

Vergaderjaar 2023–2024

21 501-08

Milieuraad

Nr. 913

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN
WATERSTAAT EN VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN
ENERGIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 november 2023

Met deze brief informeren wij u, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, over de Milieuraad die op 16 oktober 2023 in Luxemburg plaatsvond.

Ook informeren wij u in deze brief over de stand van zaken van de onderhandelingen over de herziening van de richtlijn luchtkwaliteit conform de toezegging gedaan tijdens het Commissiedebat Milieuraad van 12 oktober jl. (Kamerstuk 21 501-08, nr. 912) Tevens informeren wij u over een andere toezegging gedaan bij het Commissiedebat Milieuraad, namelijk om na te gaan of het mogelijk is om te analyseren hoe er in de EU-lidstaten verschillend wordt omgegaan met de vier voorwaarden uit artikel 6 (einde-afvalfase) van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen.

Tot slot informeren wij u over het akkoord in de trilogie over de verordening betreffende geïmpureerde broeikasgassen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten

I. Verslag Milieuraad d.d. 16 oktober 2023

Tijdens de Raad werden algemene oriëntaties bereikt op de herziening van de Europese CO₂ emissienormen voor nieuwe zware bedrijfsvoertuigen en de herziening van de richtlijn stedelijk afvalwater. Daarnaast werden raadsconclusies aangenomen op de Europese inzet voor COP28 en een herziene *Nationally determined contribution* (NDC) van de EU voor 2030 onder het Verdrag van Parijs vastgesteld.

Onder het punt «diversen» hebben het Europees voorzitterschap en de Europese Commissie (hierna «de Commissie») de stand van zaken toegelicht van twee lopende wetsvoorstellen op het gebied van milieu. Ook heeft de Commissie de uitkomsten van de Baltische conferentie van 29 september jl. toegelicht, en lichtte het de stand van zaken toe rondom de nationale energie en klimaatplannen. Daarnaast brachten diverse lidstaten AOB-punten in onder het punt «diversen».

Herziening van de Europese CO₂ emissienormen voor nieuwe zware bedrijfsvoertuigen

Na publicatie van het voorstel voor herziening van de CO₂ emissienormen voor zware bedrijfsvoertuigen (heavy duty vehicles, HDV)¹ op 14 februari 2023, en behandeling van het voorstel bij de Milieuraad in juni 2023², kwamen de lidstaten op deze Milieuraad tot een algemene oriëntatie. Naar verwachting zal het Europees Parlement (EP) in november haar positie plenair vaststellen, hierna kunnen de onderhandelingen tussen het EP en de Raad van start gaan.

Het Spaanse voorzitterschap is in de finale compromistekst die is vastgesteld op de Raad, uiteindelijk nog tegemoet gekomen aan de wensen van een aantal lidstaten die anders niet akkoord konden gaan. Zo heeft het voorzitterschap uiteindelijk nog souplesse getoond met betrekking tot het doeljaar waarbij bussen 100% emissieloos moeten zijn. Dat doeljaar is van 2030 naar 2035 verschoven met een tussentijdse doelstelling van 85% voor 2030. Verder is de herzieningsclausule, waarmee het doelbereik en de CO₂-normen in 2027 opnieuw zullen worden beoordeeld aan de hand van de ontwikkeling van alternatieve laad- en tankinfrastructuur, uitgebreid met een beoordeling van de rol van *Carbon Correction Factor* (CCF)³ in de overgang naar emissievrije mobiliteit voor zware bedrijfsvoertuigen. Het voorzitterschap onderstreepte het belang om tot een gemeenschappelijke raadspositie te komen om de onderhandelingen met het EP tijdig te kunnen starten en daarmee voor de verkiezingen voor het EP in juni 2024 tot een finaal akkoord te kunnen komen.

De Commissie benadrukte het grote aandeel dat de transportsector en zware voertuigen hebben in de Europese uitstoot van CO₂ emissies en dat dit voorstel cruciaal is om de CO₂ emissies van de zware voertuigensector terug te dringen in de EU. De Commissie onderstreepte daarnaast dat het voorliggende voorstel een duidelijk signaal aan de industrie geeft voor de lange termijn en dat het helpt het Europese leiderschap in technologie en innovatie op het gebied van nul-emissie zware voertuigen te versterken. De Commissie benoemde ook dat het voorstel zal bijdragen aan het

¹ COM (2023) 88, *Kamerstuk II 2022/23*, 22 112, nr. 3634

² *Kamerstuk II 2022/23*, 21 501-08, nr. 906

³ Een *Carbon Correction Factor* (CCF) is een mechanisme om het gebruik van duurzame brandstoffen toe te kunnen rekenen aan de CO₂-reductiedoelen van fabrikanten. De reductiedoelstelling van deze verordening, die betrekking heeft op de CO₂-emissies van nieuwe voertuigen, wordt hierdoor verlaagd. Dit leidt tot minder klimaatwinst.

verminderen van de energie-afhankelijkheid van de EU en het verbeteren van de luchtkwaliteit.

