

Vergaderjaar 2012–2013

21 501-08

Milieuraad

Nr. 453

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 februari 2013

Hierbij doe ik u mede namens de minister voor Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking de geannoteerde agenda toekomen van de Milieuraad die op 21 maart 2013 in Brussel plaatsvindt. Deze geannoteerde agenda is gebaseerd op de voorlopige agenda zoals uitgebracht door het Ierse Voorzitterschap. De inhoud geeft de meest recente stand van zaken weer. Mocht de agenda van de Milieuraad nog ingrijpend veranderen, dan zal ik u hierover informeren.

Tevens maak ik van de gelegenheid gebruik nog twee vragen te beantwoorden die tijdens het AO van 12 december werden gesteld (Kamerstuk 21 501-08, nr. 452).

D66-kamerlid mevrouw Van Veldhoven vroeg in het kader van de Europese groeiprioriteiten voor 2012 hoe Nederland scoort op andere indicatoren dan die voor efficiënt grondstofgebruik. Ik kan daarop het volgende antwoorden.

Nederland moet in het kader van het EU Semester onder andere rapporteren op de 20/20/20 doelstelling uit de EU 2020 Strategie. Deze doelstelling bestaat uit drie indicatoren, 20% minder uitstoot van broeikasgassen dan in 1990, 20% van de energie uit duurzame energiebronnen en 20% meer energie efficiëntie. Het Nederlandse deel van de Europese doelstelling van 20% CO₂-emissiereductie wordt gehaald. Met betrekking tot hernieuwbare energie beoogt het Kabinet om in 2020 tot een aandeel van 16% duurzame energie te komen. Dit is 2% boven de binnen de EU overeengekomen doelstelling voor Nederland. Verschillende initiatieven worden ontplooid om dit aandeel duurzame energie te realiseren. Het voortouw voor dit onderwerp ligt bij het Ministerie van Economische Zaken. Vorig jaar is Nederland gevraagd om in het Nationale Hervormingsprogramma ook te rapporteren op Resource Productivity, waarop Nederland in Europees verband goed scoort. Dit jaar heeft de Commissie niet gevraagd om over de indicator Resource Productivity te rapporteren. De Europese Commissie is momenteel bezig met het

ontwikkelen van indicatoren voor resource efficiency (zoals landgebruik, watergebruik, koolstofgebruik en biodiversiteit) waartoe ze in oktober 2012 een consultatie is begonnen. Nederland is nauw betrokken bij deze consultatie. Naar verwachting komt de Commissie in de loop van dit jaar naar verwachting met nieuwe indicatoren. Aangezien deze indicatoren nog niet zijn ontwikkeld kan nog niet worden berekend hoe Nederland zelf scoort op deze indicatoren, noch in vergelijking met andere Europese Lidstaten. Informatie over de huidige situatie van hoe we in Nederland omgaan met natuurlijke hulpbronnen staat beschreven in de Balans van de Leefomgeving.

De heer Van Gerven (SP) vroeg naar de stand van zaken met betrekking tot de efficiëncynormen voor stationaire apparaten, generatoren, compressors, bouwmachines en dat soort zaken. Ik kan hem het volgende antwoorden. In beginsel valt dit type materieel onder de werking van de Richtlijn Ecodesign. Op korte termijn is niet te verwachten dat er Europese efficiëncynormen op basis van de Richtlijn Ecodesign zullen worden ontwikkeld. De genoemde toestellen zijn niet opgenomen in het EU Ecodesign werkprogramma 2012 – 2014. Reden hiervoor is dat het gaat om relatief lage aantallen, een per saldo beperkt besparingspotentieel en een grote diversiteit aan toestellen. Naast CO₂ stoten bedoelde stationaire apparaten ook NO₂ en fijn stof uit. Normstelling daarvoor is opgenomen in de richtlijn «Niet voor de weg bestemde mobiele machines» (97/68/EC). Een voorstel van de Commissie tot aanpassing van deze richtlijn wordt voorjaar 2013 verwacht. De Commissie is gestart met een publieke consultatie om deze richtlijn verder aan te scherpen. De Commissie werkt ook aan een herziening van de Thematische Strategie Luchtverontreiniging en zal deze eind 2013 publiceren. Versterking van het brongericht beleid wordt een van de peilers van de herziene strategie, hetgeen ik ondersteun. Aanscherping van de normstelling voor niet voor de weg bestemde machines sluit hier op aan.

