

---

Vergaderjaar 1999–2000

---

**21 501-08**

**Milieuraad**

**Nr. 109**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 april 2000

Hierbij zend ik u, mede namens de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, het verslag van de Raad van de Europese Unie (Milieu) van 30 maart jl. te Brussel.

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

## **Inleiding**

De eerste Milieuraad onder het Portugees Voorzitterschap bood veel ruimte voor inhoudelijk debat over onderwerpen als milieu-aansprakelijkheid, het voorzorgsbeginsel en het richtlijnvoorstel inzake Nationale Emissieplafonds. Besluitvorming vond plaats over Raadsconclusies inzake Hormoonontregelende Stoffen, over de «Global Assessment» (de algemene evaluatie van het 5e Milieu-Actieprogramma) en over de EU inzet op de 5e Conferentie van Partijen onder het Verdrag inzake Biodiversiteit. Over de EU-inzet voor de 11e Conferentie van Partijen onder CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) is besluitvorming aangehouden. De Tweede Kamer is hierover, vooruitlopend op dit verslag, reeds separaat geïnformeerd door middel van een brief van de Staatssecretaris voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

## **Hormoonontregelende Stoffen**

De Raadsconclusies inzake Hormoonontregelende Stoffen zijn zonder verdere wijzigingen aanvaard. Ik heb erop gewezen dat ook in het Nederlandse parlement veel steun is voor het opstellen van een lijst van prioritaire stoffen die het eerst onderzocht moeten worden. Dit zal dan ook door Nederland actief worden gevolgd.

## **Richtlijn inzake Nationale Emissieplafonds, ozonrichtlijn**

Aan de hand van vragen van het Voorzitterschap is over het richtlijnvoorstel inzake Nationale Emissieplafonds en de ozonrichtlijn een oriënterend debat gevoerd. Doel van het Voorzitterschap was om na te gaan of en onder welke voorwaarden de Lidstaten bereid zijn om, na de totstandkoming van het Göteborg Protocol inzake Grensoverschrijdende Luchtverontreiniging over Lange Afstand onder het VN-ECE Verdrag, akkoord te gaan met verdergaande reductiedoelstellingen, zoals neergelegd in het richtlijnvoorstel. In het debat bleek een aantal Lidstaten bereid om voor sommige stoffen strengere plafonds te accepteren. Anderen zagen het in de richtlijn voorgestelde evaluatiemoment in 2004 als een gelegenheid om te bezien of strengere plafonds mogelijk zijn. Veel landen hebben gepleit voor additionele communautaire voostellen van de kant van de Commissie, ondermeer ten aanzien van de emissies door de lucht- en scheepvaart en middels een richtlijn die het VOS-gehalte in producten regelt. Ten aanzien van eventueel te vragen verdere reductie van de kandidaat-lidstaten werd breed de mening gedeeld dat de emissies door deze landen niet reeds nu maar in 2004 bij de evaluatie meegenomen moeten worden in de (her-)berekening van doelstellingen. Ik heb aangegeven een wezenlijk onderscheid te zien tussen resultaats- en inspanningsverplichtingen en het Voorzitterschap en de Commissie gevraagd te onderzoeken of dit onderscheid in de richtlijn ingebouwd kan worden. Bij inspanningsverplichtingen, die niet juridisch afdwingbaar zijn, is het namelijk wat minder bezwaarlijk om verdergaande doelstellingen te accepteren. Voor het nationale beleid zijn deze inspanningsverplichtingen het uitgangspunt. Ten aanzien van de resultaatsverplichtingen voor stikstof en vluchtige organische stoffen is Nederland evenwel bereid na te gaan of kan worden ingestemd met strengere plafonds dan overeengekomen in Göteborg, onder voorwaarde dat de Commissie een voorstel doet voor bovengenoemde productenrichtlijn en goedkeuring geeft aan bepaalde stimuleringsmaatregelen, bijvoorbeeld gericht op versnelde invoering van schonere motoren in het verkeer of de binnenvaart. Tot slot

heb ik een lans gebroken voor koppeling van dit dossier aan het richtlijnvoorstel inzake emissie-eisen aan Grote Stookinstallaties. Deze dossiers zijn immers zo nauw verbonden dat alleen in een koppeling de sleutel ligt tot een oplossing voor beide dossiers. Het Voorzitterschap sloot de discussie met de toezegging de komende periode tot de volgende Milieuraad te zullen benutten voor bilateraal overleg. Het streven is om in de Milieuraad van juni a.s. tot overeenstemming te komen.

