

Vergaderjaar 2021–2022

21 501-08

Milieuraad

Nr. 863

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 april 2022

Met deze brief informeren wij u, mede namens de Minister voor Natuur en Stikstof, over de Milieuraad die op 17 maart 2022 in Brussel plaatsvond.

Er werd een derde beleidsdebat gevoerd over een aantal voorstellen uit het «Fit-for-55»-pakket, er is een algemene oriëntatie over de Batterijenverordening aangenomen, er vond een gedachtewisseling plaats over de vergroening van het Europees Semester en er heeft een eerste beleidsdebat over de ontbossingsverordening plaatsgevonden. Daarnaast stond er een aantal punten onder «diversen» op de agenda die door de Commissie, het Voorzitterschap en verschillende lidstaten zijn ingebracht.

Tevens wordt uw Kamer middels deze brief namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat op de hoogte gesteld van een voorstel tot wijziging van Richtlijn 2003/25/EG met betrekking tot de toevoeging van verbeterde stabiliteitsvereisten voor passagiersschepen, en de afstemming daarvan op de door de Internationale Maritieme Organisatie vastgestelde stabiliteitsvereisten. Deze brief komt in de plaats van het gebruikelijke BNC-fiche.

Ook bieden wij u, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de kwartaalrapportage aan met de stand van zaken van de lopende onderhandelingen in de EU van de Europese voorstellen op het terrein van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat¹.

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

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

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

I VERSLAG MILIEURAAD

Fit for 55

Tijdens de Milieuraad vond een derde formele discussie over het Fit-for-55 pakket² plaats, waarbij twee discussievragen voorlagen aan de Raad.

Ten eerste vroeg het voorzitterschap in welke mate het voorstel voor een nieuw EU-emissiehandelssysteem voor de gebouwde omgeving en wegtransport (ETS-BRT)³ volgens de lidstaten een doeltreffend instrument is en hoe draagvlak voor dit voorstel kan worden vergroot. In het geval van ernstige bezwaren, werd lidstaten gevraagd concrete alternatieven voor te stellen. Ten tweede vroeg het voorzitterschap naar de verhouding van het ETS-BRT met het *Social Climate Fund* (SCF)⁴ en welke parameters moeten worden overwogen om de meest kwetsbare groepen doeltreffend te ondersteunen.

Daarnaast kwamen ook andere voorstellen van het Fit-for-55 pakket die onder de Milieuraad vallen aan bod: de herziening van de landgebruiksverordening (LULUCF)⁵, de verordening voor CO₂-normen voor lichte voertuigen⁶, de herziening van de *Effort Sharing Regulation* (ESR)⁷ en de uitbreiding van het Europees emissiehandelssysteem (ETS) naar de maritieme sector.⁸

Vrijwel alle lidstaten verwezen naar de situatie in Oekraïne en de noodzaak zo snel mogelijk onafhankelijk te worden van Russische fossiele brandstoffen. Hierbij gaven veel lidstaten aan extra te willen inzetten op energie-efficiëntie en hernieuwbare energie. Tegelijkertijd uitten veel lidstaten zorgen over het effect van de huidige situatie op de energie- en brandstofprijzen. Diverse lidstaten, waaronder Nederland, riepen in deze context op de onderhandelingen over het Fit-for-55 pakket te versnellen. Ook de Commissie riep op om bij de volgende Milieuraad in juni tot overeenstemming te komen over de voorstellen die onder deze raad vallen.

Europees emissiehandelssysteem voor de gebouwde omgeving en transport (ETS-BRT)

De Commissie onderstreepte het belang van het ETS-BRT voor het bewerkstelligen van de benodigde emissiereductie en het genereren van opbrengsten voor de transitie samen met het SCF. Alternatieven zouden volgens de Commissie ingrijpende gevolgen hebben voor andere delen van het Fit-for-55 pakket en hogere lasten voor kwetsbare huishoudens betekenen. Zonder een ETS-BRT zouden namelijk nationale maatregelen en/of vereisten van andere voorstellen uit het pakket moeten worden aangescherpt, zoals strengere verplichtingen in de energiebesparingsrichtlijn (EED) en de richtlijn energieprestatie van gebouwen (EPBD). Dit is volgens de Commissie minder kosteneffectief waardoor de totale kosten voor huishoudens zullen stijgen.

² COM/2021/550 final

³ COM/2021/551 final

⁴ COM/2021/568 final

⁵ COM/2021/554 final

⁶ COM/2021/556 final

⁷ COM/2021/555 final

⁸ COM/2021/551 final

In reactie op de eerste discussievraag onderstreepten diverse lidstaten, waaronder Nederland, dat het ETS-BRT een belangrijke bijdrage kan leveren aan een kosteneffectieve transitie, bijdraagt aan een gelijkere EU speelveld en veilingopbrengsten kan opleveren om burgers en bedrijven in de transitie te ondersteunen.

Vrijwel alle lidstaten, waaronder Nederland, gaven aan dat rekening gehouden moet worden met de impact op huishoudens en bedrijven, waarbij sommige lidstaten aangaven daarom geen voorstander van het ETS-BRT te zijn. Enkele lidstaten koppelden dit ook aan de stijging van de energie- en brandstofprijzen door de huidige crisis. Een aantal lidstaten dat eerder in meer of mindere mate kritisch was, leek het ETS-BRT niet meer bij voorbaat uit te sluiten.

Volgens diverse lidstaten zijn alternatieven van ETS-BRT duurder en moeilijker te realiseren. Enkele lidstaten zagen aangescherpte regulering en nationale maatregelen juist wel als geschikt alternatief. Enkele lidstaten, waaronder Nederland, pleitten voor verdere verbreding van de reikwijdte van het ETS-BRT naar alle fossiele brandstoffen.

Social Climate Fund (SCF)

De noodzaak van een sociale transitie werd door vrijwel alle lidstaten onderkend, ook met het oog op het benodigde draagvlak voor de transitie. Tegelijkertijd reageerden de lidstaten verdeeld op de tweede discussievraag over de parameters van het SCF. Enerzijds gaven verschillende lidstaten, waaronder Nederland, aan terughoudend te zijn tegenover een nieuw fonds en verwezen naar bestaande financiële middelen op EU-niveau. Deze lidstaten zagen bovendien het ETS-BRT als noodzakelijke voorwaarde om een SCF te kunnen overwegen.

Anderzijds benadrukten meerdere lidstaten dat het SCF een essentieel onderdeel van het Fit-for-55 pakket vormt. Daarbij pleitten verschillende lidstaten wel voor aanpassingen in de vormgeving van het fonds, zoals gedeeld beheer. Ook riep een aantal lidstaten op de administratieve lasten te beperken. Daarnaast gaven enkele lidstaten aan dat het fonds volgens hen onvoldoende is om de sociaaleconomische gevolgen van ETS-BRT tegen te gaan. Tot slot gaven enkele lidstaten aan dat volgens hen een SCF altijd noodzakelijk zal zijn om de sociaaleconomische gevolgen voor kwetsbare groepen op te vangen.

Landgebruiksverordening (LULUCF)

Meerdere lidstaten uitten zorgen over de nationale doelstellingen onder LULUCF, die te weinig rekening zouden houden met nationale omstandigheden. Daarbij riepen enkele lidstaten op tot meer flexibiliteiten. Nederland gaf aan dat het van belang is ambitie te behouden en milieu-integriteit te waarborgen.

Verdeling van inspanningen in de ESR sectoren (Effort Sharing Regulation)

Enkele lidstaten, waaronder Nederland, gaven aan dat convergentie van de nationale opgaven van belang is met het oog op klimaatneutraliteit in 2050. Enkele andere lidstaten gaven aan zorgen te hebben over het hun toebedeelde ESR-doel, maar riepen niet op tot een bijstelling van dit doel.

Verordening voor CO₂-normen voor voertuigen

Enkele lidstaten, waaronder Nederland, pleitten voor een snellere uitfasering van de verbrandingsmotor per 2030.

Europees emissiehandelssysteem (ETS) – maritiem

Hoewel de meeste lidstaten in algemene zin de uitbreiding van ETS naar de maritieme sector steunen, uitten enkele lidstaten zorgen over de uitbreiding van het ETS naar de maritieme sector, en de gevolgen daarvan op handelsroutes.

Batterijenverordening

De Raad heeft een Algemene Oriëntatie bereikt op de Batterijenverordening, waarmee het startschot wordt gegeven voor de onderhandelingen met het Europees Parlement (EP). De Commissie gaf aan tevreden te zijn met het ambitieuze mandaat van zowel de Raad, als ook het EP, en uit te kijken naar gesprekken in de trilogie. De nieuwe regels zullen er onder meer voor zorgen dat bij winning van grondstoffen voor batterijen gepaste zorgvuldigheid wordt toegepast en dat hoge prestatie-eisen worden gesteld met het oog op een lange levensduur. Er zal tevens een goede informatievoorziening worden gecreëerd via een label en product paspoort. Afgedankte batterijen zullen worden ingezameld en correct worden verwerkt en in nieuwe batterijen wordt recycleert toegepast. Alle lidstaten gaven aan zich te kunnen vinden in het compromisvoorstel van het Voorzitterschap. Dit is een belangrijk feit omdat de regelgeving door de Commissie wordt beschouwd als een blauwdruk voor aankomende Europese regelgeving waarin producten integraal over de gehele levenscyclus worden gereguleerd. Brede steun werd uitgesproken, onder andere door Nederland, voor de dubbele rechtsgrondslag (milieu en interne markt), de invoeging van een vijfde batterijcategorie gericht op lichte elektrische voertuigen en het feit dat werkende nationale systemen, bijvoorbeeld ten aanzien van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, moeten kunnen blijven functioneren. Verder gaf een aantal lidstaten aan de voorziene implementatietermijn ten aanzien van de koolstofvoetafdruk, gerecycled materiaal en de gepaste zorgvuldigheidsplicht, als ook de algemene overgangperiode, nog steeds te ambitieus te vinden. Desalniettemin hebben alle lidstaten uiteindelijk ingestemd met het gevonden compromis omdat unaniem het belang wordt gezien van de voorgestelde regelgeving voor zowel de circulaire economie als de energietransitie. Batterijen zijn immers een belangrijke schakel in de transitie naar schone energieopwekking en schoon transport. De nieuwe regels zullen zorgen dat de toename van het gebruik van batterijen in de samenleving op een zo verantwoord mogelijke wijze zal plaatsvinden.

Ontbossingsverordening

Het voorzitterschap opende de tafelronde met aandacht voor de zorgen in de samenleving en het belang en de fundamentele rol van de Verordening⁹ in het stoppen van ontbossing en bosdegradatie op mondiaal niveau om de negatieve gevolgen hiervan, zoals klimaatverandering en het verlies van biodiversiteit tegen te gaan. De Europese burgers verwachten dat er op EU-niveau wordt geacteerd en daarom is het als prioriteit benoemd onder Frans Voorzitterschap. In vervolg op de eerste ronde tijdens de informele Milieuraad te Amiens¹⁰ op 20 en 21 januari jl. en de technische werkzaamheden in de ad hoc werkgroep, zijn onderdelen

⁹ Kamerstuk 22 112, nr. 3281

¹⁰ Kamerstuk 21 501-08, nr. 849

van de verordening geïdentificeerd waarover gediscussieerd is de door EU-Ministers van Milieu. Het voorzitterschap is voornemens om een algemene oriëntatie vast te stellen tijdens de volgende Milieuraad op 28 juni 2022 en ziet deze gedachtewisseling als belangrijk inventarisatiemoment.

De Commissie heeft het voorzitterschap bedankt voor de agendering en prioritering van het voorstel en benadrukte de sleutelkenmerken van de verordening: het tegengaan van legale en illegale ontbossing, verplichte due diligence, strikte traceerbaarheid en het benchmarkingsysteem. Daarnaast zullen de definities, opgenomen in het voorstel, zorg moeten kunnen dragen voor uniformiteit in implementatie in de hele EU en buiten de EU en zijn daarom gebaseerd op internationaal afgesproken definities onder FAO.

Er is brede steun onder de lidstaten voor deze Verordening. Het belang van duidelijke en gemakkelijk te implementeren definities is door de lidstaten benadrukt, ook in relatie tot de harmonisering van de uitvoerbaarheid binnen en buiten de EU. Door het deels ontbreken van internationaal overeengekomen definities (bijv. voor bosdegradatie), voorzien de lidstaten problemen met de handhaafbaarheid. Met name de definities over bosdegradatie en duurzame oogstmethoden vragen verdere discussie.

Daarnaast hebben lidstaten zorgen geuit over de uitvoerbaarheid van het voorgestelde due diligence systeem. Zij voorzien met name hoge administratieve lasten en pleiten daarom voor tegemoetkoming in lasten of uitzonderingsclausules. Ook andere belangrijke punten zijn naar voren gebracht, Nederland heeft opgeroepen tot het opnemen van andere ecosystemen zo snel als dat praktisch mogelijk is en voor het opnemen van afgeleide producten van soja en palmolie en daarmee invulling gegeven aan de motie van het lid Boswijk¹¹ en van de leden Wassenberg en Teunissen.¹² Samen met andere lidstaten is ook het belang van WTO-conformiteit belicht. De verschillen in situatie tussen lidstaten zullen volgens sommige lidstaten meegewogen moeten worden om de implementatie harmonieus, effectief en efficiënt te kunnen laten verlopen. Op technisch niveau zal verder worden gewerkt aan het compromis voorstel. De Commissie en het Voorzitterschap sloten af met de boodschap dat, in het belang van bestaande bossen zoals het Amazonegebied, een voorspoedige voortgang essentieel is.

Vergroening van het Europees Semester

Als jaarlijks terugkerend agendapunt vond een gedachtewisseling plaats over de vergroening van het Europees Semester, waarbij de focus lag op de uitdagingen van een inclusieve en rechtvaardige groene transitie. Het Europees semester wordt tijdelijk gestroomlijnd met de faciliteit voor herstel en veerkracht (*Recovery and Resilience Facility*, RRF). In de *Annual Sustainable Growth Survey*¹³ identificeert de Commissie de vier dimensies van competitieve duurzaamheid: ecologische duurzaamheid, productiviteit, rechtvaardigheid en macro-economische stabiliteit. De Commissie benadrukte dat economisch herstel gepaard moet gaan met de groene transitie, zeker in de huidige geopolitieke context en met het oog op het verminderen van de afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen. De Commissie onderstreepte hierbij het belang van meer investeringen en hervormingen om de gestelde ambities te behalen,

¹¹ Kamerstuk 21 501–32, nr. 1392

¹² Kamerstuk 21 501–32, nr. 1395

¹³ COM(2021) 740 final

waarbij de semestercyclus van 2022 kan helpen om nieuwe, additionele hervormingen en investeringen te identificeren.

Over het algemeen verwelkomen de lidstaten, waaronder Nederland, de versterkte focus op duurzaamheid en klimaat en de integratie van de *Sustainable Development Goals* (SDG's) in het Europees Semester. Nederland gaf hierbij aan dat de sterkere aandacht voor een groene transitie niet mag leiden tot een disbalans in de focus op investeringen ten opzichte van hervormingen en dat de focus van het Europees Semester op macro-economisch, fiscaal en werkgelegenheidsbeleid behouden moet blijven.

Diversenpunten:

=Verordening Persistente Organische Verontreinigende Stoffen (POP verordening)

De Raad had geen nadere opmerkingen bij het compromisvoorstel voor de herziening van bijlagen V en VI van de POP verordening dat op vrijdag 11 maart met unanimité in Coreper is aangenomen. In het kort staat in deze bijlagen wanneer er sprake is van POP-houdend afval (bijlage IV) en hoe vervolgens met dit afval dient te worden omgegaan (bijlage V). Nederland heeft zich in aanloop naar Coreper ingezet voor een latere inwerkingtreding van de verlaagde grenswaarde voor PCDD/Fs (die ontstaan bij verbranding), daar waar het gaat om huishoudelijke assen en roet. Dit met name gezien de uitvoerbaarheid, haalbaarheid en de uiteindelijke milieu- en gezondheidswinst, die omwille van ontbrekende data niet goed kan worden beoordeeld. Dit voorstel is opgenomen in het uiteindelijke compromisvoorstel van het voorzitterschap. Nu overeenstemming is bereikt over de Raadspositie, kunnen de trilogie met het EP van start gaan.

=Water Conventie

Estland en Finland informeerden de overige lidstaten dat zij samen met de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (UNECE) de internationale waterconferentie organiseren op 30 juni aanstaande. Doel van de bijeenkomst is stilstaan bij de resultaten die door de jaren heen zijn bereikt in het kader van de Water Conventie, die in 1992 in Helsinki is aangenomen, als ook een vooruitblik naar de rol van de Conventie in de toekomst. Nederland verwelkomde dit initiatief in het kader van jarenlange nauwe betrokkenheid bij de Conventie en maakte van het moment gebruik om aandacht te vragen voor de VN Water Conferentie die in 2023 door Nederland, samen met Tadzjikistan, zal worden georganiseerd. Nederland streeft, voortbouwend op het VN-water actie decennium 2018–2028 (*UN water action decade*), naar een inclusieve, actiegerichte en sector overschrijdende conferentie, die de actie op het gebied van water versnelt en de internationale samenwerking versterkt.