Tenslotte treft u in de bijlage een voortgangsoverzicht van actuele Europese wetgevinginitiatieven op het terrein van Infrastructuur en Milieu¹.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Samenvatting

Deze geannoteerde agenda volgt de voorlopige agenda voor de Milieuraad van 21 maart die het lers Voorzitterschap begin dit jaar uitbracht. Hierop staan oriënterende debatten over drie voorstellen om EU-wetgeving te herzien: milieueffectrapportage, biobrandstoffen en gefluoreerde broeikasgassen. Ook is er ruimte gereserveerd voor een gedachtewisseling over een voorstel van de Commissie over het Nagoya Protocol (toegang tot en het delen van genetische materialen) en het evaluatierapport van REACH. Tenslotte staan onder diversenpunten de toekomst van het internationaal klimaatregime, de klimaatadaptatiestrategie, de routekaart inzake stoffen van zeer ernstige zorgen ETS luchtvaart geagendeerd. De verwachting is dat de presentatie van de klimaatadaptatiestrategie zal worden doorgeschoven naar de Milieuraad van juni, omdat de interne besluitvorming binnen de Commissie langer duurt dan voorzien.

Richtlijn milieueffectrapportage (m.e.r.)

Oriënterend debat

Inhoud

De Commissie publiceerde op 26 oktober 2012 een voorstel (COM 2012 628) tot wijziging van de richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (de m.e.r.-richtlijn). Met het voorstel beoogt de Commissie een aantal tekortkomingen in de bestaande m.e.r.-richtlijn op te lossen.

Het gaat hierbij onder andere om het stellen van nadere eisen aan de m.e.r.-beoordeling. De uitkomst van deze beoordeling bepaalt of er een MER moet volgen.² Ook worden voorstellen gedaan om de m.e.r. te stroomlijnen met milieubeoordelingen die andere EU regelgeving voorschrijft, zoals de richtlijn industriële emissies, de habitatrichtlijn en de plan-m.e.r.-richtlijn.

Daarnaast worden voorstellen gedaan om de kwaliteit van het MER te verbeteren, zoals een verplicht Reikwijdte en Detail (R&D) advies, verplichte beoordeling van redelijke alternatieven en motivering van eindbesluiten.

Verder worden de inhoudelijke eisen van het MER aangepast om beter aan te sluiten bij actuele milieuthema's zoals klimaatadaptatie, klimaatmitigatie en biodiversiteit.

Stand van zaken

Tijdens de Milieuraad van 21 maart zal een oriënterend debat plaatsvinden aan de hand van een aantal nog op te stellen vragen. Het Europees Parlement heeft inmiddels een rapporteur aangewezen, maar de behandeling van het voorstel is nog niet gestart.

Nederlandse positie

Nederland onderschrijft de noodzaak die de Commissie ziet om praktijkproblemen bij de toepassing van de m.e.r.-richtlijn op te lossen, de richtlijn te moderniseren en in overeenstemming te brengen met slimme

² m.e.r. staat voor milieueffectrapportage en betreft de te volgen procedure. MER staat voor milieueffectrapport en bevat de relevante milieu-informatie voor een te nemen besluit. Het opstellen van een MER is daarmee onderdeel van m.e.r.

regelgeving. Nederland ziet hiervoor in het voorstel enkele nuttige wijzigingen. Wel zet Nederland kritische vraagtekens bij de mate van detail en dwingendheid die wordt voorgesteld. Dit kan leiden tot extra lasten, hetgeen tot een minimum moet worden beperkt. Deze positie wordt gedeeld door veel andere lidstaten. De uitgangspunten van de Omgevingswet worden als leidraad voor de inzet gebruikt.

