

Vergaderjaar 2008–2009

21 501-08

Milieuraad

Nr. 298

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2009

Hierbij doe ik u mede namens de staatssecretaris voor Europese Zaken, de heer Timmermans, de geannoteerde agenda toekomen van de Milieuraad van 2 maart a.s. Deze geannoteerde agenda is gebaseerd op de eerste voorlopige agenda van het Tsjechisch Voorzitterschap. Het Tsjechisch Voorzitterschap heeft inmiddels overigens informeel aangegeven dat zij de agendapunten: Zeehonden, EMAS, Ecolabel en de Ozonverordening, met het oog op een akkoord in eerste lezing toch niet wil gaan agenderen voor de Milieuraad. Aangezien over invulling van de agenda nog besluitvorming zal plaatsvinden in het CoRePer en ik de Kamer zo volledig mogelijk wil informeren over de Nederlandse onderhandelingspositie, heb ik in de annotatie toch een toelichting gegeven op de agendapunten die wellicht komen te vervallen.

Daarnaast doe ik u een geactualiseerd voortgangsoverzicht van Europese wetgevingsinitiatieven op het terrein van milieu toekomen.¹

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Geannoteerde agenda Milieuraad 2 Maart

1. Raadsconclusies bijdrage Milieuraad aan de Voorjaarsraad

Het Tsjechisch voorzitterschap heeft het voornemen om raadsconclusies aan te nemen als input van de Milieuraad voor de discussie tijdens de aanstaande Voorjaarsraad (19/20 maart). Onderwerpen die opgenomen zijn in de voorliggende raadsconclusies zijn het Europees Economisch Herstelplan, Klimaat (voorbereiding Kopenhagen), Duurzame Consumptie en Productie, Milieutechnologie, Natuurlijke hulpbronnen, Afval en recycling, biodiversiteit en Better Regulation. Aan de Voorjaarsraad zullen tevens de separate raadsconclusies over klimaat worden aangeboden.

De voorliggende raadsconclusies zijn opgesteld in het licht van de huidige economische crisis. Deze wordt gezien als kans om de economie om te vormen tot een koolstofarme, efficiënte en duurzame economie. Nederland ondersteunt deze zienswijze.

De Milieuraad verwelkomt de «groene» maatregelen van het Europese Economische Herstelplan dat de Europese Raad van december 2008 heeft vastgesteld. De Milieuraad noemt hierbij in het bijzonder maatregelen op het terrein van infrastructuur, energie efficiëntie van gebouwen en de toepassing van groene producten en diensten.

Verder benadrukt de Milieuraad het belang van duurzame productie en consumptie. Duurzame productie en consumptie en efficiënt gebruik van hulpbronnen zijn essentiële voorwaarden voor de duurzaamheid en het concurrentievermogen van de Europese Economie. Ook noemt de Milieuraad milieutechnologie als middel om efficiënt gebruik van energie en hulpbronnen te bevorderen, alsmede om concurrentievermogen en werkgelegenheid te stimuleren.

In de passage over biodiversiteit benadrukt de Milieuraad de waarde van biodiversiteit. Ze heeft met zorg kennisgenomen van de bevindingen van de mid-term assessment van het EU Actieplan Biodiversiteit van de Commissie, en onderstreept dat aanvullende actie nodig is om de doelstellingen voor 2010 te halen.

Tenslotte roept de Milieuraad lidstaten en de Commissie op, om op het terrein van Better Regulation meer aandacht te hebben voor implementatie, bijvoorbeeld door gebruik te maken van het werk van het EU netwerk Implementaton and Enforcement of Environmental Law (IMPEL).

Nederland kan zich vinden in de tekst van het voorzitterschap. Nederland is van mening dat de huidige economische crisis gezien kan worden als een kans om de economie om te vormen tot een koolstofarme, efficiënte en duurzame economie. Nederland is hierbij wel van mening dat de focus dient te liggen op het implementeren van de maatregelen in het Europees Economisch Herstelplan, zoals dat door de regeringsleiders tijdens de Europese Raad van december 2008 is vastgesteld.