In hun interventies gaven vrijwel alle lidstaten aan het doel van het voorstel te steunen, namelijk het reduceren van de CO₂ emissies van zware voertuigen in lijn met de EU klimaatambities. Lidstaten maakten van hun interventies gebruik om hun positie ten overstaan van nog enkele openstaande discussiepunten aan te geven. Zo gaf een bij elkaar blokkerende minderheid vormende groep lidstaten aan dat zij graag het doeljaar voor stadsbussen om 100% emissieloos te zijn wilden verschuiven naar minimaal 2035. Zij uitten daarbij vooral de zorgen over de financiële gevolgen voor kleine gemeenten en gemeenten met reeds gedane investeringen in bijvoorbeeld bussen op biogas. Enkele andere lidstaten wilden een *Carbon Correction Factor* invoegen waarmee lage CO₂-emissie brandstoffen (zoals *e-fuels*) ook onder het voorstel zouden komen te vallen. Hierdoor zouden voertuigfabrikanten minder CO₂-emissiereducties via de nieuwverkoop van zware bedrijfsvoertuigen hoeven te realiseren. Hier waren andere lidstaten, waaronder Nederland, op tegen omdat dit tot onacceptabele verwatering van het voorstel zou leiden en een negatief effect zou hebben op de haalbaarheid van de Europese klimaatdoelstellingen en het concurrentievermogen van de Europese vrachtwagenfabrikanten. Het voorzitterschap is de voorge-noemde groep uiteindelijk tegemoet gekomen door in de revisieclausule die in 2027 in werking treedt op te nemen dat de Commissie de rol van een CCF in de transitie zal beoordelen.

Het kabinet staat positief tegenover de behaalde algemene oriëntatie. Nederland had graag meer ambitie gezien door de hoofddoelen voor CO₂-reductie te verhogen, maar heeft zich bereid getoond de finale compromistekst te steunen om de benodigde vaart achter het voorstel te houden om nog voor de EP's verkiezingen tot een finaal akkoord te komen. Tot slot heeft Nederland conform de toezegging die gedaan is aan het lid Haverkort (VVD) tijdens het commissiedebat Milieuraad op 12 oktober jl. aandacht gevraagd voor de verduurzaming van koeltrailers.

Herziening van de richtlijn stedelijk afvalwater

Na publicatie van het voorstel voor herziening van de richtlijn stedelijk afvalwater op 26 oktober 2022⁴, en de behandeling van het voorstel bij de Milieuraad in maart 2023⁵, kwamen de lidstaten op deze Milieuraad tot een algemene oriëntatie. Hiermee kunnen de onderhandelingen met het EP van start gaan.

Het voorzitterschap benadrukte dat het in de finale compromistekst heeft ingezet op flexibiliteit rondom deadlines voor implementatie, mede om kritische lidstaten tegemoet te komen. Daarnaast is ingezet op het aanpassen van grenswaarden om zo een verbetering ten opzichte van de oude richtlijn te realiseren. Tot slot heeft het voorzitterschap het «de vervuiler betaalt»-principe toegepast door middel van het instellen van een Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV) voor medicijnen en cosmetica, een belangrijk element om microverontreiniging aan te pakken.

De Commissie benadrukte dat de huidige richtlijn succesvol is geweest in het verbeteren van de waterkwaliteit in de EU. Zij benadrukte echter dat een herziening nodig is om nieuwe uitdagingen te adresseren. De Commissie erkende dat enkele lidstaten moeite hadden met het imple-

⁴ COM (2022) 541 final, *Kamerstuk II 2022/23*, 22 112, nr. 3570

⁵ *Kamerstuk II 2022/23*, 21 501-08, nr. 898

menteren van de richtlijn en dat het verzoek om meer tijd begrijpelijk is in de herziening, maar dat dit geen excuus is om implementatie uit te stellen. Daarnaast gaf de Commissie aan dat de voorziene energieneutraliteit behaald kan worden door energiebesparing en opwekking van duurzame energie, wat helpt voor de kosteneffectiviteit van waterzuivering. Tot slot benadrukte de Commissie dat de UPV in haar analyse medicijnen en cosmetica niet onbetaalbaar maakt, en dat de UPV bedrijven een prikkel geeft om groener te produceren.

Een groot gedeelte van de lidstaten, waaronder Nederland, verwelkomden het compromisvoorstel, en bedankten het voorzitterschap voor het werk om tot een algemene oriëntatie op dit dossier te komen. Veel lidstaten, waaronder Nederland, benadrukten dat de balans zoals in het compromisvoorstel verwoord voor hen acceptabel was. Een grote meerderheid van de lidstaten, waaronder Nederland, steunden het voorstel voor de UPV voor medicijnen en cosmetica, en het op die manier toepassen van het «de vervuiler betaalt»-principe. Wel zijn er bij diverse lidstaten zorgen over de uitvoering van de UPV die gevolgen voor prijzen en beschikbaarheid van medicijnen kan hebben, en extra administratieve lasten met zich kan meebrengen.