Biobrandstoffen

Oriënterend debat

Inhoud

De Commissie publiceerde op 17 oktober 2012 een voorstel (COM 2012 595) tot wijziging van de richtlijn brandstofkwaliteit en de richtlijn hernieuwbare energie. Het doel van het Europese biobrandstoffenbeleid is het terugdringen van de broeikasgasuitstoot van biobrandstoffen. Momenteel komt het echter voor dat de broeikasgasuitstoot zelfs hoger kan uitvallen door emissies die verband houden met de zogenaamde indirecte veranderingen in landgebruik (*Indirect Land Use Change*, ILUC). Dit komt voor als bestaande landbouwgronden worden ingezet voor de productie van biobrandstoffen en vervolgens nieuwe of andere gebieden in gebruik worden genomen voor landbouwdoelen als voedsel- of veevoederproductie. De Commissie erkent dit effect en presenteert een voorstel om de duurzaamheid van biobrandstoffen te vergroten. De richtlijnen brandstofkwaliteit en hernieuwbare energie zijn nauw met elkaar verwant: voor het behalen van de in de richtlijnen opgenomen doelstellingen zullen naar verwachting veelal biobrandstoffen worden ingezet. Deze biobrandstoffen dienen te voldoen aan duurzaamheidscriteria. De richtlijn brandstofkwaliteit kent een doelstelling van 6% minder broeikasgasemissies per energiehoeveelheid over de fossiele keten in 2020 ten opzichte van 2010. De richtlijn hernieuwbare energie kent onder andere een doelstelling van 10% aandeel hernieuwbare energie in de vervoersector in 2020.

Hiertoe wordt in de richtlijnen de eis opgenomen dat nieuwe installaties per 1 juli 2014 minimaal 60% broeikasgasemissiereductie moeten behalen voor de in deze installaties geproduceerde biobrandstoffen. Lidstaten en brandstofleveranciers worden daarnaast verplicht te rapporteren over de broeikasgasemissies ten gevolge van indirecte veranderingen in landgebruik. Het aandeel van conventionele biobrandstoffen in het halen van de vervoersdoelstelling uit de richtlijn hernieuwbare energie wordt beperkt tot 5%, waarbij de resterende opgave (tot 10% totaal) moet worden ingevuld met geavanceerde biobrandstoffen. Om de inzet van geavanceerde biobrandstoffen verder te stimuleren wordt in het voorstel bepaald dat deze meervoudig meetellen voor de doelstelling van 10% hernieuwbare energie in de vervoersector 2020.

Stand van Zaken

Tijdens de Milieuraad van 21 maart zal een oriënterend debat plaatsvinden. Recentelijk is het commissievoorstel ook in de Energieraad (22 februari jl.) besproken. Het Iers Voorzitterschap zal in juni de voortgang van dit dossier presenteren, in zowel de Energieraad (7 juni 2013) als in de Milieuraad (18 juni 2013) de voortgang presenteren.

Nederlandse positie

Nederland verwelkomt het wijzigingsvoorstel van de Commissie en onderschrijft het doel. Vanwege onzekerheid over de financiële conse-

quenties van het voorstel, en dan met name in relatie tot het realiseren van de nationale doelstelling voor hernieuwbare energie van 16% in 2020 uit het Regeerakkoord, heeft Nederland echter nog wel een budgettair voorbehoud gemaakt. In het voorstel van de Commissie mogen geavanceerde biobrandstoffen meervoudig meetellen voor het behalen van de doelstelling van 10% hernieuwbare energie in de vervoerssector. Dit geldt niet voor de nationale doelstelling van hernieuwbare energie van 16%. Nederland hecht er zeer aan dat op termijn zowel directe als indirecte emissies worden meegenomen in de beoordeling van de broeikasgasprestatie van biobrandstoffen met behulp van gewasspecifieke ILUC-factoren. Indirecte emissies kunnen namelijk van gewas tot gewas in hoogte verschillen. De motie Van Tongeren c.s. (Kamerstuk 32 813, nr. 29) verzoekt de regering zich in Europees verband expliciet in te blijven zetten op het meewegen van gewasspecifieke ILUC-factoren in de broeikasgasbalans per 1 januari 2014. De regering volgt deze motie op, die in het verlengde van haar standpunt ligt, en zet zich er tijdens de onderhandelingen voor in om steun te krijgen voor het meewegen van deze ILUC-factoren in de broeikasgasbalans.

