieuraad was het belangrijkste discussiepunt de mate waarin nu al prioritaire thema's kunnen worden benoemd voor deze SDG's. Nederland vindt het belangrijk dat prioriteiten worden gesteld, maar acht het niet wenselijk om onszelf zo vroeg in het proces vast te leggen op een afgebakende lijst met thema's. De tekst van de Raadsconclusies sluit hierbij aan.

Vorbereiding van de klimaatconferentie (COP 18), Doha (Qatar)

Ter voorbereiding op de internationale klimaatop, die op 26 november van start gaat in Qatar, heeft de Raad conclusies aangenomen over de inzet van de EU. Voorafgaand aan de bespreking van de Raadsconclusies is er tijdens de lunch gesproken over de uitkomsten van de voorbereidende onderhandelingen die op 22 en 23 oktober plaatsvonden in Seoul (Korea). Bij aanvang van de discussie over de Raadsconclusies ontbrak op drie punten overeenstemming binnen de Raad. Als eerste moest er nog invulling gegeven worden aan de kwantitatieve doelstelling waar de EU zich bij een verlenging van het Kyoto Protocol aan kan verbinden. De Raad heeft de doelstelling vastgelegd op 20% CO₂-reductie in 2020 ten opzichte van peiljaar 1990.

Het onderwerp klimaatfinanciering komt in de aangenomen Raadsconclusies niet uitgebreid aan bod, dit onderwerp wordt behandeld tijdens de Ecofin Raad van 13 november a.s. In de Milieuraad is op verzoek van een aantal lidstaten een verwijzing opgenomen naar het belang van een signaal in Doha naar ontwikkelingslanden over voortzetting van klimaatfinanciering na 2012.

Het laatste punt van discussie betrof de overgebleven emissierechten (AAU's) onder de lopende periode van het Kyoto Protocol. Een aantal lidstaten bezit veel overgebleven rechten en hecht daarom aanzienlijk belang aan het mee kunnen nemen van deze rechten naar een volgende periode van het Kyoto Protocol. Andere lidstaten, waaronder Nederland, vinden het juist belangrijk om het gebruik van overgebleven rechten in te perken om zo de effectiviteit van klimaatafspraken intact te houden en de koolstofmarkt niet te ontwrichten. Het is de Raad niet gelukt om een nader uitgewerkte positie te vormen. De EU gaat de klimaatop in op basis van de positie die de Milieuraad in conclusies van 9 maart dit jaar aannam. Voorstellen in Doha zullen beoordeeld worden op basis van de daarin genoemde criteria: milieu-integriteit, stimuleren dat Partijen verder gaan dan de afspraken en het stellen van ambitieuze doelstellingen. De Raadsconclusies benadrukken verder het belang van een gebalanceerde uitkomst van Doha op basis van het in Durban (2011) overeengekomen pakket. De Raad verwelkomt de start die is gemaakt met het voorbereiden van een mondiaal juridisch bindend instrument om klimaatverandering tegen te gaan. Nederland hecht veel belang aan dit instrument dat ervoor moet zorgen dat alle landen hun verantwoordelijkheid nemen naar rato van hun mogelijkheden. De Raad roept Partijen bij het klimaatverdrag op ook nationaal alle nodige voorbereidingen te treffen om het nieuwe instrument in 2020 te kunnen implementeren. De Raad benadrukt de noodzaak om het wereldwijde ambitieniveau voor 2020 aan te scherpen om het behalen van de 2 graden doelstelling binnen bereik te houden. De Raadsconclusies bevestigen het voornemen van de EU om, als overgang naar een nieuw mondiaal juridisch bindend instrument, in Doha een tweede verplichtingenperiode onder het Kyoto Protocol af te spreken, in de vorm van een formele amendering. Verder beaamt de Raad het belang van marktmechanismen en pleit de Raad voor voortgang op een aantal meer technische onderwerpen.