Diverse lidstaten benadrukten de grote financiële last bij het implementeren van de richtlijn en de noodzaak voor aanvullende financiële middelen. Ook heeft een groot aantal lidstaten benadrukt dat het voor hen moeilijk is om de gestelde doelen te halen, waardoor tijd nodig is voor de implementatie. Ook hebben diverse lidstaten benadrukt dat er flexibiliteit nodig is voor de doelen rondom energieneutraliteit. Het voorzitterschap heeft via de compromistekst deze zorgen grotendeels weggenomen, waardoor een overgrote meerderheid van de lidstaten kon instemmen met de algemene oriëntatie.

Het kabinet staat positief tegenover de behaalde algemene oriëntatie. Met het compromisvoorstel is de kern van het ambitieniveau zoals voorgesteld door de Commissie overeind gebleven, en vormt de herziening een vooruitgang op de huidige richtlijn. Het kabinet heeft hier tijdens het Raadstraject actief op ingezet. Daarnaast wordt voorzien in het voorstel om een UPV voor medicijnen en cosmetica in te voeren, waardoor uitvoering wordt gegeven aan de wensen van Nederland, en de Kamer-motie Hagen en Tjeerd De Groot⁶ die oproept tot een UPV medicijnresten, omtrent het instellen van een UPV middels deze herziening.

COP28

Dit jaar vindt van 30 november tot en met 12 december COP28 plaats in Dubai, de Verenigde Arabische Emiraten. Tijdens de COP onderhandelt de EU als één partij en wordt er met één mond gesproken. De Nederlandse inzet wordt daarom hoofdzakelijk vastgelegd in de EU posities die voorafgaand aan iedere COP door de lidstaten en de Commissie gezamenlijk worden vastgesteld. Tijdens de Milieuraad van 16 oktober bereikten de lidstaten unaniem een akkoord op een ambitieuze EU inzet voor COP28 in zogenoemde Raadsconclusies.

Over de meeste onderwerpen was voorafgaand aan de Raad al overeenstemming. Zo heeft de EU een ambitieuze positie ingenomen t.a.v. de *Global Stocktake* waarmee de EU alle landen oproept tot meer klimaat-actie. Ook heeft de EU een constructieve positie aangenomen t.a.v. de vormgeving van het tijdens COP27 afgesproken fonds voor schade en verlies als gevolg van klimaatverandering.

⁶ Kamerstuk II 2022/23, 21 501-08, nr. 894

Bij de Raad benadrukten de Commissie, het Spaanse voorzitterschap en een groot aantal lidstaten, waaronder Nederland, het belang van een stevige EU boodschap met betrekking tot de *Global Stocktake*, schade en verlies, adaptatie en financiering op COP28. Daarbij werd het belang van het tonen van solidariteit en het bouwen van bruggen met ontwikkelingslanden onderstreept. Nederland wees hierbij ook op de bijzondere positie van kleine eilandstaten in ontwikkeling (*Small Island Developing States, SIDS*). Volgens het kabinet vormen de Raadsconclusies een gebalanceerd pakket dat de EU ruimte geeft om op COP28 te onderhandelen met grote uitstoters en ontwikkelingslanden.

De discussie richtte zich verder nog op de uitfasering van fossiele brandstoffen, de tekst over mondiale doelen voor hernieuwbare energie en energie-efficiëntie en de uitfasering van subsidies voor fossiele brandstoffen.

Ten eerste vond discussie plaats over de noodzaak fossiele brandstoffen uit te faseren en de rol die technologieën om CO₂ af te vangen en op te slaan (*Carbon Capture and Storage, CCS*) daarin spelen. Enerzijds zette een groep lidstaten zich in voor een sterke rol voor CCS, onder meer om in de energiesector emissies te reduceren. Anderzijds benadrukte een groep lidstaten, waaronder Nederland, dat hoewel CCS nodig is richting klimaatneutraliteit, deze technologie nu nog beperkingen kent en, vanwege de mondiale beperkte capaciteit, vooral gereserveerd zou moeten worden voor gebruik in sectoren waar, geen alternatieven voorhanden zijn. De lidstaten konden uiteindelijk akkoord gaan met een ambitieuze tekst over de noodzaak van het uitfaseren van fossiele brandstoffen. Hierin is economie-breed een rol weggelegd voor technologieën zoals CCS, maar in de energiesector – waar kosteneffectieve maatregelen als zonne- en windenergie kunnen worden ingezet – niet. Ook is hieraan toegevoegd dat er geen ruimte is voor nieuwe kolencapaciteit. Het kabinet is positief over dit compromis, waarmee de EU op COP28 een sterke boodschap kan afgeven op de tijdige uitfasering van fossiele brandstoffen.