Nederland onderschrijft de intenties van de Commissie ten aanzien van geavanceerde biobrandstoffen. In het voorstel ontbreekt echter nog een aantal zaken dat van belang is voor de stimulering van geavanceerde biobrandstoffen, zoals heldere randvoorwaarden voor het meervoudig mee laten tellen van geavanceerde biobrandstoffen. Dit is van belang ter voorkoming van een gefragmenteerde implementatie. Nederland zal hierover tijdens de onderhandelingen om opheldering vragen. Zoals verwoord in de brief aan uw Kamer van 14 januari 2013 (Kamerstuk 32 813, Nr. 23) wordt de beschikbaarheid van geavanceerde biobrandstoffen momenteel in kaart gebracht en zal u hierover voor het meireces worden geïnformeerd.

Implementatie van het Nagoya Protocol (genetische bronnen) in de EU

Gedachtewisseling

Inhoud

De Commissie publiceerde op 4 oktober 2012 een voorstel (COM 2012 576) inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen die voortvloeien uit het gebruik ervan in de Unie, een implementatie op EU-niveau van het Nagoya Protocol. Genetische bronnen zijn het «basismateriaal» voor de ontwikkeling van o.a. (nieuwe) landbouw- en sierteeltgewassen, geneesmiddelen en cosmetica (de genetische eigenschappen van planten, dieren en micro-organismen). Duurzaam gebruik en blijvende toegang tot deze bronnen is van groot belang voor voedselzekerheid, land- en tuinbouw en gezondheid. Afspraken over de internationale uitwisseling van genetische bronnen valt in de VN onder de Conventie inzake Biologische Diversiteit (CBD). Deze conventie beoogt behoud van biodiversiteit en het duurzaam gebruik ervan en heeft als derde doel het eerlijk en billijk delen van voordelen uit het gebruik van genetische bronnen, onder meer door toegang tot die bronnen. Het Nagoya protocol zal internationaal de rechten en plichten over de toegang tot deze bronnen, het eerlijk en billijk delen van voordelen uit hun gebruik, en de naleving daarop moeten gaan regelen.

Het protocol wordt van kracht bij 50 ratificaties, naar verwachting kan dat aantal halverwege 2014 gehaald worden. Momenteel hebben 12 partijen bij de Conventie (uitsluitend ontwikkelingslanden) het protocol geratificeerd. De basis van het Commissievoorstel is dat gebruikers van genetische bronnen in de EU door middel van een stelsel van zorgvuldig-

heidseisen waarborgen dat de genetische bronnen die zij gebruiken op legale wijze zijn verkregen in derde landen. Lidstaten wijzen een nationale handhavende instantie aan, die controleert of aan de verplichtingen wordt voldaan die in de verordening zijn opgenomen wordt voldaan. Toegang tot genetische bronnen is niet in het voorstel meegenomen, aangezien dat een nationale competentie van lidstaten betreft.

Stand van zaken

Tijdens de Milieuraad zal een gedachtewisseling plaatsvinden over het voorstel van de Commissie inzake implementatie van het Nagoya Protocol. Nederland heeft het Nagoya protocol in juni 2011 ondertekend, maar nog niet geratificeerd. Er bestaat nog geen specifieke regelgeving over genetische bronnen op EU-niveau of in Nederland, waardoor ratificatie nog niet mogelijk is. Om deze reden bracht de Commissie het voorstel uit waarmee op EU-niveau het Nagoya Protocol kan worden geïmplementeerd, zowel voor de Unie als voor de afzonderlijke lidstaten.

Nederlandse positie

Nederland vindt het vanwege het internationale karakter van gebruik en uitwisseling van genetische bronnen van belang dat er op EU-niveau goede afspraken komen om de verplichtingen uit de CBD en het Nagoya Protocol in te vullen. Dit in aanvulling op de afspraken die al zijn vastgelegd in het Internationaal Verdrag inzake Plant-genetische bronnen voor voedsel en landbouw (ITPGRFA). Nederland heeft op het gebied van genetische bronnen altijd een actieve internationale rol gespeeld. Er is een groot economisch belang voor de toegang tot deze bronnen: Nederland is tweede exporteur wereldwijd van plantaardig uitgangsmateriaal. Het belang hiervan is ook meegenomen in het Topsectorenbeleid, in de sector Tuinbouw & Uitgangsmateriaal. Daarnaast wordt in onderzoek en ontwikkeling van producten in andere sectoren ook veel gebruik gemaakt van genetische bronnen, zoals in de farmacie en chemie, en vormen genetische bronnen een belangrijke basis voor voedselzekerheid. Nederland staat positief tegenover het voorstel van de Commissie. Wel maakt Nederland enkele kanttekeningen: sommige aspecten hoeven niet noodzakelijkerwijs op het niveau van een verordening te worden vastgelegd, daarnaast moeten financiële consequenties verder worden onderzocht. Nederland zal zich inzetten om de doelen van het Protocol te bereiken met zo min mogelijk kosten en administratieve lasten.

REACH

Presentatie door de Commissie en gedachtewisseling

Inhoud

Bij het agendapunt REACH zullen twee documenten worden besproken: het op 5 februari verschenen evaluatierapport over REACH en de op 3 oktober 2012 verschenen evaluatie van het Europees beleid met betrekking tot nanomaterialen. De op 6 februari verschenen Routekaart van de Commissie voor de identificatie van stoffen van zeer ernstige zorg (SVHC, Substances of Very High Concern) staat als diversienpunt op de agenda. Gezien de samenhang worden deze drie stukken hieronder gezamenlijk behandeld.

REACH staat voor Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemische stoffen. Het doel van REACH is het beheersen van risico's van chemische stoffen, waaronder gezondheidsschade en schade het milieu. Naar aanleiding van de evaluatie van REACH concludeert de Commissie dat de

uitvoering van deze verordening goed functioneert en dat daardoor het gebruik van chemische stoffen in Europa veel veiliger is geworden. De Commissie identificeert een aantal mogelijkheden om de werking van REACH te optimaliseren, zodat onder andere lastenverlichting voor het MKB optreedt. Het doorvoeren van deze verbeteringen kan via technische aanpassingen en flankerend beleid. De Commissie concludeert dat REACH een goede basis vormt voor de beoordeling van nanomaterialen. Het identificeren van SVHC's is van belang om zo nodig risicobeperkende maatregelen te kunnen treffen. Dit zorgt voor een vermindering van de risico's voor milieu en volksgezondheid en tegelijkertijd stimuleert het bedrijven om te innoveren door duurzamere en minder risicovolle alternatieven op de markt te brengen. De Commissie heeft als doel gesteld dat alle relevante SVHC's in 2020 zijn geïdentificeerd, en naar verwachting zullen hiertoe in de komende jaren enige honderden stoffen moeten worden beoordeeld. De Commissie doet in de Routekaart een voorstel voor het proces om dit te verwezenlijken en nodigt de lidstaten uit deze werklast gezamenlijk te delen.

Stand van zaken

Op 19 februari is REACH ook aan de orde geweest in de Raad voor de Concurrentiekracht. De discussie daar focuste op de kosten van REACH voor het MKB, waarbij veel delegaties een oproep deden aan de Commissie om de verbeterpunten die de Commissie in de evaluatie heeft geïdentificeerd snel op te pakken. Tevens constateerde de Concurrentieraad dat er maatschappelijke zorgen bestaan over de risico's van stoffen in nano-vorm en dat het belangrijk is dat de Unie op dit terrein actie onderneemt. Na behandeling door de Milieuraad wordt de uitvoering van de aanbevelingen uit de drie rapporten voor verdere acties grotendeels belegd bij het Europees Agentschap voor Chemische Stoffen (ECHA), in nauwe samenwerking met lidstaten en de Commissie. Later dit jaar, in 2014 en in 2019 zullen nog evaluaties volgen op andere aspecten van de REACH verordening.

Nederlandse positie

Nederland onderschrijft de hoofdconclusies die de Commissie trekt uit zowel de evaluatie van REACH als de evaluatie van Europese regelgeving met betrekking tot nanomaterialen. Nederland deelt ook de zorgen van de Commissie over de inhoudelijke kwaliteit van registratiedossiers en de hoge kosten voor het MKB. Nederland is tevreden over de voorgestelde flankerende maatregelen om de werking van REACH te verbeteren en de zorgpunten aan te pakken. Nederland deelt de conclusie van de Commissie dat REACH ook voor de beoordeling van nanomaterialen een basisbescherming kan bieden, en steunt het initiatief van de Commissie om de REACH-bijlagen aan te passen om de informatievereisten voor nanomaterialen te verhelderen. Zo nodig moeten de informatievereisten worden uitgebreid. Nederland acht het verder noodzakelijk om de definitie van nanomaterialen juridisch bindend te maken. Daarnaast is Nederland voorstander van het oprichten van een Europees registratiesysteem voor toepassingen van nanomaterialen. Hiermee kan bovendien een eind worden gemaakt aan het ontstaan van verschillende nationale registratiesystemen die leiden tot extra administratieve lasten voor betrokken bedrijven. Nederland onderschrijft de doelstelling om in 2020 alle relevante SVHC's te identificeren en wil op basis van de Routekaart daaraan een significante bijdrage leveren. Op een initiatief van de Deense Milieuminister om daarvoor een groep van actieve landen te vormen, heeft Nederland dan ook positief geantwoord, evenals Duitsland.

Diversenpunten

REACH, Routekaart stoffen van zeer ernstige zorg

Zie onder agendapunt «REACH».

Toekomst van het internationaal klimaatregime

Tijdens de klimaatconferentie in Doha (26 november tot en met 7 december 2012) is afgesproken dat een onderhandelingsstekst over een nieuw mondiaal klimaatinstrument uiterlijk eind december 2014 gereed moet zijn, gericht op besluitvorming in 2015 en implementatie in 2020. Op de agenda staat dat de Europese Commissie hierover een groenboek uitbrengt. Laatste informatie van de Europese Commissie is dat er voorafgaande aan de informele Milieuraad in april een paper verschijnt over het nieuwe instrument als start een EU-brede discussie hierover. Nederland zal vóór de zomer de visie op toekomstige mondiale klimaatafspraken naar uw Kamer sturen.

ETS Luchtvaart

De Commissie zal de Raad informeren over besprekingen in *International Civil Aviation Organization* (ICAO) verband over de mondiale aanpak van CO₂-uitstoot door de luchtvaart. Ook zal de Commissie naar verwachting de Raad informeren over de laatste stand van zaken bij de besluitvorming over de tijdelijke uitzondering van het EU ETS (emissiehandelssysteem) voor luchtvaart («*stop the clock*»). Het Commissievoorstel beoogt bij te dragen aan constructieve besprekingen vooruitlopend op de ICAO Assemblee in het najaar van 2013. De door de Commissie voorgestelde uitzondering heeft betrekking op vluchten tussen de Europese Economische Ruimte en derde landen. Het betreft een voorstel om tijdelijk niet handhavend op te treden bij overtredingen van specifieke ETS-verplichtingen (CO₂-monitoring, rapportage en inleveren emissierechten) ten aanzien van vluchten van en naar derde landen. De Commissie heeft via haar website³ informatie openbaar gemaakt waarmee aan de hand van verschillende vragen en antwoorden meer inzicht wordt geboden in de praktische gevolgen van het voorstel. Nederland is voorstander van de door de Commissie voorgestelde werkwijze. Ook binnen het Europees Parlement lijkt hier brede steun voor te zijn.

De genoemde ETS-verplichtingen komen voort uit de Europese Richtlijn 2003/87 en zijn nationaal vastgelegd in de Wet milieubeheer. De Europees voorgestelde uitzondering dient ook nationaal navolging te krijgen. De Staatssecretaris zal hiertoe het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) middels beleidsregels conform het Europese voorstel instrueren. Dit bevordert de heldere en correcte afsluiting van het ETS-handelsjaar 2012, waarvoor de werkzaamheden plaatsvinden in de periode januari tot en met mei 2013.

³ http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/faq_en.htm