2. Klimaatverandering

In december dit jaar zal de 15e sessie van de Conferentie van de Partijen bij het Klimaatverdrag van de Verenigde Naties (COP 15) en de vijfde sessie van de Bijeenkomst van Partijen bij het Kyoto-protocol (COP/MOP5), plaatsvinden in Kopenhagen. Het Voorzitterschap heeft de Mededeling van de Commissie (d.d. 28 januari 2009) over de Europese inzet richting een internationaal klimaatakkoord in Kopenhagen geagendeerd. De Milieuraad zal hierover Raadsconclusies aannemen. Deze conclusies

worden met unanimititeit aangenomen en dienen als input voor de Voorjaarsraad van 19/20 maart.

De Commissiemededeling is een cruciale stap in het bepalen van de EU-inzet op weg naar een internationaal klimaatakkoord. De mededeling bevat een samenhangend pakket voor de onderhandelingen richting Kopenhagen en gaat onder andere in op de emissiereductiedoelstellingen voor ontwikkelde landen, mitigatie-acties in ontwikkelingslanden, adaptatie en de financiering van klimaatbeleid. Nederland ziet de Commissiemededeling als een goed doordachte en constructieve basis voor het EU-standpunt richting Kopenhagen.

Om een volledig beeld te schetsen van de EU-inzet voor Kopenhagen, zal Nederland ervoor pleiten dat een aantal boodschappen terugkomt in de Milieuraadsconclusies: het te bereiken internationale akkoord moet ambitieus zijn en het mogelijk maken de wereldwijde temperatuurstijging te beperken tot 2 graden celsius, het moet duidelijk zijn over de bijdrage van landen aan het terugdringen van broeikasgassen en aan de aanpassing aan klimaatverandering, inclusief de benodigde financiering daarvoor. Verder vindt Nederland het belangrijk dat de EU duidelijk is over haar bereidheid 30% emissies te reduceren als een internationaal akkoord tot stand komt in Kopenhagen, waarbij andere ontwikkelde landen vergelijkbare inspanningen leveren en economisch meer gevorderde ontwikkelingslanden een bijdrage leveren, die in verhouding staat tot hun verantwoordelijkheden en capaciteiten.

Geschat wordt dat de investeringen ten behoeve van wereldwijde emissiereducties zullen oplopen tot € 175 miljard in 2020, waarvan meer dan de helft in ontwikkelingslanden. De inspanningen van ontwikkelingslanden moeten financieel ondersteund worden door de ontwikkelde landen. Voor het behoud van de leiderschapsrol van de EU en bovenal de nodige vooruitgang in de onderhandelingen richting Kopenhagen is het essentieel dat de EU in de Milieuraad, de Ecofin en de Voorjaarsraad stevige Raadsconclusies zal aannemen, die de EU in staat stellen meer concrete voorstellen te doen en waarin wordt aangegeven dat Europa bereid is haar eerlijke financiële aandeel te leveren, via de koolstofmarkt (hoofdzakelijk privaat, CDM) maar ook aanvullend daarop via publieke middelen.

3. Zeehonden

Het Tsjechische voorzitterschap wil een verder debat voeren over het verordeningvoorstel inzake de handel in zeehondenproducten. Dit voorstel is reeds behandeld in de Milieuraad van 20–21 oktober 2008, waarover ik u door middel van mijn brief van 29 september 2008 (Kamerstuk 21 501, nr. 286) en tijdens het Algemeen Overleg op 9 oktober 2008 heb geïnformeerd. Tsjechië wil het voorstel graag afronden in de eerste lezing van het Europees Parlement. Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 95 en 133 van het EG-verdrag. Besluitvorming vindt plaats via de co-decisieprocedure (artikel 251 EG-verdrag), waarbij in het EP besluiten worden genomen met gekwalificeerde meerderheid.