Ook vond discussie plaats over het voorstel van de Commissie om in de Raadconclusies mondiale doelen op te nemen t.a.v. de verdrievoudiging van hernieuwbare energie capaciteit en verdubbeling van energiebesparing in 2030. Hoewel deze doelen konden rekenen op brede steun, zette een groep lidstaten zich in voor het opnemen van andere nul-emissie technologieën, zoals kernenergie, naast hernieuwbare energie. Deze lidstaten konden akkoord gaan met een verwijzing dat de mondiale doelen de nationale energie mix van de lidstaten zullen respecteren. Het kabinet kan zich vinden in deze uitkomst, waarmee internationaal de focus blijft liggen op de noodzaak investeringen in hernieuwbare energie en energie-efficiëntie op te schalen, vooral in ontwikkelingslanden. Het kabinet is dan ook positief over het opnemen van mondiale doelen voor hernieuwbare energie en energiebesparing in de Raadsconclusies.

Tot slot was er discussie over de uitfasering van subsidies voor fossiele brandstoffen. Ten eerste over de kwalificering daarbij. In de COP26 Raadsconclusies uit 2021 wordt gesproken over uitfasering van «inefficiënte» subsidies voor fossiele brandstoffen. Een aantal lidstaten wilden dit overnemen in de Raadsconclusies voor COP28, sommigen wilden in plaats daarvan «milieuschadelijk» als kwalificering. Een aantal klimaatambitieuze lidstaten, waaronder Nederland, gaven aan een internationale uitfasering van alle subsidies voor fossiele brandstoffen af te willen spreken. Daarnaast was er discussie over het wel of niet noemen van een udfaseerdatum per 2025. Dit was voor een aantal lidstaten niet acceptabel. Nederland heeft samen met een aantal gelijkgezinde lidstaten opgeroepen

tot een duidelijke ambitie op uitfasering die verder gaat dan eerdere raadsconclusies, en aangegeven hier een internationale coalitie op te willen vormen. Er werd overeengekomen dat alle subsidies voor fossiele brandstoffen zo snel mogelijk moeten worden afgebouwd, behalve subsidies die gericht zijn op een rechtvaardige transitie of het tegengaan van energiearmoede. Het kabinet is tevreden met dit compromis, waarmee de EU op COP28 een sterk signaal kan afgeven over de tijdige uitfasering van alle subsidies voor fossiele brandstoffen

In het Commissiedebat Klimaat en Energie van 27 september jl. (Kamerstuk 32 813, nr. 1301) heb ik (Minister voor Klimaat en Energie) toegezegd de Kamer extra te informeren over het diplomatieke werk rondom fossiele subsidies in o.a. het verslag van de Energieraad van 17 oktober jl.⁷ Omdat ik (Minister voor Klimaat en Energie) cf. de motie van de leden Paternotte en Bontenbal (Kamerstuk 36 410, nr. 22) tijdens de Milieuraad heb opgeroepen tot het vormen van een internationale coalitie op uitfasering subsidies voor fossiele brandstoffen, wordt in dit verslag aan deze toezegging voldaan.

Tijdens de Milieuraad heb ik (Minister voor Klimaat en Energie) specifiek aandacht gevraagd voor de noodzaak om transparantie te krijgen over de fiscale en niet-fiscale voordelen die worden gegeven aan het gebruik van fossiele brandstoffen; inclusie van het onderwerp in de EU inzet richting COP28; het belang van gelijk optrekken bij het nemen van nationale maatregelen en het wijzigen van internationale afspraken die uitfasering in de weg zitten. Cf. de motie van de leden Van Weyenberg en Grinwis (Kamerstuk 36 410 IX, nr. 10), heb ik (Minister voor Klimaat en Energie) hierover ook nog apart met Commissaris Hoekstra en EU lidstaten gesproken. Met verschillende landen lopen gesprekken om te bespreken hoe gezamenlijk invulling te geven aan zo'n internationale kopgroep. De komende tijd zal door het kabinet in Europese vakraden aandacht worden gevraagd voor Europese belemmeringen die de afbouw van subsidies voor fossiele brandstoffen in de weg staan.

EU NDC

Tijdens de Milieuraad is een akkoord bereikt over het indienen van een herziene EU *Nationally Determined Contribution* (NDC) voor 2030.

De Commissie heeft berekend dat de EU, als gevolg van de uitkomst van de onderhandelingen van het Fit-for-55 pakket in 2030 op een netto reductie van 57% uitkomt in plaats van op de eerder geplande 55%. Tijdens de Milieuraad vond een discussie plaats of de EU in de NDC update moet vasthouden aan de 55% of dat we 57% moeten noemen in lijn met deze berekening.

Zowel de Commissie als het Spaanse voorzitterschap benadrukte dat de EU klimaatdoelen niet ter discussie staan en het gaat om een feitelijke weergave van wat we bereiken als we de afgesproken Fit-for-55 wetgeving implementeren. Hiermee kan de EU op COP28 het voorbeeld geven van hoe implementatie van klimaatwetgeving kan leiden tot hogere ambitie en andere landen hier ook toe aansporen.

Enkele lidstaten gaven aan dat het benoemen van 57% voor hen niet acceptabel was. Deze lidstaten maken zich zorgen dat de EU zich hiermee committeert aan een nieuw reductiedoel van 57% in 2030. Om consensus te bereiken, werd afgesproken dat de EU in haar NDC update zal aangeven dat volgens schattingen van de Commissie, de EU bij volledige implemen-

⁷ TZ202309-094

tatie van het Fit-for-55 pakket, het emissie reductiedoel van 55% kan overtreffen. In reactie hierop gaf de Commissie in een verklaring aan dat dit naar eigen inschatting om 57% gaat.

Het kabinet is tevreden met dit compromis, waarbij een link wordt gelegd met het resultaat van de berekening van de Commissie en de uitkomst van de onderhandelingen van het Fit-for-55-pakket.

Diversen

– Lopende wetsvoorstellen

De Commissie lichtte onder dit «diversen» punt twee lopende wetsvoorstellen toe: de deel-herziening van de kaderrichtlijn afvalstoffen⁸ en het voorstel voor een verordening inzake het onbedoeld vrijkomen van microplastics⁹.

Betreffende de deel-herziening Kaderrichtlijn afvalstoffen lichtte de Commissie toe dat deze toeziet op het herzien van de textiel- en voedsel-verspillingsaspecten in de richtlijn. Nederland verwelkomde het voorstel, maar riep de Commissie op tot een bredere herziening met meer focus op het stimuleren van de EU's circulaire economie. Uw Kamer is op 8 september jl. via het gebruikelijke BNC-fiche geïnformeerd over de kabinetspositie op dit voorstel¹⁰. Daarnaast was een enkele lidstaat kritisch op de voorgestelde uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor de textielsector.

Het voorstel voor een verordening inzake het onbedoeld vrijkomen van microplastics was door de Commissie op de ochtend van de Raad zelf gepubliceerd. Het voorstel ziet specifiek toe op vervuiling door plastic pellets – ruwe plastic bolletjes die worden gebruikt om nieuwe producten te maken. De Commissie lichtte toe dat plastic pellets de 3^e grootste bron van het onbedoeld vrijkomen van microplastics zijn. De Commissie gaf tot slot aan dat het voorstel bijdraagt aan EU's doel om de lozing van microplastics in het milieu tegen 2030 met 30 procent te verminderen zoals beschreven in diens Nulvervuilingsambitie¹¹. Nederland verwelkomde het voorstel, maar riep de Commissie wel op om nog voor het einde van diens termijn met een voorstel te komen om *alle* belangrijke bronnen van microplastics aan te pakken. Uw Kamer zal nog via het gebruikelijke BNC-fiche over de kabinetsappreciatie van het voorstel worden geïnformeerd.

– Commissie aanbevelingen voor het verbeteren van het inleveren van gebruikte telefoons, tablets en laptops

De Commissie informeerde de Raad onder dit «diversen» punt over diens aanbevelingen voor het verbeteren van het inleverpercentage van gebruikte en afgedankte mobiele telefoons, tablets en laptops¹². De Commissie lichtte toe dat het inzamelingspercentage van kleine elektronische apparaten (zoals telefoons, tablets, laptops) in de EU laag blijft. Zo noemde de Commissie als voorbeeld het inzamelingspercentage van mobiele telefoons dat momenteel onder de 5% ligt. De Commissie benadrukte daarbij het belang van inzameling in de omschakeling naar een circulaire economie en om de aanvoer van kritieke grondstoffen veilig

⁸ COM (2023) 420

⁹ COM (2023) 645 final

¹⁰ Kamerstuk II 2022/23, 22 112, nr. 3770

¹¹ COM(2021) 400 final

¹² C(2023) 6618 final

te stellen. De Commissie adviseert de lidstaten onder andere meer gebruik te maken van financiële prikkels en statiegeldsystemen.

– Onze Baltische Zee-conferentie

Tijdens dit diverserpunt lichtte de Commissie de Onze Baltische Zee-conferentie toe, die plaatsvond in september jl., en als opvolging diende van de Baltische Zee-conferentie in 2021. Middels een actieplan voor de Baltische Zee hebben de acht lidstaten die aan deze Zee liggen afspraken gemaakt om, o.a., plastic- en chemische vervuiling tegen te gaan. Ondanks verbeteringen benadrukte de Commissie dat meer inzet nodig is om de Baltische Zee schoner te maken. Tot slot was er speciale aandacht voor het verwijderen van munitie van de zeebodem.

– Nationale energie- en klimaatplannen

De Commissie gaf informatie over de stand van zaken met betrekking tot de indiening van de concept Integraal Nationaal Energie en Klimaatplan (INEK) updates door de verschillende lidstaten. Hierbij riep de Commissie lidstaten die hun concept update (met deadline juni 2023) nog niet hebben ingediend op deze zo snel mogelijk in te dienen. Een tijdige en volledige actualisering van de INEKS stelt de Commissie in staat te beoordelen of de EU op koers ligt de klimaat- en energiedoelen voor 2030 te halen en biedt zekerheid aan investeerders.

Nederland heeft de concept INEK update op tijd op 30 juni 2023 ingediend bij de Commissie.

– 23^e bijeenkomst van het Barcelona verdrag (COP23)

Slovenië lichtte onder dit agendapunt de aankomende 23^e bijeenkomst van het Barcelona Verdrag toe, die dit jaar gehouden wordt in Slovenië. Als hoofdthema wordt gefocust op de groene transitie in de Middellandse Zee, en hoe de stappen van beleid naar concrete inzet genomen kunnen worden. Naast EU lidstaten zullen diverse landen liggend aan de Middellandse Zee deelnemen aan de bijeenkomst. Tot slot wordt in voorbereiding op COP23 een ministeriële verklaring voorbereid.

– Uitwerking van de Richtlijn overstromingsrisico's

Griekenland vroeg, in het kader van recente overstromingen waar het land mee te maken kreeg, tijdens dit diverserpunt aandacht voor de noodzaak om de Richtlijn overstromingsrisico's (*Floods Directive*)¹³ te herzien. Hoewel onderschreven wordt dat de Richtlijn overstromingsrisico's een goed instrument is, werd opgeroepen om de diverse kaarten die worden gebruikt voor risicomitigatie te herzien en op die manier meer rekening te houden met nieuwe klimaatomstandigheden. Enkele lidstaten spraken hun sympathie uit voor het voorstel van Griekenland, en onderschreven dat de veranderende omstandigheden een andere risicoaanpak vraagt. De commissie onderschreef dat er, gezien de recente overstromingen en bosbranden, meer ingezet moest worden op mitigatie van deze weerseventen.

– 9^e Onze Oceaanconferentie

Griekenland kondigde de 9^e Onze Oceaanconferentie aan, die volgend jaar april in Athene wordt gehouden. Op de agenda staan diverse onderwerpen, waaronder het tegengaan van vervuiling op zee. Daarnaast focust

¹³ Richtlijn 2007/60/EG

de conferentie op horizontale zaken als duurzaam toerisme, groene scheepvaart, het tegengaan van microplasticsvervuiling en de Mediterrane zee als hotspot voor veel van dit soort issues.

– Uitwerking ETS Maritiem

Italië, Portugal en Griekenland hebben dit diverserpunt geagendeerd om aandacht te vragen voor mogelijke negatieve effecten van omzeiling van het Europese emissiehandelssysteem (Emission Trading System, ETS) maritiem door actoren uit derde landen en het effect op de concurrentiekracht van EU havens. Deze lidstaten deelden zorgen rondom het omzeilen van ETS maritiem d.m.v. het veranderen van transportroutes voor of nadat er een EU-haven wordt aangedaan. Dit kan leiden tot ongewenste effecten op het milieu, op de sociaaleconomische omstandigheden en het concurrentievermogen van de EU-industrie. Daarnaast werd opgeroepen om in internationaal verband een ETS maritiem-systeem op te zetten, en zolang dit systeem er nog niet is, negatieve gevolgen voor de EU af te wenden. Enkele lidstaten spraken hun steun uit voor deze oproepen, en deelden hun zorgen rondom omzeiling van het ETS maritiem door actoren uit derde landen. De Commissie benadrukte dat in de herziening van ETS maritiem aandacht is voor bovenstaande. Ook onderstreepte de Commissie de uitwerking van ETS maritiem te blijven monitoren, in nauwe samenwerking met de lidstaten.

– De impact van ETS en energieprijzen op Europees klimaatbeleid

Polen had een diverserpunt aangevraagd over de impact van het EU emissiehandelssysteem (ETS). Polen maakt zich zorgen dat de toegenomen kosten voor inkoop van emissierechten investeringen in de klimaat- en energietransitie juist zou belemmeren in plaats van stimuleren, en maakt zich daarnaast ook zorgen over de maatschappelijke impact van het ETS op de energieprijzen.

Geen van de lidstaten heeft geïntervenieerd op het diverserpunt van Polen. De Commissie verdedigde het ETS en lichtte toe dat de prijs van emissierechten stabiel is en de hoge energieprijzen het gevolg zijn van de oorlog in Oekraïne. De Commissie benadrukte dat het ETS de klimaat- en energietransitie juist ondersteunt en in de ETS richtlijn al maatregelen afgesproken zijn om tegemoet te komen aan zorgen van lidstaten over de maatschappelijke impact van het ETS. Het kabinet is het hiermee eens.

II. Stand van zaken onderhandelingen inzake de herziening richtlijn luchtkwaliteit

Zoals in het Commissiedebat van 12 oktober over mijn inzet tijdens de Milieuraad aan de Kamer toegezegd, informeer ik (Staatsecretaris van Infrastructuur en Waterstaat) u over de opties die momenteel voorliggen ter besluitvorming in de Raad wat betreft de herziening van de Richtlijn Luchtkwaliteit. Ook geef ik aan in hoeverre de belangrijkste elementen uit het BNC-fiche in de te verwachten positie van de Raad terugkomen, in lijn met de informatieafspraken die ik met uw Kamer heb gemaakt in het kader van het parlementair voorbehoud op dit dossier¹⁴.