=Mededeling en richtlijn milieucriminaliteit

Het Voorzitterschap en de Commissie gaven een toelichting bij de mededeling en richtlijn milieucriminaliteit.¹⁴ De Commissie lichtte toe dat de lijst met strafbare gedragingen is geactualiseerd en benadrukte het belang van expertise uit zowel de strafrechtelijke kant, als ook de milieukant voor het verdere wetgevingstraject.

¹⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 3312.

=Hervatte vijfde zitting van de vergadering van de Verenigde Naties inzake milieu (UNEA 5.2)

Het Voorzitterschap, de Commissie en Noorwegen, als voorzitter van UNEA 5, stonden stil bij de successen die zijn behaald tijdens de hervatte vijfde zitting van de vergadering van de Verenigde Naties inzake milieu (UNEA 5.2). Daarbij werden drie resoluties specifiek uitgelicht: 1) de resolutie over de aanpak van plastic vervuiling, waarbij het belang van het bereiken van overeenstemming over de bindende aard werd benadrukt van een toekomstige verdrag om vervuiling door plastic tegen te gaan, 2) de resolutie over natuur gebaseerde oplossingen, waarin een intergouvernementele definitie van het begrip «natuurgebaseerde oplossingen» is afgesproken, die ook in het licht van de Biodiversiteitstop (CBD COP15) van groot belang is, en 3) de resolutie waarin is besloten tot het oprichten van een VN-werkgroep onder UNEA, die de instelling van een wetenschappelijk panel over duurzaam stoffen- en afval beheer en voorkoming van vervuiling moet voorbereiden. Veel lidstaten benadrukten de kracht van een verenigd Europees optreden in een multilaterale context juist ten tijde van crisis.

=Multilaterale Milieuverdragen

Tot slot riep de Commissie de lidstaten op hun inzet te verdubbelen voor wat betreft de ratificatie van multilaterale milieufspraken.

II RICHTLIJN MET BETREKKING TOT DE TOEVOEGING VAN VERBETERDE STABILITEITSVEREISTEN EN DE AFSTEMMING DAARVAN OP DE DOOR DE INTERNATIONALE MARITIEME ORGANISATIE VASTGESTELDE STABILITEITSVEREISTEN ((2022) 53)

Voorstel tot wijziging van Richtlijn 2003/25/EG met betrekking tot de toevoeging van verbeterde stabiliteitsvereisten en de afstemming daarvan op de door de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) vastgestelde stabiliteitsvereisten. Het voorstel beoogt een vermindering van de complexiteit en de technische en administratieve lasten met betrekking tot de eisen inzake lekstabiliteit, die voortvloeien uit de naast elkaar bestaande EU en IMO regels voor de beoordeling van het overlevingsvermogen van ro-ro-passagiersschepen (roll on – roll off passagiersschepen, passagiersschepen waar voertuigen rijdend aan boord en van boord kunnen gaan) in beschadigde toestand. Door de beoogde aanpassing van de bestaande EU richtlijn aan de geldende IMO regels, alsmede de vereenvoudiging wordt de rekenkundige last voor scheepsbouwbedrijven en reders verlicht.

In het voorstel worden geen nieuwe technische eisen ontwikkeld, maar wordt de Europese regelgeving slechts in lijn gebracht met de internationale regelgeving van de IMO. Tegelijkertijd worden overlappenden en achterhaalde definities en verwijzingen geschrapt. Dit waarborgt dat het huidige hoge veiligheidsniveau niet in het gedrang komt. Het voorstel is daarmee zeer technisch van aard. Overigens blijven de huidige eisen van toepassing op bestaande en reeds gecertificeerde schepen, terwijl nieuwe en pas gecertificeerde schepen die in de EU in dienst worden genomen voor geregelde diensten, zullen moeten voldoen aan de geactualiseerde internationale regels. De uitvoeringsconsequenties zullen daarom minimaal zijn: Voor bestaande schepen en hun certificering verandert er niets en voor het ontwerpen en certificeren van nieuwe schepen zal slechts een andere, reeds bestaande rekenmethode moeten worden toegepast. Om deze redenen wordt geen BNC-fiche opgesteld, en wordt uw Kamer via deze weg over dit voorstel geïnformeerd.