Het voorstel verbiedt het op de markt brengen van, invoeren in, doorvoeren door en uitvoeren uit de Gemeenschap van zeehondenproducten, met als doel het verbeteren van het dierenwelzijn en harmonisering van interne wetgeving inzake de handel in zeehondenproducten. De handel in deze producten is wel mogelijk indien aan voorwaarden wordt voldaan voor het humaan doden van zeehonden.

Hoewel het voorzitterschap het dossier een aantal malen heeft geagendeerd, is er vooralsnog weinig vooruitgang geboekt, mede omdat er nog

geen uitsluitel is over onder andere de rechtsgrondslag en WTO compatibiliteit. Daarnaast hebben de lidstaten uiteenlopende belangen en standpunten. Een aantal noordelijke landen zoekt nog naar oplossingen voor hun specifieke situatie (kleinschalige jacht en de Inuit). Met het oog hierop wil het voorzitterschap opnieuw een politiek debat in de Raad houden.

Nederland is voorstander van een Europese aanpak en verwelkomt op hoofdlijnen het initiatief van de Commissie. Nederland ziet het voorstel als een belangrijke doorbraak, maar vindt het voorstel nog niet ver genoeg gaan. De huidige Nederlandse regelgeving is strenger dan het Commissie-voorstel, en de inzet van Nederland zal dan ook zijn om het voorstel in lijn te krijgen met de bestaande Nederlandse regelgeving. Mocht dat niet haalbaar zijn, dan wenst Nederland de ruimte te krijgen strengere nationale maatregelen te treffen. Omdat de huidige vorm van het voorstel (een verordening) ertoe zou leiden dat er geen ruimte zou zijn voor strengere nationale maatregelen, oordeelt Nederland negatief over de proportionaliteit van het voorstel. Daarnaast betwijfelt Nederland of dodingmethoden die als «humaan» gekarakteriseerd kunnen worden voldoende beschikbaar en handhaafbaar zijn om zehonden afdoende te beschermen tegen handelingen die vermijdbare pijn en andere vormen van lijden kunnen bezorgen.

4. EMAS

De Europese Commissie heeft op 18 juli 2008 het Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad voor een vrijwillige participatie van organisaties in een gemeenschappelijk eco-management en audit-schema (EMAS) vastgesteld. De rechtsbasis is artikel 175 van het EG-verdrag. Besluitvorming vindt plaats via de co-decisieprocedure (artikel 251 EG-verdrag), waarbij in het EP besluiten worden genomen met gekwalificeerde meerderheid. Het Tsjechisch voorzitterschap is voornemens een eerste lezing akkoord te bereiken op dit dossier. De ministers zullen een beleidsdebat voeren aan de hand van nader te formuleren vragen.

Dit voorstel is de tweede revisie van de EMAS-verordening uit 1993 en maakt onderdeel uit van het actieplan duurzame consumptie en productie en duurzaam industriebeleid. Een EMAS-registratie kan vrijwillig worden aangevraagd door organisaties die het milieumanagementsysteem hebben ingevoerd en een milieuverlag hebben opgesteld die door een externe verificateur zijn goedgekeurd. Jaarlijks moet dan een goedgekeurd verslag worden ingediend. Aanvankelijk was de verordening bestemd voor industriële bedrijven. Sinds de eerste revisie (2001) kan elke organisatie uit een lidstaat deelnemen. EMAS is enerzijds een aanvulling (betere controlemiddelen en strengere verslaggevingeisen), en anderzijds overlapt het de certificering voor milieumanagementsystemen volgens de internationale ISO14001-norm. Nederland ondersteunt het gebruik van ISO14001 door het Nederlandse bedrijfsleven. In juli 2008 waren er in Nederland tien organisaties met een EMAS-registratie ten opzichte van 1250 organisaties met een ISO14001-certificaat. De EMAS-verordening voldoet volgens zowel de Commissie als de lidstaten niet aan de verwachtingen (circa 4000 registraties t.o.v. circa 50 000 ISO14001 certificaten in Europa). De Commissie wil dat de EMAS-verordening de «benchmark» voor milieumanagement wordt, en wil daarnaast de deelname in 5 en 10 jaar laten groeien tot respectievelijk 23 000 en 35 000 organisaties. Hier voor stelt ze verschillende en gedetailleerde middelvoorschriften voor.

