

Vergaderjaar 2016–2017

21 501-08

Milieuraad

Nr. 678

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 mei 2017

Op 19 juni a.s. vindt de laatste Milieuraad onder Maltees Voorzitterschap plaats in Luxemburg. Hierbij ontvangt u, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de geannoteerde agenda van deze Raad.

Mogelijk wordt er tijdens deze Milieuraad een algemene oriëntatie aangenomen over de verdeling van de broeikasgasreductieopgave voor 2030 voor de sectoren die buiten het EU-emissiehandelssysteem vallen en over het opnemen van de sectoren landgebruik en bosbouw in het EU 2030-raamwerk voor klimaat en energie. Daarnaast zijn er Raadsconclusies voorzien over het actieplan voor de natuur, de mensen en de economie. Onder »diversen« verwacht Nederland informatie over de wijzigingsvoorstellen van de afvalrichtlijnen en de uitkomsten van drie VN conferenties over de chemicaliën- en afvalverdragen. Ten slotte zal Estland het Voorzitterschapsprogramma voor het komend half jaar toelichten.

Reductiedoelen broeikasgasemissies niet-ETS sectoren: Effort Sharing Regulation en LULUCF

Het Voorzitterschap hoopt tijdens deze Milieuraad tot algemene oriëntaties te komen over de verdeling van de broeikasgasreductieopgave voor 2030 voor de sectoren die buiten het EU-emissiehandelssysteem vallen (de *Effort Sharing Regulation*) en over het opnemen van de sectoren landgebruik en bosbouw (*land use, land use change & forestry*, oftewel LULUCF) in het EU 2030-raamwerk voor klimaat en energie. Dit hangt af van de voortgang die de komende twee weken op deze dossiers wordt geboekt. Tijdens het AO Milieuraad op 7 juni a.s. zal ik u hierover nader informeren.

De Europese Unie heeft zich in de Conclusies van de Europese Raad van oktober 2014 en vervolgens in het kader van de Overeenkomst van Parijs gecommitteerd aan het realiseren van een reductie van de uitstoot van

broeikasgassen binnen het EU-grondgebied van ten minste 40% in 2030 t.o.v. de uitstoot in 1990. Een deel hiervan wordt gerealiseerd via het EU-emissiehandelssysteem (ETS). De resterende opgave wordt gerealiseerd in de niet-emissiehandelsectoren (niet-ETS sectoren): met name landbouw, transport, de bebouwde omgeving en lichte industrie. De niet-ETS opgave voor de EU als geheel voor 2030 bedraagt 30% broeikasgasreductie t.o.v. 2005.

Met het voorstel voor de *Effort Sharing Regulation* (ESR) verdeelt de Commissie de benodigde reductie over de lidstaten. Voor Nederland stelt de Commissie een reductie van 36% voor. Lidstaten mogen zelf bepalen met welke maatregelen het gestelde doel wordt behaald. Het voorstel bevat op verschillende punten flexibiliteit die lidstaten kan helpen aan de verplichtingen te voldoen. Extra vastlegging van CO₂ in de LULUCF-sector mag bijvoorbeeld (beperkt) worden meegeteld. Verder mogen lidstaten rechten opsparen of lenen en onderling rechten verhandelen. Zo mag een aantal lidstaten, waaronder Nederland, een beperkte hoeveelheid ETS-rechten opkopen om een deel van de opgave in te vullen. Net als bij het ETS-voorstel wordt voorzien in de mogelijkheid om de ESR in het licht van periodieke herziening van de inzet onder het Klimaatakkoord van Parijs, periodiek te herbeoordelen.

De LULUCF-verordening legt de verplichtingen en regels voor boekhouding van emissies en vastlegging van koolstof (CO₂) in de LULUCF-sectoren voor de lidstaten vast. Hierdoor kan in de klimaatboekhouding van een land ook rekening worden gehouden met de uitstoot en opname van broeikasgassen door ecosystemen. Het gaat hierbij specifiek om het door mensen veroorzaakte deel van koolstofemissies en -vastlegging in bossen en landbouwbodems. Uitgangspunt van het voorstel is dat elke lidstaat ervoor zorgt dat de LULUCF-sector, na de toepassing van de in deze verordening gespecificeerde boekhoudregels, op zijn grondgebied niet slechter gaat presteren («regel voor geen debet»). Indien op basis van de boekhoudregels overschotten («koolstofkredieten») ontstaan, dan zijn deze beperkt inzetbaar ter compensatie van emissies van niet-ETS-sectoren. Voor beheer van bestaande bossen zal nog nader moeten worden uitgewerkt hoe kredieten kunnen worden toegekend. Onderpresteren in de LULUCF-sector (niet voldoen aan de regel voor geen debet) kan worden gecompenseerd vanuit andere niet-ETS sectoren.

