

Vergaderjaar 2010–2011

21 501-08

Milieuraad

Nr. 350

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 februari 2011

Hierbij doe ik u mede namens de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, de heer Ben Knapen, de geannoteerde agenda toekomen van de Milieuraad die op 14 maart a.s. plaatsvindt. Deze geannoteerde agenda is gebaseerd op de voorlopige agenda zoals uitgebracht door het Hongaars voorzitterschap. De inhoud geeft de meest recente stand van zaken weer.

Daarnaast treft u in de bijlage een geactualiseerd voortgangsoverzicht van actuele Europese milieuwetgevingsinitiatieven.¹ Het overzicht is qua vormgeving versoberd en vastgestelde wetgeving wordt eerder afgevoerd. Op deze wijze kan het overzicht beter een signaleringsfunctie vervullen.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

WEEE-richtlijn

Het voorstel tot herschikking van de zgn. WEEE-richtlijn (richtlijn Afgedankte elektrische en elektronische apparatuur) staat op de voorlopige agenda geagendeerd als politiek akkoord waarmee de Raad de tweede lezing ingaat. Vanuit het Europees Parlement is er een groot aantal amendementen ingediend, waar niet alle lidstaten tevreden over zijn.

De WEEE-richtlijn richt zich op afvalbeheer van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur. Tevens regelt zij de producentenverantwoordelijkheid voor dit afvalbeheer. Het systeem moet daarom in de ogen van Nederland zo eenvoudig mogelijk blijven en ruimte blijven bieden voor de producenten en de markt om nationaal die verantwoordelijkheden invulling te geven.

Een mogelijk discussiepunt in de Raad is of de WEEE een open of een meer gesloten reikwijdte moet hebben. Nederland wil dat de reikwijdte van de WEEE-richtlijn helder wordt omschreven, waarbij een aantal heersende onduidelijkheden wordt opgeheven. Nederland heeft voorkeur voor een optie waarbij productcategorieën als onderdeel van de reikwijdte behouden blijven, omdat Nederland graag wil dat met de richtlijn wordt toegewerkt naar gedifferentieerde inzameldoelstellingen per categorie. Zo kan de inzameling van kleine apparaten worden gestimuleerd: Eén inzamelingsdoelstelling op basis van gewicht voor alle productcategorieën kan namelijk betekenen dat kleine apparatuur (weinig gewicht) maar zeer beperkt wordt ingezameld. Om administratieve lasten te beperken is het dan wel wenselijk het huidige aantal categorieën terug te brengen. Bovendien is voor Nederland belangrijk dat er geen beperking in de reikwijdte plaatsvindt ten opzichte van de huidige situatie.

Overige belangrijke punten van de Nederlandse inzet zijn:

- De nieuwe relatieve inzameldoelstelling berekenen op basis van de hoeveelheid op de markt gebrachte apparatuur.
- Nederland zet in op verdere harmonisatie van nationale registratie en rapportage eisen. Dit gaat minder ver dan het voorstel van de Commissie, waarbij een producent eenmalig wordt geïdentificeerd op EU-niveau, maar dat zou volgens een nationaal impact assessment voor Nederlandse bedrijven eerder meer dan minder kosten met zich meebrengen
- Nederland pleit voor de invoering van een verplichting voor de gemeenten en detaillisten, om alle door hen ingenomen afgedankte apparaten af te geven aan de producenten en importeurs (afgifteverplichting), gekoppeld aan een verplichting voor producenten/importeurs om een vergoeding te geven aan gemeenten en detaillisten voor de t.b.v. de inzamelpunten gemaakte kosten. Met een dergelijk systeem wordt een instrument gecreëerd om een hogere inzameldoelstelling te halen zonder onnodige toename van administratieve lasten.
- Op grond van de huidige richtlijn vervalt de mogelijkheid van een zichtbare verwijderingsbijdrage na 2011. Met de herschikking wil de Commissie regelen dat producenten de mogelijkheid krijgen om na 2011 alsnog een zichtbare verwijderingsbijdrage te blijven voeren. De Nederlandse regering wil in Nederland echter de zichtbare verwijderingsbijdrage afschaffen. Nederland pleit daarom voor de ruimte om nationaal geen zichtbare verwijderingsbijdrage te hoeven voeren.

Genetisch Gemodificeerde Organismen (GGO's)

De Raad zal spreken over de stand van zaken in de discussie over het Commissievoorstel voor een verordening over de mogelijkheid voor de lidstaten om de teelt van ggo's op hun grondgebied te beperken of te verbieden.

Nederland heeft in 2009 de Commissie meermaals verzocht om met een voorstel te komen voor aanpassing van de regelgeving dat lidstaten een eigen beslissingsbevoegdheid geeft over de teelt op eigen grondgebied van goedgekeurde, tot de EU markt toegelaten ggo's. Nederland oordeelt in algemene zin dan ook positief over het initiatief van de Commissie.

In de Raad van december 2010 hebben meerdere lidstaten zich tegen het voorstel gekeerd. Onder andere werd gevraagd om criteria om de teelt van ggo's op het grondgebied te beperken of verbieden. De Commissie heeft hiertoe nu een niet-limitatieve opsomming van gronden gepresenteerd, waarop lidstaten maatregelen kunnen nemen om de teelt van ggo's op hun grondgebied kunnen beperken of verbieden.

Het verzet van deze lidstaten lijkt politiek ingegeven, door de grote binnenlandse weerstand tegen ggo's. Het is dus de vraag of het document van de Commissie deze landen kan overtuigen. Het voorstel lijkt in de huidige vorm op korte termijn niet aangenomen te kunnen worden. Overigens zouden andere lidstaten, die het voorstel positief kritisch bekijken, zich wel gesterkt kunnen voelen door het nieuwe document van de Commissie.

De verwachting is dat in de Raad een oriënterend debat wordt gevoerd over het voorstel en de verdere behandeling. De lidstaten die kritisch tegenover het voorstel staan, zouden kunnen voorstellen de behandeling te staken. Hierbij wordt vaak aangevoerd dat de Raadsconclusies over ggo's die in 2008 zijn aangenomen, eerst volledig moeten worden uitgevoerd. Deze Raadsconclusies gaan onder andere in op het verbeteren van de milieurisico-analyse en het meenemen van de sociaal economische aspecten. Nederland ziet geen bezwaar in het parallel uitvoeren aan de Raadsconclusies en het nieuwe voorstel.

Nederland denkt dat het nieuwe Commissiedocument met criteria voor het verbieden van teelt duidelijkheid schept. Het is een goed hulpmiddel voor lidstaten die maatregelen willen nemen om teelt op eigen grondgebied tegen te gaan. Uiteindelijk blijft het de verantwoordelijkheid van die lidstaten zelf om hun maatregelen goed te onderbouwen. Dit document helpt hen daarbij en maakt duidelijk dat er naast beperkingen, zeker ook mogelijkheden zijn.

Nederland staat nog altijd positief tegenover het voorstel van de Commissie en hoopt dat het kan helpen de verdeeldheid over ggo's in de EU te verminderen. Het is echter wel van belang dat voldoende lidstaten het voorstel als een verbetering zien en dat dit zich vertaalt in draagvlak voor het voorstel.

Klimaatverandering post-Cancun

Van 29 november tot 10 december 2010 vond in Cancun, Mexico de 16^e klimaatconferentie onder het VN Klimaatverdrag (COP 16) plaats. Door middel van Raadsconclusies blikt de Raad terug op de conferentie en kijkt vooruit naar het werk dat in 2011 gedaan zal moeten worden in de aanloop naar COP 17 in Durban, Zuid Afrika.

Uit de concept Raadsconclusies spreekt tevredenheid over de resultaten van Cancun. Er wordt een opsomming gegeven van de behaalde resultaten en de onderdelen die, conform eerdere EU posities, nog uitwerking en/of versterking behoeven.

Zoals ook uiteengezet in een brief aan uw Kamer van 14 december 2010 is Nederland tevreden met het resultaat van COP 16, zeker in het licht van de moeizaam verlopen onderhandelingen van de afgelopen drie jaar. Het pakket van aangenomen besluiten is gebalanceerd en vormt een realistische en noodzakelijke internationale stap in de aanpak van het klimaatvraagstuk. De Cancun besluiten leggen een solide basis om in 2011 verder te werken aan een (kosten-)effectief klimaatregime. Daarbij richt het kabinet zich op het implementeren en uitwerken van de Cancun besluiten en op het bereiken van afspraken op onderdelen waarover tijdens COP 16 nog geen overeenstemming kon worden bereikt (o.a. internationale lucht- en scheepvaart, landbouw, marktmechanismen, lange termijn doelstelling en emissie piekjaar).

Koolstofarme economie routekaart 2050

Begin maart zal de Commissie naar verwachting de routekaart voor een koolstofarme economie in 2050 uitbrengen. Tijdens de Raad zal een eerste gedachtewisseling over de routekaart plaatsvinden. De routekaart verkennt paden naar een reductie van EU broeikasgasemissies met 80–95% in 2050 ten opzichte van 1990.

Het kabinet is van mening dat de routekaart niet alleen van belang is met het oog op klimaatdoelstellingen, maar ook voor doelstellingen ten aanzien van energievoorzieningszekerheid, innovatie, groene groei en duurzame mobiliteit. Nederland onderschrijft het belang van EU-interne voorbereiding op de doelstelling van 80–95% reductie van broeikasgassen in 2050 en verkenning van maatregelen die daarvoor nodig zijn. Belangrijk is dat kosteneffectieve reductiepaden naar 2050 worden geanalyseerd, inclusief verschillende opties voor de timing van maatregelen. Dit geeft inzicht in de implicaties voor emissiereducties op de middellange termijn (2030, 2040) en welke stappen op korte termijn nodig zijn, gericht op de toekomst. Volgens het kabinet moeten ook kosten en baten van maatregelen bij een eventuele ophoging van de 20% doelstelling voor 2020 in deze analyse worden meegenomen. Ook moet er aandacht zijn voor het voorkomen van zgn. «lock-in» effecten (beperkte mogelijkheden voor de ontwikkeling en toepassing van nieuwe technologie doordat reeds geïnvesteerd is in langjarige gangbare technologie en infrastructuur). De 2050 routekaart voor een koolstofarme economie biedt het raamwerk voor de uitwerking van sectorale 2050 routekaarten, met name inzake energie en transport (te verschijnen in het derde kwartaal van 2011, respectievelijk op 2 maart 2011).

Kwikstrategie

In 2005 heeft de Commissie een mededeling betreffende de EU Strategie inzake kwik uitgebracht. De in deze mededeling vervatte strategie is door Raad en Europees Parlement aanvaard. In de kwikstrategie van 2005 zijn 20 actiepunten opgenomen. Deze actiepunten zijn door de Commissie geëvalueerd. Op alle onderwerpen zijn belangrijke vorderingen gemaakt. De Commissie zet in op versterking van de internationale actie, met name de onderhandelingen in UNEP kader om te komen tot een mondiaal kwikverdrag. Slechts op enkele punten wordt aanscherping van het EU beleid beoogd middels wetgeving. Genoemd zijn de kwestie van het tandarts-amalgaam, onderzoek in REACH kader naar een verdergaand verbod op kwikhoudende meetinstru-

menten en verdere uitwerking van de EU kwik-verordening (exportverbod en regels voor opslag).

Voor het overige zijn, naar de mening van de Commissie, de Lidstaten aanzet met goede en tijdige implementatie van de EU wetgeving, zoals op het punt van verminderen emissie naar de lucht bij kolenstook (dit is voorzien in de herziene IPPC richtlijn, de zgn. richtlijn industriële emissies), uitvoering van de kwik-verordening, en vermindering van emissie naar het water (bv. vanuit tandartspraktijken op grond van Kaderrichtlijn Water).

De Commissie wil voorlopig een pas op de plaats maken totdat, naar verwachting, in 2013 een verdrag kan worden ondertekend.

Nederland vindt evenals de Commissie dat implementatie belangrijk is, maar daarnaast ziet Nederland wel noodzaak tot een aantal aanvullende stappen op EU niveau:

- Verdergaand verbod op gebruik van kwik in batterijen: uitfasering van de kwikhoudende knoopcel (max. 2% kwik).
- Verder onderzoek naar mogelijke uitfasering van gebruik van tandarts-amalgaam. Lidstaten kunnen daarmee beter hun plicht tot het terugdringen van emissie van kwik naar het water (op grond van de kaderrichtlijn water) nakomen.
- Uitfasering van gebruik van kwik in chloor-alkali bedrijven: In Nederland zijn beide chloor-alkali bedrijven gesloten: in 2002 en 2006. Uit oogpunt van «level playing field» heeft het de voorkeur dat de kwikelectrolyse ook bij de 43 bedrijven elders in de EU per 2020 wordt beëindigd.

Kerninitiatief «efficiënt gebruik van hulpbronnen»

In de Raad staat de Mededeling van de Commissie over het kerninitiatief («flagship») «Efficiënt gebruik van hulpbronnen – kerninitiatief in het kader van de Europa 2020-strategie», geagendeerd. De Raad zal een oriënterend debat houden over dit onderwerp. De uitkomsten van dit debat zullen bijdragen aan de conclusies die de Voorjaarsraad zal aannemen.

De Mededeling Efficiënt gebruik van hulpbronnen, is de laatste van de zeven mededelingen over vlaggenschipinitiatieven die voortkomen uit de Europa 2020-strategie. De mededeling zal in de zomer van 2011 verder worden uitgewerkt.

De essentie van deze Mededeling is dat het doel nader wordt uitgewerkt; het versterken van de economische prestaties en de concurrentiekracht, het verminderen van het gebruik van hulpbronnen en het garanderen van de voorzieningszekerheid van deze bronnen. Ook het bestrijden van klimaatverandering en schadelijke effecten van het gebruik van hulpbronnen beperken staan centraal. Om deze uitdagingen aan te gaan is gecoördineerde actie nodig op een scala van relevante beleidsterreinen zoals klimaat, energie, transport, industrie, grondstoffen en landbouw. Het vlaggenschip beoogt dit te realiseren door een beleidskader te ontwikkelen, dat zal bestaan uit een samenhangend pakket aan mededelingen op deeltherreinen (stappenplannen, oftewel routekaarten), die elkaar versterken. De Commissie benadrukt dat het relevant is om de werkelijke kosten van het gebruik van natuurlijke hulpbronnen inzichtelijk te maken. Door de kosten voor de maatschappij transparant te maken worden afwentelingmechanismen («trade-offs») duidelijk. De commissie schetst dat het belangrijk is om de milieukosten te internaliseren, zodat een dergelijke afwenteling kan worden tegengegaan. Verder wordt genoemd dat het belangrijk is om in te zetten op R&D en innovatie. Ook is het van belang om een afgewogen keuze te maken in het gebruik van beleidsinstrumenten. Door middel van evaluatie en effectbeoordeling kan worden gekeken welke instrumenten voor welk doel het meest geschikt zijn. Met

de Mededeling gaat de Commissie verder op de in de Europa 2020-strategie ingezette lijn, en beoogt de milieudruk over de hele keten van productie- en consumptie te verlagen en hiertoe integraal, samenhangend beleid te voeren.

Nederland is positief over de Mededeling en kan deze verwelkomen. Zoals Nederland reeds eerder heeft aangegeven, levert de transitie naar een eco-efficiënte economie kansen op voor Europa. De huidige mededeling ondersteunt deze positie en onderstreept het belang van het creëren van groene banen en een duurzame economische groei. Nederland sluit zich aan bij het streven naar vermindering van de milieudruk over de gehele keten.

