

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1543

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 januari 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij zeven fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

- Fiche 1: Aanpassing van verordening consortia voor Europese onderzoeksinfrastructuren (ERIC verordening) (Kamerstuk 22 112, nr. 1541)
- Fiche 2: Mededeling misleidende marketingpraktijken (Kamerstuk 22 112, nr. 1542)
- Fiche 3: Besluit zevende milieuactieprogramma
- Fiche 4: Richtlijn toegankelijkheid overheidswebsites (Kamerstuk 22 112, nr. 1544)
- Fiche 5: Mededeling actieplan en aanbevelingen belastingfraude en -ontwijking (Kamerstuk 22 112, nr. 1545)
- Fiche 6: Wijziging procedureverordening staatssteun (Kamerstuk 22 112, nr. 1546)
- Fiche 7: Wijziging machtigingsverordening staatssteun (Kamerstuk 22 112, nr. 1547)

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Besluit zevende milieuactieprogramma

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel van een besluit van het Europees Parlement en de Raad inzake een nieuw algemeen milieuactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2020: «Goed leven, binnen de grenzen van onze planeet».

Datum ontvangst Commissiedocument

29 november 2012

Nr. Commissiedocument

COM(2012)710

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202195

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2012)398

Behandelingstraject Raad

Milieuraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Infrastructuur en Milieu

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Artikel 192(3) VWEU

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure (gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement)

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Niet van toepassing.

2. Samenvatting BNC-fiche

De Commissie heeft voor de zevende keer (sinds 1973) een voorstel gedaan voor een algemeen milieuactieprogramma. Het zevende milieuactieprogramma heeft als ambitie een overkoepelende beleidsagenda te vormen voor milieu (inclusief klimaat) voor de periode tot en met 2020. Leidende beleidsdoelstellingen zijn opgenomen in de Europa 2020 Strategie, die op onderdelen nader is uitgewerkt in de Routekaart naar een efficiënt gebruik van natuurlijke hulpbronnen, de Routekaart naar een koolstofarme economie in 2050 en de EU Biodiversiteitstrategie. Het zevende milieuactieprogramma brengt een en ander bijeen in negen prioriteiten en benoemt op hoofdlijnen de acties die hierbij passen. De focus ligt op verbetering van de implementatie en uitvoering van bestaande regels. Nederland stemt in met de bevoegdheidsvaststelling en beoordeelt de subsidiariteit en proportionaliteit positief.

Nederland is positief over de prioriteit die de Commissie geeft aan implementatie en uitvoering, met dien verstande dat de aandachtspunten die Nederland eerder in reactie op de Commissiemededeling over de verbetering van de tenuitvoerlegging en handhaving van

EU-milieumaatregelen aankaarte onverminderd gelden (Kamerstuk 22 112, nr. 1394). Nederland hecht eraan dat de nadere invulling zich baseert op een gedegen consultatie en effectbeoordeling, en dat bij de verdere uitwerking van met name aanpassingen in regelgeving de principes van Smart Regulation¹ mee worden genomen. Dit biedt kansen voor vereenvoudiging van bestaande regels. Daarnaast is Nederland positief over de aandacht die gevraagd wordt voor betere integratie van milieudoelen in andere beleidssectoren, het stimuleren van innovatie en betere internationale samenwerking. Het is nog onduidelijk welke concrete acties nodig zullen zijn om invulling hieraan te geven.

3. Samenvatting voorstel

In de effectbeoordeling die het voorstel ondersteunt constateert de Commissie dat een aantal trends die afbreuk doen aan de kwaliteit van de leefomgeving en de duurzaamheid van economisch herstel op de lange termijn nog onvoldoende worden omgeboogen. De Commissie verwijst hierbij naar eerdere rapporten, waaronder de vijfde aflevering van de «Global Environmental Outlook (GEO-5) die UNEP in juni 2012 uitbracht en het 2010 rapport van het Europees milieubureau «State of the Environment» en constateert dat de transitie die nodig is om de Europese milieudoelen te halen vooralsnog uitblijft.

De Commissie stelt voor om het zevende milieuactieprogramma op vier problemen te richten:

- gebrekkige implementatie van en hiaten in bestaand EU beleid,
- gebrek aan coherentie in EU beleid (ook buiten het milieubeleid),
- ineffectieve financiële prikkels en
- gaten in de kennisbasis.

Daartoe bevat het programma negen overkoepelende prioritaire doelen. Als eerste stelt de Commissie drie inhoudelijke prioritaire doelstellingen voor, die bestaande Europese beleidsdoelen op gebied van biodiversiteit, natuurlijke hulpbronnen, klimaat en gezondheid weerspiegelen:

1. Beschermen, behouden en verbeteren van het natuurlijke kapitaal;
2. Omvormen tot een hulpbronefficiënte, groene en concurrerende koolstofarme economie;
3. Beschermen van burgers tegen milieugerelateerde druk en risico's voor de volksgezondheid en het welzijn.