Inzet Nederland

Nederland vindt het, gezien de langetermijnopgave die het Akkoord van Parijs met zich meebrengt, belangrijk dat er tussen 2021 en 2030 in alle EU-landen voldoende emissiereducties in de niet-emissiehandelsectoren plaatsvinden. Het is van belang dat de transitie naar een koolstofarme economie zowel op nationaal als op Europees niveau ook in de komende jaren wordt voortgezet. Nederland hecht er dan ook aan dat de EU het 2030 (tussen)doel van ten minste 40% broeikasgasreductie waarmaakt. Hierbij is de inzet van Nederland erop gericht om de CO₂-reductie zo kosteneffectief mogelijk vorm te geven, waarbij ook rekening wordt gehouden met de opgave op langere termijn richting 2050. Nederland hecht aan een goede balans tussen flexibiliteit voor de kortere termijn en voldoende prikkels voor lidstaten om de benodigde reducties te bewerkstelligen op de lange termijn. De LULUCF-sector speelt daarin een volwaardige rol en het is belangrijk dat ook deze sector (zeker richting de lange termijn) zo optimaal mogelijk gaat presteren.

Nederland kan in principe instemmen met het voor Nederland voorgestelde reductiedoel van 36% t.o.v. 2005. Op basis van uitkomsten van onderzoek door ECN en PBL blijkt dat de bijbehorende kosten voor

Nederland acceptabel zijn. Zoals aangegeven in de Energieagenda streeft het kabinet naar een geleidelijke en dus tijdige energietransitie richting 2050, waarbij de reductie van CO₂ centraal staat. Dit betekent onder andere dat voor de niet-ETS sectoren, de ETS-sectoren en de LULUCF-sector in kaart zal worden gebracht welke maatregelen nodig zijn om de transitie op een economisch en maatschappelijk verstandige wijze vorm te geven. De transitiepaden die momenteel in het kader van de Energieagenda worden uitgewerkt bieden een basis voor nadere besluitvorming over de verdeling van de opgave over de verschillende functionaliteiten/sectoren.

Indicatie krachtenveld

Hoewel de door de Commissie voorgestelde reductiedoelen voor vrijwel alle lidstaten acceptabel lijken, is er nog veel verdeeldheid in de Raad over met name de verschillende opties voor flexibiliteit in het voorstel. Een deel van de lidstaten wil die uitbreiden, terwijl een ander deel, waaronder Nederland, daar terughoudend tegenover staat omdat dit mogelijk ten koste gaat van de klimaatactie in de non-ETS sectoren. Ook pleit een aantal lidstaten via technische wijzigingen voor een verlaging van het ambitieniveau van het voorstel. Voor wat betreft de boekhoudregels voor de LULUCF-sector willen bepaalde lidstaten meer beleidsvrijheid over de invulling van de referentieniveaus voor beheerde bossen. Deze referentieniveaus zijn een uitgangspunt in de berekening van CO₂ opname door bossen, en daarmee van invloed op de kredieten die landen via bosbouw kunnen opbouwen.

Indien de komende twee weken blijkt dat een algemene oriëntatie niet haalbaar lijkt voor de Milieuraad, dan zal het Maltese voorzitterschap een voortgangsrapportage agenderen.

Actieplan voor de natuur, de mensen en de economie

Om de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) in de lidstaten te verbeteren heeft de commissie een actieplan voor de natuur, de mensen en de economie opgesteld. In december 2016 heeft de Europese Commissie de Europese Fitness Check van de VHR afgerond met de conclusie dat de richtlijn «*fit for purpose*» is en niet aangepast zal worden. De Commissie constateert echter ook dat de implementatie van de richtlijn door de lidstaten aanzienlijk verbeterd moet worden om de bijbehorende doelstellingen volledig te bereiken. Daarom heeft de Commissie een actieplan opgesteld. Het Maltees voorzitterschap wil tijdens de Milieuraad op 19 juni 2017 een reactie van de Raad op het actieplan aannemen, in de vorm van Raadsconclusies.

Inzet Nederland

Nederland onderschrijft dat er ruimte voor verbetering is, zowel in de bescherming van kwetsbare natuur als in de vermindering van administratieve lasten die gepaard gaan met naleving van de richtlijnen. Daartoe ziet Nederland veel toegevoegde waarde in betere richtsnoeren op EU-niveau en in de bilaterale overleggen tussen lidstaten en Commissie. Naar verwachting bieden deze overleggen mogelijkheden voor maatwerk en dragen bij aan oplossingen voor de Nederlandse dilemma's, zoals verwoord in de in het kader van de Fitness Check VHR ingevulde vragenlijst (Kamerstuk 33 576, nr. 44). Binnenkort ontvangt u het BNC-fiche met daarin in meer detail de visie van Nederland op het actieplan.

Indicatie krachtenveld

Er wordt verwacht dat de lidstaten positief staan tegenover de voorgestelde acties voor de verbetering van de implementatie van de VHR en dat de Raadsconclusies deze acties grotendeels zullen omarmen.

Diversen

Wijzigingsvoorstellen afvalrichtlijnen

Het Voorzitterschap zal rapporteren over de voortgang in de onderhandelingen over de herziening van zes afvalrichtlijnen als onderdeel van het pakket circulaire economie. Het gaat bij de afvalrichtlijnen om het stimuleren van het produceren van minder afval, het recyclen van afval en het daarmee beter omgaan met onze grondstoffen. Naar aanleiding van de motie Cegerek c.s. (Kamerstuk 21 501-08 nr. 619) informeer ik uw Kamer hierbij over het standpunt dat de Raad heeft ingenomen¹.

