
Vergaderjaar 1999–2000

21 501-08

Milieuraad

Nr. 107

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 maart 2000

Hierbij zend ik u, mede namens de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, de Geannoteerde agenda van de Raad van de Europese Unie (Milieu) van 30 maart aanstaande te Brussel.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk

Agenda

De definitieve agenda is op dit moment nog niet bekend. Vooralsnog ga ik ervan uit dat de volgende onderwerpen op de agenda zullen staan:

1. Global Assessment (Raadsconclusies)
2. Bioveiligheid (Verslag Commissie over uitkomsten van Montreal)
3. Indicatoren (Verslag Commissie)
4. NEC-richtlijn
5. Hormoon ontregelende stoffen (Raadsconclusies)
6. Milieuaansprakelijkheid (Oriënterend debat a.d.h.v. vragen)
7. Voorzorgsbeginsel (Presentatie Commissie)
8. Klimaat (Stand van Zaken)
9. Chemische stoffen (Stand van zaken)

ad 1) Global Assessment (COM 1999 543 def)

Deze Commissiemededeling is gebaseerd op art. 175 van het Verdrag, en zal besproken worden aan de hand van Raadsconclusies, die het Voorzitterschap heeft voorbereid. De Mededeling betreft de algemene evaluatie van het 5^{de} Milieuactieprogramma (MAP), zoals verplicht is gesteld in de tekst van het 5^e MAP. Nog dit jaar zal een voorstel komen voor het 6^{de} MAP.

In deze globale evaluatie geeft de Europese Commissie aan dat op belangrijke milieuterreinen voortgang is geboekt, m.n. bij het terugdringen van de aantasting van de ozonlaag, de verzuring, de luchtvervuiling en bij de verbetering van de waterkwaliteit. Belangrijke voortgang werd eveneens geboekt bij het opnemen van de milieukosten in de kostprijs, het gebruik van eco-labeling en milieu audits.

Als belangrijkste negatieve noot in de evaluatie wijst de Commissie erop dat de implementatie van EU-regelgeving echter nog wel eens wil ontbreken. De Commissie constateert dat het 5^e MAP niet geslaagd is in de ont koppeling van negatieve milieu-effecten bij economische groei. Net als Nederland is de Commissie van mening dat de uitgangspunten van het 5^e MAP nog altijd geldig zijn en in een 6^e MAP moeten worden voortgezet.

Naast de constatering dat de Raad zich kan vinden in de uitkomsten van de algemene evaluatie en dat de uitgangspunten van het 5^{de} MAP nog steeds waardevol zijn, wordt in de raadsconclusies die nu voorliggen met name ingegaan op de aard en prioriteiten van het komende 6^{de} Milieuactieprogramma.

Wat dit 6^e MAP betreft is Nederland voorstander van de ontwikkeling van een kort en strategische document, met kwaliteitsbeelden en indicatieve doelstellingen. Dit kan worden aangevuld met thematische actieplannen, waarin specifieke (quantitatieve) doelstellingen zijn geformuleerd. Het 6^{de} Milieuactieprogramma zal de milieucomponent moeten worden van de te ontwikkelen EU duurzame ontwikkelingsstrategie voor de conferentie Rio +10.

ad 2) Bioveiligheid

De Europese Commissie en het Voorzitterschap zullen verslag doen van de onderhandelingen die op 29 januari 2000 hebben geleid tot de aanvaarding van het protocol inzake bioveiligheid. Dit betreft een protocol onder Biodiversiteitsverdrag. Commissie en Voorzitterschap zullen de Raad

vragen in te stemmen met het voorstel van de Commissie om als Gemeenschap tot ondertekening van het Protocol over te gaan. Ondertekening is voorzien tijdens de Conferentie van Partijen bij het Biodiversiteitsverdrag (mei 2000 in Nairobi).

Het Protocol stelt regels voor het grensoverschrijdend vervoer van levende genetisch gemodificeerde organismen (LMO), met het oog op de mogelijk schadelijke effecten op het milieu en de volksgezondheid. Het gaat hierbij m.n. om genetisch gemodificeerde soorten van granen en raapzaad alsmede zaaigoed. In het protocol is gekozen voor de «prior informed consent» procedure, die inhoudt dat het transport en de invoer pas kan plaatsvinden nadat het land van import toestemming voor de invoer heeft verleend. Hoe zwaar deze procedure is, hangt m.n. af van de mate van blootstelling aan het milieu van de LMO in het land van import en van de regelgeving die het land van import van toepassing verklaart.

Belangrijke punten in dit Protocol zijn onder andere:

- Relatie van het Protocol tot andere internationale verdragen (preambule) Er heeft een langdurige discussie plaatsgevonden over de relatie van het Protocol met andere internationale overeenkomsten (de z.g. hiërarchie-discussie). In de preambule is uiteindelijk komen te staan dat het Protocol geen wijziging impliceert in de rechten en verplichtingen voortvloeiend uit andere internationale overeenkomsten.
- Voorzorgsbeginsel (art. 10 en 11):
Voor het eerst is het voorzorgsbeginsel opgenomen in het operationele deel van een multilaterale milieuovereenkomst. Het is in artikel 10 lid 6, uiteindelijk als volgt omschreven: *«Gebrek aan wetenschappelijke zekerheid als gevolg van ontoereikende relevante wetenschappelijke informatie en kennis betreffende de reikwijdte van de potentiële negatieve effecten van een LMO («living modified organism») op het behoud en duurzaam gebruik van biologische diversiteit in het land van import, daarbij ook in acht nemend de risico's voor de menselijke gezondheid, zal dit land niet verhinderen waar noodzakelijk, met betrekking tot de import van het betreffende LMO een beslissing te nemen als waarnaar verwezen in [...] paragraaf 3, om dergelijke eventuele schadelijke effecten te voorkomen of te minimaliseren.»*
- Bulkgoederen
Het Protocol bevat een aparte procedure voor genetisch gemodificeerde bulkgoederen bestemd voor voeding, diervoeders of verwerking (o.a. soja en maïs). Het Protocol geeft partijen het recht de invoer van LMO's aan expliciete toestemming te onderwerpen. Landen mogen dus op grond van het Protocol op de invoer van deze goederen hun nationale regelgeving toepassen.
- Documentatie (art. 18)
LMO's die de grens overgaan moeten vergezeld zijn van bepaalde informatie/ documentatie. Voor bulkgoederen is bepaald dat ze geïdentificeerd moeten worden als «may contain LMOs'. Dit heeft twee gevolgen, te weten dat:
 - ladingen die niet vergezeld gaan van een dergelijk document LMO-vrij zijn;
 - bij ladingen die wel vergezeld gaan van een dergelijk document niet hoeft te worden aangegeven welke bulkgoederen er in de lading zitten.

ad 3) Indicatoren (SEC (1999) 1942 def.).

In de Europese Raden loopt sinds de Europese Raad van Cardiff (juni 1998) een discussie over de externe integratie van milieu in andere beleidsterreinen. In de Europese Raad van Wenen (december 1998) is de Commissie verzocht een verslag voor te leggen over milieu- en externe integratie-indicatoren. Tijdens de Europese Raad in Helsinki in december

1999, heeft de Commissie verslag uitgebracht hierover. Naar alle waarschijnlijkheid zal de Commissie nu verslag uitbrengen over de stand van zaken met betrekking tot de totstandkoming van deze indicatoren

Er zijn twee soorten indicatoren gepland: milieu-indicatoren en indicatoren voor sectorale integratie. Het verslag van Helsinki is uitsluitend gericht op milieu-indicatoren en indicatoren voor externe integratie bij de drie sectoren. Dit is onvoldoende om het terrein van externe integratie in zijn volle omgang te benaderen. De Milieuraad heeft in oktober 1999 aandacht gevraagd voor een bredere strategie op het gebied van duurzame ontwikkeling. Bijvoorbeeld door enerzijds de ontwikkeling van een reeks van indicatoren voor duurzame ontwikkeling, die meer specifiek van toepassing zijn op de EU, en anderzijds indicatoren voor duurzame ontwikkeling, die van toepassing kunnen zijn op strategieën voor sectorale integratie.

Volgens het verslag van de Commissie in het kader van de Europese Raad van Helsinki (dec. 1999) moeten in 2000 de volgende indicatoren gereed zijn:

- Hoofdindicatoren voor het milieu: nulversie op basis van de beschikbare gegevens
- Sectorale indicatoren:
 - Energy Indicators Pocket Book
 - Mededeling van de Commissie over de informatiebehoeften inzake duurzame landbouw en plattelandsontwikkeling
 - Verslag van de Commissie aan de Raad over de Transport Markt

ad 4) Richtlijn inzake Nationale Emissieplafonds /Ozonrichtlijn (COM 99 125)

Tijdens de komende Milieuraad zal een oriënterend debat aan de hand van door het Voorzitterschap opgestelde vragen plaatsvinden. De Richtlijn is gebaseerd op art. 175 van het Verdrag.

De Commissie heeft onlangs door het IIASA laten uitrekenen welk effect de uitvoering van het UN/ECE Göteborg Protocol zou hebben voor de emissieplafonds van de EU-lidstaten waarmee de interimdoelstelling in 2010 moet worden gehaald. Deze berekeningen leiden soms tot minder vergaande inspanningen voor de lidstaten. Dit geldt niet alleen voor bijvoorbeeld Duitsland, Oostenrijk en Griekenland, maar ook voor Nederland. Het nieuw uitgerekende NO_x-plafond wordt voor Nederland 266 in plaats van 238 kton. De Commissie wil met dit cijfermateriaal aantonen dat het halen van de interimdoelstellingen voor verzuring, eutrofiëring en ozonvorming op leefniveau in 2010 helemaal niet zo onbereikbaar is. De nieuw uitgerekende emissieplafonds zijn door de Commissie echter overigens (nog) niet overgenomen, niet in de laatste plaats omdat de NEC-richtlijn in deze periode wordt behandeld in het Europees Parlement. De Milieucommissie van het Europees Parlement heeft het voorstel van de Commissie op 23 februari jl. aanvaard en zelfs iets aangescherpt door in de plafonds ook de emissies van zeescheepvaart en luchtvaart onder te brengen.

De milieuministers wordt gevraagd om in het oriënterende debat aan te geven hoe en onder welke voorwaarden de lidstaten de gevraagde emissieplafonds toch zouden kunnen halen. Voorwaarden kunnen betrekking hebben op bijv. technische mogelijkheden, kosten, uitzonderingen, andere EU-richtlijnen, etc. Nadat alle problemen en voorwaarden in kaart zijn gebracht, komt in de volgende fase van het besluitvormingsproces aan de orde of, hoe en wanneer voorwaarden kunnen vervuld.

Nederland hoopt dat het inzicht in de specifieke problematiek waarmee iedere lidstaat te maken heeft, in combinatie met de nieuwe bereke-

ningen, aanleiding zal zijn voor een intensieve behandeling van de NEC-richtlijn in de Raadswerkgroep Milieu de komende maanden, die leidt tot passende oplossingen. Het Voorzitterschap heeft al aangegeven dat de reacties van de lidstaten op de nieuwe gegevens aanleiding zijn om het onderwerp (evenals het voorstel inzake ozon in de lucht) op de agenda te houden.

ad 5) Hormoon-ontregelende stoffen (COM 1999 706)

De Commissiemededeling is getiteld «Communautaire strategie voor hormoonontregelaars: een groep stoffen waarvan wordt vermoed dat ze de hormoonhuishouding van mensen en in het wild levenden dieren ontregelen». Aangezien het hier gaat om een nog te ontwikkelen strategie is dit voorstel nog niet voorzien van een rechtsgrondslag. Het Voorzitterschap heeft n.a.v. deze Mededeling Raadsconclusies voorbereid.

De Commissie beoogt met de Mededeling te onderzoeken wat het probleem «ontregeling van de hormoonhuishouding» inhoudt en vast te stellen welke beleidsmaatregelen moeten worden genomen, uitgaande van het voorzorgsbeginsel, om het probleem snel en doeltreffend aan te pakken en daarmee de ongerustheid bij de bevolking te verminderen.

Maatregelen die worden voorgesteld betreffen ondermeer:

- samenstelling van een prioriteitenlijst met stoffen waarvan de rol bij hormoonontregeling nader moet worden geëvalueerd;
- het opzetten van monitoringsprogramma's;
- informatie-uitwisseling en coördinatie;
- voorlichting.

De Mededeling vormt een goed en evenwichtig document waar Nederland mee in kan stemmen. Het strategiedocument spoort ook goed met het Nederlandse beleid voor hormoonontregelende stoffen, zoals dat is verwoord in de notitie «hormoonontregelende stoffen» van 19 juni 1999. Nederland is voorstander van het gezamenlijk aanpakken van het probleem van hormoonontregelaars. De voorgestelde strategie voor hormoonontregelaars en de daaruit voortvloeiende beleidsmaatregelen zullen in overeenstemming moeten zijn met het voorzorgsbeginsel. In de concept-Raadsconclusies wordt de Commissiemededeling verwelkomd en wordt ondermeer de samenhang benadrukt met de, in voorbereiding zijnde, herziening van het EU-Chemische Stoffenbeleid. Op het moment van dit schrijven kan Nederland zich in hoofdlijnen vinden in de concept-Raadsconclusies.

ad 6) Milieu-aansprakelijkheid (COM 2000 66)

De Raad zal een eerste oriënterend debat wijden aan het Witboek inzake Milieu-aansprakelijkheid, dat de Europese Commissie op 9 februari 2000 presenteerde.

In het Witboek stelt de Commissie voor om via een kaderrichtlijn te komen tot een communautair milieu-aansprakelijkheidsregime. De richtlijn zal betrekking hebben op zowel traditionele schade (schade aan personen en goederen) als op milieuschade. Onder milieuschade valt de verontreiniging van locaties en schade aan biodiversiteit. Dit regime ziet uitsluitend toe op schade als gevolg van een activiteit waar communautaire regelgeving op van toepassing is en op schade aan de biodiversiteit voorzover deze wordt beschermd onder het Natura 2000 netwerk.

Het voorgestelde regime gaat uit van het vervuiler-betaalt-principe en biedt daarmee een aantrekkelijk instrument om de kosten voor herstel van milieuschade te dekken. Voorts gaat van een goed geregelde aansprake-

lijkheid een belangrijke preventieve werking uit. Tenslotte zal een EG-regime een verdere bijdrage leveren aan de voltooiing van de interne markt.

Nederland staat in beginsel positief tegenover het initiatief en zal dit in de Raadszitting tot uiting brengen, overigens in afwachting van de nadere uitwerking van dit voorstel.

ad 7) Voorzorgsbeginsel (COM 2000 1)

De Commissie heeft een Mededeling opgesteld over het Voorzorgsbeginsel. Het Voorzorgsbeginsel is één van de uitgangspunten van het communautair milieubeleid, maar wordt in het Verdrag niet nader gedefinieerd. Het Voorzorgsbeginsel is vastgelegd in artikel 174, tweede lid, van het EG-Verdrag en heeft betrekking op milieu, natuur en volksgezondheid. In de Mededeling wordt dit beginsel van toepassing geacht op EU-instellingen, en niet direct op de lidstaten. Doordat de instellingen van de EG hun benadering en uitleg van het voorzorgsbeginsel vastleggen, kan een eenduidige toepassing van het beginsel in de besluitvorming van de Gemeenschap worden bereikt. Dit vergroot de betekenis van het beginsel en bevordert de rechtszekerheid. De besluitvorming van de Instellingen kan dan immers aan dit uitgangspunt worden gerelateerd. Naar verwachting zal de Mededeling toch ook haar uitstraling hebben op het niveau van de lidstaten en op die manier bijdragen aan de harmonisatie van de toepassing van dit beginsel op nationaal niveau.

De doelstelling van de Mededeling is vierledig:

- het vastleggen van de benadering van het voorzorgsbeginsel door de Commissie;
- het opstellen van richtlijnen voor de wijze van toepassing van het beginsel;
- het bereiken van een gemeenschappelijk uitgangspunt over het onderzoek naar, de beoordeling van en de informatieverschaffing over risico's waarover onvoldoende wetenschappelijke gegevens beschikbaar zijn;
- het voorkomen van een oneigenlijke gebruik van het beginsel, als middel ten behoeve van protectionisme.

Uitgangspunten van deze Mededeling voor toepassing van het voorzorgsbeginsel zijn:

- maatregel moet proportioneel zijn,
- maatregel mag niet discriminerend zijn;
- maatregel moet consistent te zijn;
- maatregel moet gebaseerd zijn op een analyse van de potentiële voordelen en de kosten van «geen actie», een evaluatie en er moet een verantwoordelijkheid voor het leveren van wetenschappelijke bewijs te worden toegekend.

Ad 8) Klimaatverandering

Het onderwerp klimaatverandering stond aanvankelijk niet op de voorlopige agenda van de Milieuraad van 30 maart. Op initiatief van Nederland is klimaat door het Voorzitterschap toch op de agenda geplaatst, als gedachtenuitwisseling. Het doel hiervan is om gezamenlijk de belangrijkste onderwerpen voor de 6^{de} Conferentie van Partijen (CoP 6) te identificeren en om richting te geven aan de input van de EU. CoP 6 zal in november onder Voorzitterschap van Nederland plaatsvinden. CoP 6 wordt internationaal gezien als een belangrijke Conferentie van Partijen op weg naar ratificatie en inwerkingtreding van het Kyoto Protocol. Er is met name aangedrongen om het onderwerp voor 30 maart te agen-

deren, omdat op 28 april a.s. de voorzitter van de 5^{de} Conferentie van Partijen een informeel overleg zal organiseren op ministerieel niveau, met als doel de stand van zaken in het onderhandelingsproces vast te stellen en de ambities voor de onderhandelingen in juni in de verschillende overlegorganen van de Conferentie van Partijen te inventariseren. Onderwerpen die tijdens de Milieuraad mogelijk aan de orde zullen komen, zijn de geloofwaardigheid, rechtvaardigheid en effectiviteit en efficiency van het Kyoto Protocol en Klimaatverdrag. Meer concreet gaat het vooral om: het nalevingsregime, de verdere vormgeving van de Kyoto-mechanismen (Emmissiehandel, Joint Implementation en Clean Development Mechanism), rapportage verplichtingen en de nadere besluitvorming over sinks. Voorts is een belangrijk onderwerp de relatie met de ontwikkelingslanden en hun rol in het Kyoto Protocol en het Klimaatverdrag.

ad 9) Chemische stoffen

Dit onderwerp staat waarschijnlijk als voortgangsrapportage op de agenda. De Commissie zal aangeven hoever zij inmiddels is gevorderd met dit dossier en wat de plannen voor verdere behandeling zijn. In vervolg op een aantal eerdere behandelingen in zowel de formele als de Informele Milieuraad, is in juni 1999 besloten om te komen tot een herziening van het EU Chemische Stoffenbeleid. De Commissie heeft bij deze gelegenheid toegezegd om hierover niet later dan eind 2000 een Mededeling te presenteren.

In de Raadsconclusies over dit onderwerp van juni jl. zijn de uitgangspunten neergelegd voor deze herziening. Deze uitgangspunten betreffen onder meer:

- het vergroten van de verantwoordelijkheid van producenten, importeurs en industriële gebruikers voor risico-analyses
- het beschikbaar stellen van informatie
- meer flexibiliteit met het oog op prioriteitstelling voor risico-analyses
- toepassing van het voorzorgbeginsel en van substitutie met minder gevaarlijke stoffen,
- in bepaalde gevallen mogelijkheden voor risicobeheersing op basis van de schadelijkheidskarakterisering
- betere informatievoorziening aan het publiek
- een controlerende functie voor de overheid.

Voorts heeft de Raad bevestigd dat zij de nationale inspanningen voor het lopende bestaande stoffen programma in de interim periode willen handhaven en zonodig intensiveren. De Commissie onderzoekt op dit moment verschillende opties om aan de herziening van het chemische stoffenbeleid vorm te geven.

Kernelementen voor Nederland in de herziening blijven het voorzorgsbeginsel, een integrale aanpak, een verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in gebruik en toepassing van de overheid naar de fabrikant, met uiteraard een controlerende taak voor de overheid, betere prioriteitstelling met het oog op een selectieve toepassing van risico-analyses; en handhaving van het huidige programma in de interimperiode. Nederland heeft zich actief opgesteld in de gedachtenvorming over het toekomstige EU stoffenbeleid.