Proces

Het Europees Parlement heeft op 13 september 2023 zijn positie vastgesteld.¹⁵

¹⁴ Kamerstuk II 2022/23, 36 246, nr. 3

¹⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0318_NL.html

De Raad heeft in het afgelopen jaar in ambtelijke werkgroepen en op de Milieuraad van 20 juni jl. gesproken over de Richtlijn.¹⁶ Het Spaanse voorzitterschap streeft er naar in november op EU-ambassadeursniveau (Coreper) een (voorlopig) standpunt van de Raad vast te stellen. Vervolgens kan onderhandeld worden met het Europees Parlement via trilogie met als uiteindelijk doel dit dossier nog gedurende de huidige zittingsperiode van het Europees Parlement af te ronden.

Algemene beeld krachtenveld Europees Parlement en Raad

Kort samengevat is het standpunt van het Europees Parlement om in 2035 de luchtkwaliteit in de hele EU te laten voldoen aan de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Dit in tegenstelling tot het voorstel van de Commissie, die voorstelt om te werken met normen voor 2030, die overeenkomen met het meest ambitieuze tussendoel dat de WHO voorstelt op weg naar hun advieswaarden, bekend als «Interim Target 4». Daarnaast wil het Europees Parlement de meetverplichtingen uitbreiden en meer uniforme publieksinformatie over luchtkwaliteit. Het Europees Parlement streeft dus naar een ambitieuzer eindresultaat dan het voorstel van de Commissie.

De Raad daarentegen lijkt uit te komen op een onderhandelingspositie die het Commissievoorstel afzwakt. De groep lidstaten die het Commissievoorstel op hoofdlijnen ondersteunt, waaronder Nederland, is niet groot genoeg om tegengewicht te bieden aan de groep lidstaten die vindt dat het Commissievoorstel niet haalbaar is in hun specifieke situatie, al dan niet als gevolg van lastige sociaaleconomische omstandigheden. Een groot deel van deze lidstaten wil ook veel meer tijd krijgen om onder «derogatie» aan de richtlijn te gaan voldoen, bijvoorbeeld 10 jaar tijd. Een ander deel zoekt flexibiliteit in de vorm van derogatie voor specifieke gebieden of landsdelen.

Standpunt Nederland

Het standpunt van Nederland, zoals vastgelegd in het BNC-fiche¹⁷, blijft voor het kabinet het richtinggevend kader. Hierin staat dat Nederland kan instemmen met de door de Commissie voorgestelde normstelling vanaf 2030, op voorwaarde dat deze normen met de beste inzet overal in Nederland haalbaar zijn in 2030. Onderzoek door het RIVM heeft aangetoond dat dit voor het overgrote deel van ons land haalbaar is op basis van bestaand en voorgenomen beleid.¹⁸ De »beste inzet« weegt zwaar voor het kabinet, aangezien het de gezondheid van burgers in Nederland en de EU betreft, en dit mede gezien moet worden in het licht van de Kabinetsreactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over «Industrie en Omwonenden».¹⁹ Ook voor sectoren buiten de industrie streven we naar verdergaande vermindering van luchtverontreinigende stoffen.

Het BNC-fiche geeft verder aan dat de datum waarop nieuwe normen in moeten gaan wat Nederland betreft binnen de bandbreedte van 2030–2035 moet vallen. Een later doeljaar dan 2035 laat naar verwachting te weinig tijd voor het resterende traject richting 2050, en het realiseren dat geen significante gezondheidsschade en schade aan ecosystemen meer wordt verwacht als gevolg van milieuvervuiling (Zero Pollution). De

¹⁶ Kamerstuk II 2022/23, 21 501-08, nr. 906

¹⁷ Kamerstuk II 2022/23, 36 246, nr. 5

¹⁸ <https://www.rivm.nl/publicaties/gevolgen-van-voorgestelde-europese-luchtkwaliteitsrichtlijn-voor-nederland>

¹⁹ Kamerstuk II 2022/23, 28 089 nr. 267

mogelijkheid voor lidstaten om vanaf 2030 een derogatie van maximaal vijf plus drie jaar te gebruiken, leidt ertoe dat overal in de EU uiterlijk in 2037 wordt voldaan aan de nieuwe grenswaarden voor luchtkwaliteit. Op verreweg de meeste plekken zal al eerder aan de nieuwe grenswaarden worden voldaan. Het voordeel van ruimere derogatiemogelijkheden boven het aanpassen van de grenswaarden zelf is dat daar waar dit haalbaar is, de luchtkwaliteit al in 2030 aan de nieuwe normen voldoet en daarna onder die normen blijft.