Op 19 mei heeft de Raad in Coreper unaniem een compromis bereikt over haar standpunt inzake het wetgevende afvalpakket. Hiermee heeft het voorzitterschap een mandaat gekregen om de onderhandeling met het Europees Parlement te starten. Op 30 mei staat hiervoor de eerste triloog gepland. Het is niet de verwachting dat hierover tijdens de Milieuraad discussie zal ontstaan omdat het proces van de trilogie net gestart is.

Inzet Nederland

Het kabinet is van mening dat het algehele ambitieniveau van het pakket zoals gepresenteerd door de Europese Commissie gehandhaafd zou moeten blijven. Het pakket beoogt de transitie naar een circulaire economie te bevorderen. Deze transitie vindt Nederland belangrijk en daarom is ambitie vereist. Tegelijkertijd wil Nederland de achterblijvers graag meenemen in de transitie.

Het is positief dat de lidstaten het eens zijn geworden over een eenduidige definitie voor stedelijk afval en over een accuratere berekeningsmethode voor het vaststellen van het recyclingpercentage. Dit zal leiden tot betere vergelijkbaarheid van prestaties van lidstaten. Ook bevat het compromis de voor Nederland belangrijke verduidelijking voor het toepassen van de concepten bijproducten en einde-afval. Verder vindt Nederland het positief dat het instrument producentenverantwoordelijkheid wordt versterkt via minimumeisen waarbij een sterke verbinding wordt gelegd met het ontwerp van producten. Tot slot is er in het hele pakket veel aandacht voor afvalpreventie.

Het enige punt dat niet in lijn is met de Nederlandse uitgangspositie betreft de recyclingdoelstellingen voor stedelijk afval en voor verpakkingsafval. Daarvoor bleek het, om overeenstemming te bereiken onder lidstaten, nodig om de doelstellingen iets te verlagen ten opzichte van het Commissievoorstel. Waar in het voorstel van de Commissie voor stedelijk afval een recyclingpercentage van 65% in 2030 werd voorgesteld, staat er in het compromis 60%. De totaaldoelstelling voor recycling van verpakkingsafval is teruggebracht van 75% naar 70%. De stortdoelstelling is in het compromis niet aangepast, wel krijgen lidstaten die dat nodig hebben meer tijd om eraan te voldoen. De verlaging van de recyclingpercentages voor stedelijk afval en voor verpakkingsafval moet gezien worden in de context van het bredere pakket, waarin andere hierboven genoemde voor Nederland belangrijke punten wel overeind zijn gebleven.

¹ Zie Delegates Portal document nummers: 9556/17, 9557/17, 9559/17 en 9560/17.

De grote verschillen in uitgangssituaties tussen de lidstaten heeft tot gevolg dat de ene lidstaat veel meer moet doen dan de andere om aan de generieke doelstelling te voldoen. Om toch alle lidstaten aan boord te houden vindt het kabinet dit voor nu een adequaat compromis. Daarnaast bleek er slechts een minderheid aan lidstaten te zijn die de ambitie van de Commissie volledig steunt. Nederland heeft heel nadrukkelijk aangegeven dat het instemt met het compromis om de onderhandelingen met het Europees Parlement te kunnen starten. De Nederlandse inzet is dat in de loop van de onderhandelingen meer opgeschoven wordt richting de ambitieuzere doelen van het Europees Parlement. Het kabinet blijft zich inzetten voor meer ambitie in het uiteindelijke akkoord.

Indicatie krachtenveld

Het ambitieniveau van de lidstaten verschilt sterk: een minderheid van lidstaten deelt de ambities van Nederland en de Commissie om de doelstellingen uit het voorstel te behouden. Een grote groep lidstaten is echter wel voorstander van verlaging van de doelstellingen en een deel van hen benadrukt de doelen niet op tijd te kunnen halen en vraagt om uitstel of verlaging.

Conferenties der partijen bij de verdragen van Stockholm, Rotterdam en Bazel

Van 24 april t/m 5 mei 2017 vonden in Genève de conferenties der partijen bij de VN-verdragen van Stockholm, Rotterdam en Bazel gelijktijdig plaats (de zogenaamde triple-COP). Deze verdragen gaan respectievelijk over het uitfaseren van persistente organische verontreinigende stoffen (POPs), het vooraf notificeren van export van de meest toxische chemicaliën en het verantwoord beheer en overbrenging van afval. In het kader van de verdragen van Stockholm en Rotterdam zijn besluiten genomen met het oog op verbetering van het proces van het toevoegen van stoffen. Daarnaast is een aantal stoffen toegevoegd aan deze verdragen (drie onder Stockholm, vier onder Rotterdam). Onder «Bazel» zijn besluiten genomen die de verdere ontwikkeling van een circulaire economie mogelijk maken.

Voorzitterschapsprogramma Estland

Tot slot zal inkomend voorzitter Estland het werkprogramma voor het komend half jaar presenteren.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema