

Vergaderjaar 2013–2014

21 501-08

Milieuraad

Nr. 520

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2014

Hiermee bied ik u het verslag aan van de Milieuraad die op 12 juni in Luxemburg werd gehouden. Tijdens de Milieuraad bereikte de Raad een politiek akkoord over het voorstel waarmee lidstaten verdergaande mogelijkheden krijgen om de teelt van gg-gewassen binnen hun grondgebied te weren. Na het zomerreces zal het Italiaans voorzitterschap met mandaat van de Raad onderhandelen met het Europees Parlement om een akkoord in tweede lezing tot stand te brengen.

Tevens maak ik gebruik van de gelegenheid om u op de hoogte te stellen van de overige akkoorden die het afgelopen half jaar binnen het milieudomein onder het Grieks Voorzitterschap zijn bereikt.

ETS luchtvaart

Over de wijziging van het systeem van emissiehandel voor de luchtvaart (ETS Luchtvaart) bent u al geïnformeerd met mijn brief van 15 mei 2014 (Kamerstuk 22 112, nr. 1846).

Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen

Het in eerste lezing bereikte akkoord bevat ten opzichte van hetgeen ik heb aangegeven in de geannoteerde agenda voor de Milieuraad van 14 oktober 2013 (Kamerstuk 21 501-08, nr. 477), geen verrassende elementen. De wijziging van de EVOA over het verplicht stellen van handhavingsplannen helpt bij het bereiken van een meer gelijk speelveld. Lidstaten zijn straks verplicht handhavingsplannen te maken op basis van risicoanalyse, zoals de ILT in Nederland al doet. De onderdelen waaruit zo'n plan moet bestaan zijn vastgelegd en er is een evaluatiebepaling opgenomen om na te gaan of er daadwerkelijk sprake is van een meer uniforme handhaving. Voor de concurrentiepositie van Nederland pakt deze wijziging positief uit. Nederlandse exporteurs en handelaren hebben te lijden van de verhoudingsgewijs zwakke handhaving in andere

Europese landen. Een gemiste kans om te komen tot een echt gelijk speelveld voor afvaltransport is het uitblijven van verduidelijking van begrippen en het wegnemen van interpretatieverschillen tussen de lidstaten (bijvoorbeeld met betrekking tot normen voor maximale verontreinigingen). Nederland heeft hierop sterk aangedrongen. De wijziging introduceert op Europees niveau voorts de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om van de exporteur bewijs te vragen omtrent de rechtmatigheid van de afvaloverbrenging. Ook dit aspect brengt voor Nederland niets nieuws. De toezichthouder heeft op grond van de Algemene wet bestuursrecht immers al het recht om in redelijkheid alle medewerking en inzage in gegevens te vorderen bij het uitoefenen van zijn toezicht. De gewijzigde verordening zal – afhankelijk van de datum in het Publicatieblad van de Europese Unie – naar verwachting vanaf 1 juli 2015 van kracht zijn.

ILUC

Op de Energieraad van 13 juni 2014 is een politiek akkoord tot stand gebracht over het voorstel om de Richtlijn hernieuwbare energie en Richtlijn brandstofkwaliteit (ILUC-voorstel) aan te passen. Uw Kamer wordt hierover met het verslag van de Energieraad geïnformeerd.

Van 16-17 juli komt de informele Milieuraad bijeen in Milaan. Door de wisseling van het voorzitterschap van de EU kan het wat langer duren dan gebruikelijk voordat de agenda beschikbaar is, en is de gebruikelijke termijn wellicht niet haalbaar. Zodra de agenda beschikbaar is, zal ik uw Kamer informeren.

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

Genetisch gemodificeerde gewassen (gg-gewassen)

De Raad is tot een politiek akkoord gekomen over het voorstel om de richtlijn aan te passen waarin de introductie in het milieu van genetisch gemodificeerde organismen is geregeld. Hiermee krijgen lidstaten meer ruimte om teelt van gg-gewassen op hun grondgebied te weren. Het compromis-voorstel van het Grieks Voorzitterschap kon rekenen op een ruime meerderheid. Commissaris Borg (SANCO) gaf aan dat het compromis uitgebreide en juridisch robuuste gronden biedt voor lidstaten om rekening te houden met hun nationale omstandigheden bij besluitvorming over de teelt van gg-gewassen. Daarmee zijn de mogelijkheden voor lidstaten om teelt op hun territorium te weren, dat tot nu toe alleen als noodmaatregel kon worden toegestaan, verruimd. Het systeem biedt ook zekerheid voor bedrijven en boeren.