Nederland onderkent het belang van EMAS voor andere lidstaten, die minder aansluiting bij de ISO-norm hebben gezocht. Om de kans op verzwaring van de lasten voor zowel overheid als bedrijfsleven te

verkleinen, pleit Nederland er echter wel voor om de voor EMAS opgelegde verplichtingen zodanig te wijzigen dat de lidstaten alleen verplicht zijn om de structuur te implementeren. Dit in de vorm van een bevoegde autoriteit die de aanvragen behandelt. Op deze manier is registratie wel mogelijk maar blijft er vrijheid voor de lidstaten in de wijze waarop EMAS in de uitvoering van het milieubeleid wordt ingezet, zodat er geen sprake is van toename van lasten.

5. Ecolabel

De Europese Commissie heeft op 16 juli 2008 het Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad vastgesteld betreffende een communautair systeem van milieukeuren, genaamd «Ecolabel». De rechtsbasis is artikel 175 van het EG-verdrag. Besluitvorming in het EP vindt plaats via gekwalificeerde meerderheid, via de co-decisie procedure (artikel 251 EG-verdrag). Het Tsjechisch voorzitterschap is voornemens een eerste lezing akkoord te bereiken op dit dossier. De ministers zullen een beleidsdebat voeren aan de hand van nader te formuleren vragen.

Het voorstel voor de herziening van de bestaande verordening «Ecolabel» maakt onderdeel uit van het actieplan duurzame consumptie en productie en duurzaam industriebeleid. Doel van het Europees «Ecolabel» is stimulering van duurzame productie en consumptie van producten en diensten door een benchmark te ontwikkelen voor milieuprestaties, waarbij de best presterende producten het «Ecolabel» dragen.

Op dit moment stimuleert het «Ecolabel» de duurzame productie en consumptie onvoldoende vanwege bureaucratie en lage herkenbaarheid van het label.

De Europese Commissie wil dit ondervangen door herziening van de bestaande verordening «Ecolabel». Deze behelst uitbreiding van het label naar andere producten, verbetering van de marketing, integratie met nationale milieulabels en andere beleidsinstrumenten, het faciliteren van het duurzaam inkoopbeleid voor de lidstaten, afschaffing van de omzetafhankelijke bijdrage en vereenvoudiging van de procedureaanvraag.

Nederland ondersteunt de ambitie van de Europese Commissie om etikettering te stimuleren en, waar mogelijk en relevant, labels te integreren. Nederland ondersteunt het behoud van het vrijwillige karakter van het «Ecolabel» en pleit ervoor dat de (internationale) regels ten aanzien van etikettering en normering gerespecteerd zullen worden.

Wat de specifieke onderdelen van het voorstel betreft draagt Nederland de volgende visie uit:

- Nederland pleit voor een adequate financiering van het «Ecolabel» op basis van een rationele bijdrage door het bedrijfsleven;
- Nederland steunt de uitbreiding van de mogelijkheden voor het gebruik van het «Ecolabel» naar andere producten, waarbij voor de beoordeling de milieudruk in de gehele keten wordt meegenomen. De uitbreiding naar voedselproducten ziet, met uitzondering van aquacultuur, slechts op de milieudruk tijdens de verwerking, verpakking en het transport van voeding, dus enkel op «processed food» (verwerkt voedsel). Nederland ondersteunt deze beperking niet, omdat bij deze producten de milieueffecten aan het begin van de keten niet worden beoordeeld;
- bij de integratie van etiketteringsinitiatieven moet gezorgd worden voor de herkenbaarheid en eenduidigheid voor de consument;
- voor de criteria van het «Ecolabel» moet zoveel mogelijk worden aangesloten bij criteria van andere etiketteringsinitiatieven (zoals nationale milieukeuren).

6. Wijziging Ozonverordening

Het Voorzitterschap heeft een beleidsdebat geagendeerd over het voorstel van de Commissie voor de wijziging van de verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake ozonlaagaantastende stoffen (EG 2037/2000). De richtlijn is gebaseerd op artikel 175 (1) van het EG verdrag. Besluitvorming in het EP vindt plaats via gekwalificeerde meerderheid, via de co-decisie procedure (artikel 251 EG-verdrag).

De ozonverordening is primair bedoeld om de afspraken uit het Montreal Protocol over ozonlaag afbrekende stoffen vast te leggen in Europese regelgeving. De belangrijkste zaken die de Commissie met de voorgestelde wijziging beoogt zijn: de naleving van het Montreal Protocol, zoals aangepast in 2007, te waarborgen, de bestaande verordening te vereenvoudigen, het gebruik van methylbromide voor «quarantaine and pre-shipmenttreatment» (QPS) te reduceren en toekomstige uitdagingen zoals emissies uit voorraden, illegale handel en nieuwe stoffen, aan te pakken om spoedig herstel van de ozonlaag te bevorderen.

Het Tsjechisch voorzitterschap is voornemens een eerste lezing akkoord te bereiken op dit dossier. Plenaire stemming in het EP is voorzien in maart. Gezien de verhoudingen in raadskamer lijkt een akkoord haalbaar. Vooralsnog is nog niet bekend waar het Tsjechisch Voorzitterschap het beleidsdebat in de Milieuraad op wil gaan toespitsen. Mede gelet op de positie van het EP is de verwachting dat het debat zal gaan over de uitfasering van methylbromide voor QPS toepassingen en de versnelde uitfasering van de productie van chloorfluorkoolwaterstoffen (HCFKs).

Omdat de voorliggende tekst een duidelijke verbetering betekent ten opzicht van de bestaande Verordening, staat Nederland positief tegenover het streven naar een akkoord in eerste lezing. Het is altijd één van de Nederlandse speerpunten geweest om zo snel mogelijk het gebruik van methylbromide voor QPS toepassingen uitgefaseerd te krijgen. In het commissievoorstel wordt Europese uitfasering van methylbromide voor QPS voorzien in 2014. Mede vanwege de koppeling met de Gewasbeschermingsrichtlijn bestaat er een mogelijkheid dat uitfasering al in 2010 zal plaatsvinden. Nederland is ook voorstander van het versneld uitfaseren van HCFKs. Nederland staat daarom ook positief tegenover het idee om de uitfasering van productie en consumptie van HCFKs gelijk te trekken.

7. Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC)

Het Tsjechisch voorzitterschap heeft de herziening van de IPPC-richtlijn (Integrated Pollution Prevention and Control) geagendeerd voor een beleidsdebat. De richtlijn is gebaseerd op artikel 175 van het EG-Verdrag. Besluitvorming in het EP vindt plaats met gekwalificeerde meerderheid, via de co-decisieprocedure (artikel 251 EG-Verdrag). De herziening heeft vorm gekregen in een voorstel voor een nieuwe «Richtlijn Industriële Emissies» uitgebracht door de Commissie in december 2007. Onder Frans en Tsjechisch voorzitterschap is het voorstel reeds besproken. Naar verwachting zal het Tsjechisch voorzitterschap vanwege de complexiteit van het voorstel nog geen politiek akkoord bereiken en wordt pas onder Zweeds voorzitterschap eind 2009 een akkoord vastgesteld. Plenaire stemming in het EP (eerste lezing) is voorzien in maart 2009. Eind januari 2009 heeft stemming in de milieucommissie van het EP plaatsgevonden.

De IPPC-richtlijn die in 1996 werd gepubliceerd en nu wordt herzien, heeft als doel milieuverontreiniging door industriële activiteiten en intensieve veehouderij te voorkomen en te bestrijden. Het belangrijkste instrument

van de richtlijn is de milieuvergunning. Om een milieuvergunning te krijgen, moet een bedrijf de best beschikbare technieken toepassen om emissies te voorkomen dan wel zo ver mogelijk te reduceren. Om te bepalen wat de best beschikbare technieken zijn, maken vergunningverleners en bedrijven onder meer gebruik van Europese referentiedocumenten/handreikingen voor best beschikbare technieken (BREFs).