Diversenpunten

Verordening inzake toegang tot genetische bronnen

De Commissie gaf een toelichting op het voorstel dat op 4 oktober uitkwam voor een verordening ter implementatie van het zogenaamde ABS Protocol. Dit Protocol onder het biodiversiteitsverdrag bevat afspraken over toegang tot genetische bronnen (bijvoorbeeld in plant collecties) en de verdeling van de baten die het gebruik daarvan oplevert.

Belang van EU-wetgeving voor het halen van milieudoelen

België pleitte voor sterker en meer coherent bronbeleid om EU milieudoelen op gebied van bijvoorbeeld luchtkwaliteit te kunnen halen, en kreeg hierbij bijval van diverse lidstaten. Inkomend Voorzitterschap Ierland heeft aangegeven dat dit onderwerp aan bod zal komen tijdens de informele Milieuraad in de eerste helft van volgend jaar. Nederland is in het algemeen groot voorstander van ambitieus Europees bronbeleid, omdat dit veelal kosteneffectiever is dan maatregelen op nationaal niveau en bovendien bijdraagt aan een gelijk speelveld.

Europese regelgeving inzake gevaarlijke stoffen in textiel

Zweden heeft zorgen uitgesproken over de hoeveelheid chemicaliën, waaronder gevaarlijke stoffen, die worden gebruikt bij het produceren van textiel. Deze stoffen blijven vaak in de textiel zitten en vormen daarom een risico voor mensen die in aanraking komen met grote hoeveelheden textiel (bijvoorbeeld omdat ze werken in de kledingbranche). De Commissie heeft toegezegd na te gaan of de bestaande Europese wetgeving (bijvoorbeeld REACH en de biocidenverordening) aanvulling behoeft. Onder andere onderzoekt de Commissie momenteel allergische reacties op chemicaliën in textiel.

Samenwerking op gebied van milieuzones

Tsjechië wees erop dat steeds meer lidstaten overgaan tot het instellen van milieuzones om de luchtkwaliteit in binnensteden te verbeteren. Omdat er geen Europese harmonisatie is voor dit beleid kan het voor burgers op reis onduidelijk zijn waar ze wel en niet mogen rijden. Tsjechië pleit daarom voor meer informatie-uitwisseling onder lidstaten en betere harmonisatie van systemen.

ETS luchtvaart

De Commissie deed verslag van recente ontwikkelingen t.a.v. het ETS luchtvaart. In november komt de ICAO bijeen en zal duidelijk moeten worden of er bij andere Partijen voldoende draagvlak is voor een mondiaal mechanisme. Dit zou dan voor besluitvorming voor kunnen liggen in de Algemene Vergadering van de ICAO die in september 2013 plaatsvindt. In de tussentijd zet de Commissie ook het bilateraal overleg met de tegenstanders van het EU ETS luchtvaart voort.

ETS backloading

op verzoek van Polen heeft de Commissie de voortgang op gebied van het aankomende voorstel voor een gedeeltelijk uitstel van de veilingen van het ETS gepresenteerd («backloading»). Uit de Europese consultatie blijkt dat het ETS veel draagvlak heeft, maar de Commissie ziet wel de noodzaak om het instrument te versterken. Op 14 november zal de Commissie een impact assessment over het backloading voorstel publiceren en zal zij daarnaast met het European Carbon Market Report 2012 ideeën presenteren om de werking van het ETS structureel te verbeteren. Het kabinet zal u schriftelijk informeren over de reactie van het kabinet hierop en de wijze waarop het de aangenomen motie van het lid Van Veldhoven (21 501-08, nr. 438) inzake structurele verbetering van het ETS en backloading wil uitvoeren.

Doordat de twee diversienpunten over ETS pas aan het eind van een lange vergadering aan bod kwamen hamerde het Voorzitterschap deze punten af en ontbrak de tijd om een inhoudelijke discussie over dit onderwerp te houden. De discussie hierover zal in Raadskader voortgezet worden.