Om deze prioritaire doelstellingen te kunnen bereiken stelt de Commissie vier faciliterende prioriteiten voor:

4. Maximaliseren van de voordelen van de milieuwetgeving;
5. Verbeteren van de wetenschappelijke onderbouwing voor het milieubeleid;
6. Waarborgen van investeringen ten behoeve van het milieu en klimaatbeleid en tot stand brengen van het juiste prijsniveau;
7. Verbeteren van de ecologische integratie en beleidssamenhang.

Met de laatste twee prioriteiten richt de Commissie zich op de omgeving:

8. Verbeteren van de duurzaamheid van steden;
9. Vergroten van de doelmatigheid bij het aanpakken van regionale en mondiale milieuproblematiek.

Aan elke prioriteit worden acties verbonden. Deze variëren van verbeteren van samenwerking tot het aanscherpen of aanvullen van bestaand Europees milieubeleid. Op de terreinen waar nog moet worden bepaald wie het initiatief neemt of welke beleidsinstrumenten kunnen worden ingezet zal de Commissie de nadere uitwerking baseren op consultatie en

¹ Het *Smart Regulation*-programma betreft de inzet van de Commissie om alle EU-regelgeving zo goed mogelijk te laten aansluiten op reële problemen en zo efficiënt en effectief mogelijk vorm te geven.

effectbeoordeling. Het gehele programma berust op een aantal overkoepelende principes: dat de vervuiler betaalt, het voorzorgbeginsel en preventieve actie en het beginsel dat vervuiling bij de bron dient te worden bestreden.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert haar voorstel op artikel 192(3) van het VWEU. Nederland kan zich vinden in deze grondslag.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Nederland beoordeelt de subsidiariteit positief. Artikel 3 VEU bepaalt dat de Unie zich inzet voor de duurzame ontwikkeling van Europa op basis van ondermeer een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu. Een meerjarenprogramma dat hiervoor de hoofdlijnen en de prioritaire doelstellingen geeft kan per definitie alleen op EU niveau worden vastgesteld.

Nederland beoordeelt de proportionaliteit positief. Met het voorstel heeft de Commissie zich gericht op het vaststellen van prioriteiten en het uitzetten van een beleidsagenda op hoofdlijnen om die te bereiken. Nederland is het eens met het voorstel om het Zevende Milieuactieprogramma vast te stellen met een besluit van het Europees Parlement en de Raad via de normale wetgevingsprocedure. Op deze manier ontstaat er een op democratische wijze tot stand gekomen richtinggevend raamwerk waaraan Raad, Europees Parlement en de Commissie zich gecommitteerd weten, waarbij er voor de Raad en het Parlement nog alle ruimte is om in een later stadium invloed te hebben op de verdere invulling. Toekomstige voorstellen van de Commissie, die binnen dit milieuactieprogramma worden uitgewerkt, zullen zelfstandig worden beoordeeld op subsidiariteit en proportionaliteit.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen
Niet van toepassing.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het 7^e MAP-voorstel zelf leidt niet tot verhoging van de EU-begroting. Wel verwijst het voorstel naar de lopende onderhandeling over het Meerjarig Financieel Kader (MFK, 2014–2020) en gaat ervan uit dat het voorstel dat de Commissie in dit kader deed om 20% van het EU-budget bij te laten dragen aan het Europese klimaatbeleid overeind blijft. De Commissie heeft in het MFK-voorstel met name vergroening voorgesteld van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (door 30% van het budget voor inkomenssteun te koppelen aan duurzaamheid), het Gemeenschappelijk Visserijbeleid en het cohesiebeleid. Deze programma's maken voor wat betreft de financiële aspecten integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014–2020. Nederland hecht eraan dat besprekingen over het MAP niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de vormgeving zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Voor wat betreft acties die op EU niveau verder worden ingevuld (bijvoorbeeld herziening van regelgeving) geldt dat de kosten voor de Nederlandse overheden afhangen van de verdere uitwerking (en mede bepalend zullen zijn voor de Nederlandse positie hierover). Voor veel van de acties die aan lidstaten zijn geadresseerd geldt dat Nederland hier in het verleden al in heeft geïnvesteerd. Het gaat dan vooral om de maatregelen rond implementatie, bijvoorbeeld het opzetten van nationale informatiesystemen over implementatie en een systeem om milieu-klachten te behandelen. Verder noemt het Commissievoorstel het geleidelijk afschaffen van milieuonvriendelijke subsidies en uitbreiding van het gebruik van marktconforme instrumenten, met inbegrip van belasting, prijsstelling en het in rekening brengen van kosten. Deze maatregelen dienen nog nader uitgewerkt te worden. Voor wat betreft de initiatieven gericht op regelgeving gaat het voor een groot deel om eerder geplande herzieningen van Europees beleid waarvoor een beroep kan worden gedaan op de bestaande capaciteit bij de betrokken overheden. Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger
De Commissie stelt voor om door middel van onder andere financiële prikkels duurzame producten meer aantrekkelijk te maken.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Hierover kan pas een oordeel worden geveld nadat de acties verder zijn uitgewerkt (met inbegrip van consultatie en effectbeoordeling). Zo zou het voorstel van de Commissie om bindende criteria voor inspecties vast te stellen gevolgen kunnen hebben voor de regeldruk, maar dit hangt af van de vormgeving, en zal dan ook bepalend zijn voor de Nederlandse positie op een toekomstig voorstel op dit punt. Nederland heeft reeds op nationaal niveau bindende criteria voor inspecties opgenomen in de milieuwetgeving.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)
Dit voorstel heeft nog geen gevolgen voor regelgeving. Nadere uitwerking van de afzonderlijke acties kan (afhankelijk van de invulling) leiden tot aanpassing van een breed scala aan nationale milieuregelgeving en regelgeving op andere terreinen.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid
Niet van toepassing.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het is wenselijk (en gangbaar) dat het milieuactieprogramma wordt geëvalueerd. In het voorstel voor het 7^e MAP is opgenomen dat de Commissie voor 2020 een evaluatie uitvoert op basis van het verslag over de toestand van het milieu opgesteld door het Europese Milieuagentschap.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Dit is afhankelijk van de nadere uitwerking van afzonderlijke acties.