De debatvragen voor de Milieuraad zijn nog niet bekend, maar gelet op de resultaten van de Raadswerkgroepen tot nu toe en de stemming in de milieucommissie van het EP lenen naar verwachting de volgende elementen zich voor bespreking in de Raad:

- integratie en aanscherping van de Richtlijn grote stookinstallaties;
- voorstellen om de toepassing van de BREFs in milieuvergunningen te verbeteren;
- uitbreiding van rapportageverplichtingen;
- aanpassing van de reikwijdte: meer bedrijven onder de nieuwe richtlijn.

Nederland juicht de voorgestelde aanscherping van de Richtlijn grote stookinstallaties en de integratie van deze richtlijn in de Richtlijn industriële emissies toe. Het verduidelijkt de regelgeving en bevordert het gelijke speelveld. Nederland zet zich waar mogelijk in om innovatie verder te stimuleren door het wegnemen van barrières voor NO_x-emissiehandel (hierin voorziet het voorstel nu nog niet).

Nederland verwacht geen milieuvoordelen van het amendement van de milieucommissie van het EP om alle BREFs aan te vullen met bindende minimumeisen (European Safety Net). Nederland geeft de voorkeur aan het voorstel van de Commissie dat de eisen aan het gebruik van BREF's bij vergunningverlening verduidelijkt. Dit dient, wat Nederland betreft, te worden aangevuld met maatregelen gericht op de verbetering van de kwaliteit en toegankelijkheid van de BREFs. De inzet van Nederland richt zich verder op een goede afstemming van verplichtingen van de Richtlijn industriële emissies met verplichtingen uit de Richtlijn nationale emissieplafonds, een inzet die overigens ook door de milieucommissie van het EP wordt bepleit.

Nederland zet in op vereenvoudiging van de nieuw voorgestelde rapportageverplichtingen, omdat zij vreest dat deze zullen leiden tot disproportionele aanvullende administratieve lasten.

Ten slotte is Nederland geen voorstander van het uitbreiden van de reikwijdte van de richtlijn naar kleine agrarische en industriële toepassingen. Nederland verwacht hiervan weinig milieuverbeteringen, maar wel extra lasten.

8. AOB

a. 25ste sessie van de UNEP Governing Council

Onder diversen zal het Tsjechisch voorzitterschap terugkoppelen over de 25e bijeenkomst van de UNEP Governing Council, die van 16–20 februari plaatsvindt. Op ministerieel niveau staan twee issues centraal: het Global Green Deal Initiative en internationaal milieubestuur. UNEP heeft in Oktober 2008 het Global Green Deal Initiatief gelanceerd. Doel van dit initiatief is duidelijk te maken dat «slimme investeringen» in milieu en klimaat op de korte termijn kansen bieden voor economisch herstel en behoud van natuur en milieu, en op lange termijn bijdragen aan de economische toekomstbestendigheid. Namens Nederland participeer ik in een panel dat de discussie in de Governing Council zal inleiden en waarin de vraag centraal staat wat de kernelementen zijn van een «groene economie» en hoe de transitie naar die economie bevorderd kan worden.

Mijn collega Minister Verburg zal als voorzitter van de Commission for Sustainable Development ook deelnemen aan een aantal programma-onderdelen van de UNEP Governing Council.

Discussie en naar verwachting besluitvorming zal verder plaatsvinden t.a.v. een tiental onderwerpen waarvan het UNEP programma en budget 2010–2011, de staat van het milieu en een mondiaal regime voor kwik de belangrijkste zijn. Conform de afspraken die zijn gemaakt tijdens de Milieuraad in december 2008 zal Europa zich inzetten voor een mondiaal verdrag waarin alle fasen van de levenscyclus van kwik en kwikhoudende producten worden meegenomen.