Slechts twee lidstaten¹ waren nog onvoldoende tevreden over het compromis en onthielden zich van de stemming. Alle overige lidstaten konden het voorstel steunen, maar wel om verschillende redenen. Veel lidstaten gaven aan blij te zijn met de ruimte die het voorstel geeft om binnen hun grondgebied de teelt van gg-gewassen te beperken of verbieden. Andere lidstaten die positief staan tegenover de teelt van gg-gewassen spraken hun hoop uit op een soepeler lopende toelatings-procedure nu er ruimte ontstaat om nationale uitzonderingen te maken. Daarmee is het Griekse Voorzitterschap erin geslaagd de patstelling tussen deze twee groepen te doorbreken met een compromistekst die een delicate balans vormt tussen de verschillende belangen. Dit houdt wel in dat bij de onderhandelingen met het Europees Parlement, die naar verwachting in de tweede helft van dit jaar van start gaan, er weinig ruimte zal zijn om van het compromis af te wijken om het EP tegemoet te komen.

Klimaat- en energiepakket 2030

De Raad voerde een beleidsdebat over de mededeling die de Commissie op 22 januari uitbracht over het beleidsraamwerk voor klimaat en energie voor de periode 2020–2030. Het Voorzitterschap leidde in met de observatie dat er nog grote verschillen zijn tussen lidstaten, vooral waar het gaat om de mogelijkheden die ze hebben om hun emissies te verminderen. Commissaris Hedegaard gaf aan behoefte te hebben aan concrete inbreng van lidstaten als input voor het verdere werk van de Commissie en Voorzitter Van Rompuy. De Commissie werkt momenteel aan de evaluatie van de richtlijn energie-efficiëntie en hoopt hierover spoedig voorstellen op tafel te kunnen leggen zodat dit onderwerp wordt betrokken bij de discussies over het bredere pakket.

De inbreng van de lidstaten was zeer divers. Veel lidstaten zien heil in beleid voor energie-efficiëntie, en wijzen op de kosteneffectiviteit van maatregelen die hierop zijn gericht, maar er zijn ook lidstaten die zich zorgen maken dat aparte doelen voor energie-efficiëntie verstorend kunnen werken. Een aantal lidstaten dringt aan op stevigere maatregelen om hernieuwbare energie te stimuleren, maar anderen hechten juist aan zelfbeschikking waar het gaat om hun energiemix. De noodzaak om de afhankelijkheid van energiebronnen buiten Europa te verminderen wordt door velen gedeeld, en versterkt in het licht van de huidige relatie tussen Oekraïne en Rusland. Meningen verschillen echter over hoe dit aan te pakken. Terwijl een aantal lidstaten meent dat de uitrol van hernieuwbare

¹ België en Luxemburg

energie een kans is om eigen Europese energievoorziening uit te breiden vrezende anderen dat deze energie veel duurder zal zijn en daarom leiden tot onaanvaardbare kosten voor burgers en bedrijven. Interconnectiviteit van de energie infrastructuur is voor een aantal lidstaten aan de periferie van het continent een zeer belangrijk thema, omdat betere connecties met het achterland het makkelijker zou maken om hernieuwbare energie aan het bredere Europese netwerk te leveren.