Om een gelijk speelveld te waarborgen en grensoverschrijdende negatieve effecten te voorkomen, is het voor Nederland belangrijk bij de positie van de Raad dat de voorwaarden voor het verlenen van derogatie zo beperkt en specifiek mogelijk zijn. Een andere belangrijke voorwaarde die wat Nederland betreft moet blijven, is dat een derogatie uitsluitend kan worden verleend op basis van een deugdelijk luchtkwaliteitsplan, inclusief concrete maatregelen, een budgetvoorstel en het vooruitzicht dat de luchtkwaliteit binnen de derogatieperiode voldoende verbetert. Hier zal de Commissie streng op moeten toezien. Mijn streven is overigens dat Nederland geen gebruik zal maken van de mogelijkheid tot derogatie, mocht deze uiteindelijk in de richtlijn worden opgenomen.

De bovenstaande inzet van Nederland in de Raad is wat mij betreft ambitieus, en in lijn met wat we nationaal nastreven met het Schone Lucht Akkoord. Daarmee geeft deze invulling aan de motie van het lid Van der Plas²⁰. Tijdens de onderhandelingen in het afgelopen jaar is ook gehandeld in lijn met de motie van het lid Van Esch c.s.²¹, die verzoekt om periodieke evaluatie door de Commissie van de luchtkwaliteitsnormen zodra de WHO nieuwe advieswaarden uitbrengt. Dit heeft geleid tot een passage in de nieuwste compromistekst waarin is vastgelegd dat de luchtkwaliteitsstandaarden «zo vaak als nodig» zullen worden geëvalueerd. Hierbij zal rekening worden gehouden met de laatste wetenschappelijke inzichten van de WHO.

III. Toezegging Kaderrichtlijn Afvalstoffen

Zoals in het Commissiedebat Milieuraad op 12 oktober jl. toegezegd, informeer ik (Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat) u of het mogelijk is om te analyseren hoe er in de EU-lidstaten verschillend wordt omgegaan met de vier voorwaarden uit artikel 6 (einde-afvalfase) van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen (Kra). In 2019 is door het netwerk van de Europese Unie voor de tenuitvoerlegging en handhaving van de milieuwetgeving (IMPEL) een vergelijkende analyse gedaan. Dit document gaat in op de situatie in zes landen, waaronder Nederland en Vlaanderen. Nederland had graag gezien dat de nu lopende herziening van de Kra een integrale herziening was geweest.

Tijdens de Milieuraad van 16 oktober jl. heb ik de Commissie opgeroepen werk te maken van een dergelijke brede herziening, waarbij ook artikel 6 onder de loep wordt genomen. In dat licht zal ik (Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat) de Commissie vragen de eerdergenoemde, door IMPEL uitgevoerde, analyse aan te vullen door ook de situatie in lidstaten die niet in het rapport zijn opgenomen te analyseren. Eveneens zal ik zelf bij de lidstaten navragen hoe de voorwaarden uit artikel 6 van de Kra in hun respectievelijke landen worden geïnterpreteerd en toegepast bij de beoordeling van de einde-afvalstatus. Ik zal zodra ik het overzicht

²⁰ Kamerstuk II 2022/23, 36 246, nr. 8

²¹ Kamerstuk II 2022/23, 36 246, nr. 6

van deze informatie heb, dit inbrengen bij de Commissie ten behoeve van de eerstvolgende herziening van de Kra en deze tevens delen met uw Kamer.

IV. Akkoord trilogen verordening gefluoreerde broeikasgassen

Op 5 oktober jl. is overeenstemming bereikt tussen de Raad, het Europees Parlement en de Commissie over de herziening van de verordening gefluoreerde broeikasgassen (FGAS)²².

Het grootste discussiepunt tussen de Raad en het Europees Parlement betrof productverboden voor warmtepompen en airconditioning die na bepaalde data alleen nog maar volledig FGAS vrij mogen zijn. In het bereikte akkoord zijn aanvullende en aangescherpte verboden voor het nieuw op de markt brengen van deze producten en apparatuur, die F-gassen bevatten, afgesproken. Hierbij wordt voldoende tijd en flexibiliteit aan de markt geboden, waarmee eveneens de zorgen van diverse lidstaten zijn weggenomen. Hiermee wordt de transitie van koudemiddelen met een hoog «aardopwarmingsvermogen» (*Global Warming Potential* = GWP) naar natuurlijke koudemiddelen verder versneld. Met het akkoord wordt de ambitie voor het reduceren van fluorkoolwaterstoffen (HFK's) verhoogd, en wordt de consumptie uit gefaseerd in 2050. Omdat het in juli niet lukte om een akkoord te bereiken²³, wordt de reductie van het HFK quotum nu vanaf 2025 ingezet, in plaats van in 2024.

Het kabinet is positief over deze ambitieuze uitkomst, omdat de EU hiermee verder uitloopt op het Kigali Amendement van het Montreal Protocol en het goed aansluit bij de EU klimaatdoelen.

Stemming in het Europees Parlement over zowel de verordening FGAS als de herziening van de verordening betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen (ODS)²⁴, die nauw met elkaar samenhangen, zal naar verwachting in januari 2024 plaatsvinden. De verordeningen kunnen dan in het eerste kwartaal van 2024 in werking treden.

²² COM (2022) 150 final

²³ *Kamerstuk II* 2022/23, 21 501-08, nr. 908

²⁴ COM (2022) 151 final