Herziening GLB

In de Raad wordt een beleidsdebat voorzien over de hervorming van het GLB. De discussievragen zijn op het moment van schrijven nog niet verspreid door de Voorzitter, maar de verwachting is dat het debat zal gaan over de potentiële bijdragen van het GLB aan verbetering van het milieu.

Op 18 november jl. heeft de Commissie haar inzet voor de hervorming van het GLB gepubliceerd. De geschetste doelen van het nieuwe GLB worden:

1. Een economisch duurzame voedselproductie;
2. Duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen;
3. Evenwichtige gebiedsgerichte ontwikkeling.

Qua vormgeving schetst de Commissie een keuze tussen drie opties:

1. Handhaving status quo;
2. Omvorming naar meer doelgerichte betalingen;
3. Afschaffen van inkomenssteun en marktmaatregelen, introductie van beperkte doelgerichte betalingen.

In een brief van 26 november jl. aan de Tweede Kamer heeft het kabinet zijn reactie op deze mededeling gegeven. Het kabinet noemt daarbij als belangrijke doelstelling voor Nederland de versterking van concurrentiekracht, duurzaamheid en innovatievermogen van de landbouwsector. Daarbij gaat het om versterking van de markt oriëntatie van de landbouw in combinatie met de ondersteuning van een duurzame bedrijfsontwikkeling met het oog op uitdagingen op het terrein van bijvoorbeeld milieu, klimaat, water, biodiversiteit en diergezondheid. Het kabinet wil daarnaast agrarische ondernemers belonen voor het beheer van natuur en landschap en voor het leveren van bovenwettelijke prestaties op bijvoorbeeld het gebied van dierenwelzijn en groene en blauwe diensten (meerwaarde voor het groen of waterbeheer), zowel binnen als buiten maatschappelijk waardevolle gebieden. Qua vormgeving streeft het kabinet streeft naar vervanging van de huidige directe betalingen door doelgerichte betalingen.

Voor het debat in de Raad is met name de ondersteuning door het GLB van een duurzame bedrijfsontwikkeling in de landbouw van belang. Het hervormde GLB zal zijn legitimiteit mede moeten ontleen aan zijn bijdrage aan het realiseren van publieke doelen zoals de vermindering van en aanpassing aan klimaatverandering, van het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit en ecosysteemfuncties, milieukwaliteit van water, bodem en lucht in de fysieke leefomgeving. Hiervoor is het belangrijk dat zowel in de vormgeving van directe inkomenssteun (1^e pijler) als plattelandsontwikkeling (2^e pijler) ruimte komt om ook door maatwerk op nationaal niveau de verbinding met deze publieke doelen vorm te geven.

Diversenpunten

Biodiversiteitsstrategie

Het EU Biodiversiteitsactieplan dateert uit 2006 en liep tot en met 2010. De Commissie komt dit voorjaar met een voorstel voor een EU Biodiversiteitsstrategie 2010–2020. Onder diversen zal de Commissie waarschijnlijk informatie geven over de voortgang met het opstellen van deze strategie. In de strategie zal o.a. worden ingegaan op de implementatie van het onlangs aangenomen Strategisch Plan van het VN Biodiversiteitsverdrag.

Nederland vindt het van belang dat de volgende elementen aan bod komen in de EU biodiversiteitsstrategie:

- Integratie van biodiversiteit in ander EU-beleid. Bijvoorbeeld het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, het Gemeenschappelijk Visserijbeleid, Structuurfondsen, beleid voor Natuurlijke hulpbronnen.
- Samenhang met de aanpak van andere maatschappelijke uitdagingen: voedselzekerheid, klimaatverandering, armoedebestijding.
- Uitvoerbaarheid vereist haalbare en betaalbare doelen en acties.
- Maatschappelijke en economische waarde van biodiversiteit moet worden meegewogen bij (economisch) handelen.
- Adequate financieringsopties voor het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit en de inzet op innovatieve financierings-mechanismen.