Voor wat betreft het emissiehandelssysteem (ETS) vragen meerdere lidstaten om versterking hiervan, en voor een aantal is het ook een optie om meer sectoren of een grotere opgave onder het ETS te brengen. Dat zou de non-ETS sectoren ontlasten. Voor veel lidstaten geldt dat non-ETS sectoren (met name transport, landbouw en de bebouwde omgeving) verantwoordelijk zijn voor een relatief groot aandeel van de emissies, terwijl de potentie voor kosteneffectieve reducties in deze sectoren beperkt is. Een aantal landen vraagt dan ook om uitzonderingsmogelijkheden op grond van specifieke nationale karakteristieken van bijvoorbeeld de landbouwsector of de vervoersmarkt. Als laatste wijzen veel lidstaten op het belang van Europese financiële instrumenten om investering in moderne energie-infrastructuur en broeikasgas reductiemaatregelen te ondersteunen. Een aantal lidstaten geeft echter aan dat dit onvoldoende zal zijn om de kosten van maatregelen tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen en dringt daarom aan op solidariteit bij het verdelen van de opgave onder de lidstaten. Nederland heeft gepleit voor kosteneffectieve maatregelen in de non-ETS sectoren, en hierbij in het bijzonder gewezen op de rol van de CO₂-reductiedoelstelling voor transportbrandstoffen in de Brandstoffenrichtlijn.

Pakket «Schone lucht voor Europa»

De Milieuraad voerde een oriënterend debat over de twee wetgevende onderdelen van het in december 2013 uitgebrachte pakket «Schone lucht voor Europa». Het meest omvattend is het voorstel om de bestaande doelen die in de richtlijn nationale emissieplafonds (2001/51/EC) zijn vastgelegd, stapsgewijs aan te scherpen met 2020, 2025 en 2030 als nieuwe doeljaren. De voorgestelde doelen voor 2020 zijn hetzelfde als de doelen die zijn vastgelegd in de eerder overeengekomen herziening van het Gothenburg Protocol onder het Verdrag inzake grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand. Tijdens het oriënterend debat bleek dat nogal wat lidstaten zich terughoudend of voorzichtig opstellen, met name ten aanzien van de aanvullende doelen voor 2025 en 2030. Naast deze doelen zouden er volgens het voorstel ook nationale emissieplafonds moeten komen voor meer luchtverontreinigende stoffen dan nu het geval is, in het bijzonder voor fijn stof en methaan (CH₄).

De landen van de Visegrad groep, aangevuld met Roemenie en Bulgarije, hebben een verklaring doen uitgaan waarin staat dat het voorstel van de Commissie te verstrekkend is, niet in de laatste plaats voor de landbouw vanwege de voorgestelde nieuwe emissieplafonds voor methaan en ammoniak (NH₃). Om deze reden is gevraagd of ook de Landbouwraad zich over dit deel van het voorstel wil uitspreken. Deze groep van landen herkent zich ook niet in de Impact Assessment waarop de Commissie het voorstel heeft gebaseerd; de kosten zijn te hoog en de voorgestelde plafonds staan verdere economische groei in de weg. Hun voorstel is om nu niet verder te gaan dan de herziening van het Gothenburg protocol en in een later stadium te besluiten over aanscherping na 2020. Ook de landen die wel verder willen gaan dan hetgeen in het herziene Gothenburg Protocol is vastgelegd, plaatsten de nodige kanttekeningen. Een veelgehoord zorgpunt is dat de voorgestelde nationale emissieplafonds haalbaar en betaalbaar en de benodigde maatregelen kosteneff-

fectief moeten zijn. Ook zou er voldoende aandacht moeten zijn voor nationale en regionale verschillen. Veel van deze lidstaten gaven ook aan dat het algemene ambitieniveau van de herziening van de richtlijn wel in stand moet blijven en dat alle sectoren moeten bijdragen, inclusief de landbouw. Nederland intervenieerde langs de lijn zoals verwoord in de geannoteerde agenda voor de Milieuraad: positief over de intenties van het voorstel maar nog in afwachting van een kosten-batenanalyse voor het innemen van een positie. Commissaris Potočnik reageerde teleurgesteld op hetgeen hij had gehoord. Hij gaf aan dat de lidstaten niet consequent zijn. In het 7e Milieuactieprogramma is immers opgenomen dat luchtvervuiling en het effect ervan op ecosystemen en biodiversiteit verder moet worden teruggebracht met als langetermijndoelstelling om kritische belastingen en niveaus niet te overschrijden. Met de normstelling uit de huidige Luchtkwaliteitsrichtlijn komen de nieuwe WHO-normen echter nog lang niet in zicht, dus hoe kan het dan zijn dat het ambitieniveau van dit voorstel voor emissiereductie te hoog ligt?

De voorzitter rondde het debat af met de vaststelling dat lidstaten meer flexibiliteit en meer differentiatie willen, dat er zorgen bestaan over de maatregelen voor de landbouw en dat nadere analyse van het Commissievoorstel een voorwaarde is voor vooruitgang op dit dossier. Het andere wetgevende voorstel uit pakket «Schone lucht voor Europa» is gericht op het verminderen van de uitstoot van luchtverontreinigende emissies door middelgrote stookinstallaties (1 – 50 MW). Europese eisen voor deze stookinstallaties vastleggen in Europese wetgeving (hetgeen tot nu toe niet is gebeurd) draagt bij aan het halen van voorgestelde emissieplafonds voor 2020, 2025 en 2030. Dit is met name het geval voor landen die nationaal nog niet de «beste beschikbare technieken» toepassen. De meeste lidstaten onderschrijven wel de noodzaak van een richtlijn met emissiegrenswaarden voor middelgrote stookinstallaties, met dien verstande dat er niet voor alle categorieën stookinstallaties dezelfde emissie-eisen en overgangstermijnen zouden moeten gelden. Met name de categorie-indeling 1–5, 5–20 en 20–50 MW werd veel gehoord. Sommige lidstaten pleitten ervoor dat de categorie 1–5 MW, en in een enkel geval ook de categorie 5–20 MW, buiten de werking van de richtlijn zou moeten worden gehouden. De positie van Nederland bevindt zich aan de andere kant van het spectrum. De voorgestelde normen zouden nog iets strenger kunnen, zodat ze gelijk worden aan de normen die nu al in Nederland gelden. Het Griekse voorzitterschap rondde de discussie af met de inschatting dat een akkoord in eerste lezing, in de tweede helft van 2014 onder het Italiaans voorzitterschap, vanuit de Raad bezien mogelijk zou moeten zijn.

Biodiversiteitsverdrag

De Raad nam conclusies aan ter voorbereiding van de 12e Conferentie van Partijen bij de Conventie inzake Biologische Diversiteit (COP 12 – CBD), de hieraan gekoppelde 7e vergadering van Partijen bij het Cartagena Protocol (COP/MOP 7) en mogelijk de eerste vergadering van Partijen bij het Nagoya Protocol (COP/MOP 1). De Raadsconclusies gaan in op de belangrijkste onderwerpen die tijdens deze vergaderingen aan bod zullen komen. Voor wat betreft het biodiversiteitsverdrag ligt de focus op het strategische plan 2012–2020, het mobiliseren van middelen en het beschermen van de marine biodiversiteit. In 2012 sprak COP 11 – CBD af in 2015 een verdubbeling van de (internationale biodiversiteitgerelateerde financiering richting ontwikkelingslanden te realiseren. Tijdens de Raad herbevestigde Commissaris Potočnik dat deze opgave op het niveau van de EU als geheel moet worden gezien en dus niet een op een vertaald naar de afzonderlijke lidstaten. Verder sprak de Commissie waardering uit voor de expertise die onder andere Nederland bijdraagt aan het in kaart

brengen van ecosystemen. Omdat de voorliggende Raadsconclusies op unanieme steun konden rekenen vond geen uitgebreide discussie plaats over dit onderwerp. Enkele lidstaten benadrukten dat het belangrijk is alles op alles te zetten om biodiversiteitsverlies tegen te gaan.

Diversenpunten

Onder diversenpunten presenteerde het Voorzitterschap de stand van zaken met betrekking tot de ratificatie van het Doha amendement aan het Kyoto Protocol, waarmee de EU zich in lijn met het bestaande Europees klimaatbeleid committeert aan een broeikasgas emissiereductie van 20% in 2020. De Commissie heeft hiervoor een voorstel uitgebracht en dit kan rekenen op steun van 27 lidstaten. Eén lidstaat kan het voorstel niet steunen². Tijdens de Raad hebben de Commissie en diverse lidstaten, waaronder Nederland, er bij de betreffende lidstaat op aangedrongen snel met een alternatief te komen opdat er gezocht kan worden naar een compromis.

Ook de voortgang van de onderhandelingen over voorstellen ten aanzien van monitoring, verificatie en rapportage van scheepvaartemissies en van plastic tassen kwam kort aan de orde. Het Italiaans Voorzitterschap hoopt akkoord te kunnen bereiken op deze dossiers. Verder liep het Voorzitterschap na welke internationale bijeenkomsten de afgelopen periode plaats hebben gevonden en de komende tijd op de agenda staan. Hierbij noemde het Voorzitterschap onder andere de aankomende Bijeenkomst van Partijen van het Verdrag van Aarhus die van 30 juni tot 4 juli plaatsvindt in Maastricht.

Frankrijk vroeg aandacht voor hormoonverstorende stoffen en wees op hiaten in de huidige EU regelgeving ten aanzien van stoffen. Hierdoor zijn, althans Frankrijk, de potentiële risico's van deze stoffen voor de gezondheid niet voldoende afgedekt, en Frankrijk riep de Commissie dan ook op meer initiatief te tonen op dit punt. Onder andere vraagt Frankrijk de Commissie om werk te maken van een heldere definitie van hormoonverstorende stoffen die recht doet aan de gevaren van deze stoffen. Een aantal lidstaten spraken steun uit, maar een lidstaat wees ook op de noodzaak een en ander zorgvuldig op te pakken. Commissaris Potočnik gaf aan wel degelijk aandacht te hebben voor dit onderwerp. Werk is gaande om criteria te formuleren voor hormoonverstorende stoffen en binnenkort opent de Commissie een consultatie hierover. De Commissaris gaf aan dat het spectrum van regelgeving waarnaar moet worden gekeken wel heel breed is en dat daarom in eerste instantie de focus zal liggen op de regels rondom gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Zweden lichtte recent onderzoek toe waaruit blijkt dat sterk gefluoreerde stoffen (zogenaamde PFAS of Perfluorinated Alkylated Substances) in drinkwaterbronnen worden aangetroffen. PFAS worden in veel toepassingen gebruikt, bijvoorbeeld brandblussers. Aangezien deze stoffen persistent zijn in het milieu, en vaak ook in de voedselketen accumuleren en toxisch zijn, is het aantreffen hiervan in de drinkwatervoorraad

² De in Doha gemaakte afspraak is dat wordt uitgegaan van een lastenverdeling onder de lidstaten die overeenkomt met de verdeling die is gehanteerd voor het Inspanningsverdelingsbesluit, (oftewel *Effort sharing decision*) als onderdeel van het EU klimaat- en energiepakket voor 2020. Voor deze lidstaat is het gunstiger wanneer in plaats daarvan wordt uitgegaan van een 20% opgave per individuele lidstaat, omdat in dat geval deze lidstaat recht heeft op veel meer uitstoot met bijbehorende rechten dan onder het Europees klimaat- en energiebeleid het geval is, en aangezien deze rechten ook verhandelbaar zijn vertegenwoordigt dit een financiële waarde. De opstelling van deze lidstaat is echter niet in lijn met vigerend EU beleid, en kan daarom niet rekenen op steun van andere lidstaten, ook niet degenen die van een dergelijke aanpak eveneens zouden profiteren.

zorgelijk. Commissaris Potočnik beaamde dat dit een zorgelijk punt is, maar wees ook op de gebrekkige kennis over deze zeer brede groep stoffen. Voor sommige individuele stoffen worden de risico's nu onder bestaande regelgeving beoordeeld, maar het is wel zaak te voorkomen dat het uitbannen van de ene stof ervoor zorgt dat een andere, net zo gevaarlijke stof, meer wordt gebruikt. Het Europees chemicaliën agentschap, ECHA, buigt zich nu over een goede aanpak. Daarnaast overweegt de Commissie de noodzaak voor internationale maatregelen onder het Verdrag van Stockholm.

Tot slot lichtte Italië de milieuagenda voor de komende zes maanden toe. Italië wil veel aandacht besteden aan vergroening van de economie en het koppelen van milieuopgaven aan de noodzaak voor banencreatie. Dit zal dan ook aan de orde zijn tijdens de informele Milieuraad van 16-17 juli. Italië zal verder het pakket dat de Commissie binnenkort over de circulaire economie verwacht uit te brengen op de agenda zetten, en de lopende dossiers van het Grieks Voorzitterschap overpakken. Hierbij zal prioriteit worden gegeven aan de onderhandelingen met het EP over het eerdergenoemde voorstel ten aanzien van gg-gewassen.