b) Handhaafbaarheid

Dit is afhankelijk van de nadere uitwerking van afzonderlijke acties.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen directe implicaties voor ontwikkelingslanden. Wel betreft één van de hoofddoelstellingen van het milieuactieprogramma de vergroting van de doelmatigheid van de EU bij het aanpakken van de mondiale milieu en klimaatproblemen. Ingezet wordt hierbij op de ontwikkeling van duurzame ontwikkelingsdoelen, een effectieve VN structuur, mobilisatie van middelen, stimuleren van maatschappelijk verantwoord ondernemen en multilaterale en bilaterale (handel- en milieu) afspraken en partnerschappen. Dit draagt bij aan duurzame ontwikkeling van ontwikkelingslanden.

Daarnaast geldt dat het programma onder andere ziet op het stimuleren van duurzame producten. Dit zou gevolgen kunnen hebben voor import van producten uit derde landen. De Commissie stelt tot slot onderzoek voor naar de effecten van consumptie binnen Europa op het milieu in derde landen. Dit zou op termijn kunnen leiden tot maatregelen om negatieve effecten te verzachten.

9. Nederlandse positie

Nederland was aanvankelijk, evenals de Commissie, geen voorstander van een milieuactieprogramma in aanvulling op de Routekaarten en Strategieën die op gebied van milieu, klimaat en biodiversiteit al zijn uitgebracht. Gegeven de sterke wens van andere lidstaten om een integrerend programma te hebben, heeft Nederland aangegeven dat een dergelijk programma wat ons betreft meerwaarde zou kunnen bieden op vier gebieden: implementatie, integratie, innovatie en internationale samenwerking. Deze zijn alle goed terug te vinden in het voorstel. Waar het gaat om implementatie erkent de Commissie het belang van *Smart Regulation*. Nederland zal erop inzetten dat waar mogelijk wordt ingezet op vereenvoudiging van bestaande regelgeving en procedures, zonder dat dit ten koste gaat van overeengekomen beschermingsdoelen. Dit komt een betere implementatie ten goede.

De Commissie heeft dit voorjaar een mededeling uitgebracht over de verbetering van de tenuitvoerlegging en handhaving van EU-milieumaatregelen, in het voorstel voor een zevende milieuactieprogramma wordt hier verdere invulling aan gegeven. Nederland heeft in het BNC-fiche over de mededeling dit voorjaar de positie ingenomen dat lidstaten wel de ruimte moeten hebben om op de meest effectieve manier toezicht te houden. Nederland meent ook dat het ingezette instrumentarium, de coherentie en consistentie van de regelgeving en de administratieve lasten in ogenschouw moeten worden genomen als blijkt dat doelen niet worden gehaald, omdat deze medebepalend zijn voor de vraag op welke manier uitvoering, toezicht en handhaving verbeterd kunnen worden (Kamerstuk 22 112, nr. 1394).

Bij de drie inhoudelijke prioriteiten geeft de Commissie aan dat deze slechts kunnen worden gehaald als de bestaande Europese regelgeving op diverse terreinen (waaronder luchtkwaliteit, omgevingslawaaai, water en het klimaat- en energiepakket) volledig wordt geïmplementeerd.

Gekoppeld hieraan stelt de Commissie bilaterale implementatieovereenkomsten voor tussen de Commissie en lidstaten die op specifieke terreinen moeite hebben met het implementeren van EU regelgeving. Nederland is tevreden dat de Commissie hierbij ziet op maatwerk waarbij het initiatief tot het aangaan van een dergelijke overeenkomst bij de lidstaat ligt. Dit soort samenwerking leidt niet tot (nieuwe) ongelijkheid tussen lidstaten en bovendien biedt dit mogelijk kansen om knelpunten in de nationale uitvoering van EU regels op te heffen.

De invulling van veel acties zal pas later volgen, en de positie van Nederland zal telkens aan de hand van de specifieke voorstellen worden bepaald: zijn de voorgenomen maatregelen noodzakelijk en afdoende om de bestaande Europese milieudoelen te verwezenlijken binnen het voorgenomen tijdsbestek. Nederland is van mening dat aanvullende regelgeving gemotiveerd moet worden met een degelijke effectbeoordeling die aantoont waarom regelgeving het beste instrument is om de EU doelen te halen. Nederland ziet voor veel thema's waar het milieuactieprogramma op ingaat eerder een rol voor andere instrumenten zoals samenwerking tussen overheden en met maatschappelijke partijen en financiële instrumenten. Overigens gaat de Commissie in het 7^e MAP-voorstel zelf ook niet zonder meer uit van aanvullende regelgeving, op veel punten wordt in het midden gelaten welk instrument wordt ingezet omdat de Commissie hieraan eerst een effectbeoordeling wil wijden.

Een uitzondering is het voorstel van de Commissie om de behandeling van het eerder uitgebrachte voorstel voor een bodemrichtlijn (COM(2006)232) te hervatten. Nederland is nog altijd van mening dat een richtlijn niet het gewenste instrument is in dit geval en dat Europa zich zou moeten richten op betere samenwerking zoals beschreven in de thematische strategie over dit onderwerp (COM(2006)231).

Nederland stelt vragen bij de wijze waarop de Commissie denkt meer externe integratie te verwezenlijken; het ontbreekt aan concrete voornemens. Nederland zou onder andere graag meer aandacht zien voor de potentiële milieueffecten (ook in positieve zin) bij de evaluatie van beleid op andere beleidsterreinen en bij effectbeoordelingen hierover.

Een aantal voorstellen dat de Commissie doet, zoals het ontwikkelen van (vrijwillige) criteria voor duurzame steden, zijn een respons op vraag hiernaar vanuit belanghebbenden. In die gevallen ziet Nederland graag dat de nadere uitwerking ook plaatsvindt met actieve betrokkenheid van diezelfde belanghebbenden. Daarbij geldt dat Nederland hecht aan het vrijwillige karakter van dergelijke criteria, met het oog op de subsidiariteit. Hetzelfde geldt onder andere voor eventuele criteria of doelstellingen met betrekking tot landgebruik en ruimtelijke ordening.

Op gebied van gezondheid is Nederland tevreden met de erkenning die de Commissie geeft aan het belang van bronbeleid, dat wil zeggen maatregelen gericht op het verminderen van milieuschadelijke emissies aan de bron.

Ook is Nederland positief over het voornemen van de Commissie om een strategie voor een niet-toxisch milieu te ontwikkelen, dit sluit aan met de wens van Nederland om bij het Europese stoffenbeleid beter rekening te houden met nieuwe kennis over potentiële risico's. Dit kan een overkoepelend kader geven aan diverse losse acties die nu lopen op dit terrein, zoals de ontwikkeling van een registratie voor nanomaterialen. Nederland is overigens niet van mening dat deze lopende trajecten opgeschort moeten worden in afwachting van de inwerkingtreding van het zevende milieuactieprogramma.

Nationaal zet Nederland onder andere in op het mobiliseren van het bedrijfsleven en andere maatschappelijke partijen om verduurzaming van de economie een impuls te geven, het milieuactieprogramma biedt kansen om hier een Europees component aan te koppelen. Bijvoorbeeld door toegang tot Europese financiering voor innovatie te vergemakkelijken, zoals de Commissie voorstelt als invulling voor de prioriteit gericht op investering, en deze financiering uitdrukkelijker te richten op het vergroenen van de economie.