### **«Global Assessment»**

De Raadsconclusies inzake de «global assessment» zijn zonder verdere wijzigingen aanvaard. In de discussie hierover ging de nodige aandacht uit naar financiële instrumenten; over enerzijds (het gebrek aan) voortgang bij de energieheffing, anderzijds over het optreden van de Commissie die hindernissen opwerpt voor nationale stimuleringsmaatregelen door ze aan te merken als Staatssteun. Verder bleek brede steun voor uitgangspunten als aandacht voor implementatie en integratie van milieu in andere beleidsterreinen. De Commissie concludeerde dat het 6e Milieu-Actieprogramma (MAP) een kort strategische document zal worden dat naar verwachting aan het eind van dit jaar zal verschijnen en waar de Raad samen met het Europees Parlement snel over beslist kan worden. Het 6e MAP zal de milieucomponent gaan vormen voor de EU-strategie inzake Duurzame Ontwikkeling, die voor de Europese Raad van Göteborg (juni 2001) moet worden aanvaard.

### **Klimaatverandering**

De Commissie presenteerde het Groenboek over de handel in emissierechten en de mededeling over «Common and Coordinated Policies and Measures» (CCPM's) en het opzetten van een «European Climate Change Programme» (ECCP). Wat betreft de handel in emissierechten benadrukte de Commissaris dat dergelijke systemen in overeenstemming moeten zijn met de interne markt. Ten aanzien van de CCPM's nodigde zij de Lid-Staten uit aan te geven welke voorstellen prioritair behandeld moest worden. Het Voorzitterschap rapporteerde kort over de informele discussie tijdens de lunch over de voorbereiding van de 6e Conferentie van Partijen onder het Klimaatverdrag in Den Haag (november 2000). Er was consensus over een te volgen strategie met de volgende elementen:

- ratificatie van het Kyoto protocol,
- geloofwaardigheid,
- milieu-integriteit en
- relatie tussen ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen.

De Commissie werd verzocht om over dit laatste onderwerp een Mededeling te maken.

### **Milieu-aansprakelijkheid**

Over het Witboek Milieu-aansprakelijkheid is een oriënterend debat gevoerd. In de loop van dit debat bleek brede steun voor een EU regeling voor milieu-aansprakelijkheid. Anders dan Nederland gaf de meerderheid van de Lid-staten daarbij de voorkeur aan een kaderrichtlijn. Ik heb gepleit voor ondertekening van het Verdrag van Lugano van de Raad van Europa. Aan dit Verdrag, dat tot op heden slechts door enkele Lid-Staten is ondertekend, is gedurende een aantal jaren intensief gewerkt. In plaats van dit huiswerk over te doen zou de Gemeenschap nu partij moeten worden bij het Verdrag van Lugano dat een goede basis vormt. Eventuele aanvullingen zouden dan wel middels een richtlijn kunnen worden geregeld. Nog enkele andere landen gaven aan aansluiting bij Lugano een goede weg te vinden. Ten aanzien van de vraag welke soort activiteiten onder een EU regime zouden moeten vallen waren de meningen nog verdeeld en

leek nader onderzoek gewenst. De standpunten zullen worden geanalyseerd en de Commissie zal een voorstel uit gaan werken.

Tijdens het Algemeen Overleg ter voorbereiding op deze Milieuraad heb ik toegezegd in dit verslag het kostenaspect bij milieu-aansprakelijkheid toe te zullen lichten. Aan de hand van de wijze waarop een en ander nu reeds in Nederland is geregeld kan ik hierover het volgende zeggen: aansprakelijkheid voor milieuschade is in Nederland geregeld in het Burgerlijk Wetboek. In de Wet Bodembescherming zijn enige aanvullingen hierop met betrekking tot bodemverontreiniging geregeld. Aansprakelijkheid komt aan de orde wanneer er sprake is van dreigende schade. Het verhaal van deze schade moet gezocht worden bij degene die voor het ontstaan van de schade verantwoordelijk is («de vervuiler betaalt»). De omvang van de schade is gelijk te stellen met de kosten van vervanging en/of herstel. Aangezien het vaak incidenten betreft valt over de hoogte hiervan in zijn algemeenheid weinig te zeggen. Door de gerechtelijke procedures die de afgelopen jaren zijn gevoerd is echter duidelijk geworden dat degene die schade heeft geleden weinig heeft aan een deugdelijk aansprakelijkheidsregime als de aansprakelijke niet kan betalen. Daarom wordt in het milieubeleid in toenemende mate gebruik gemaakt van het instrument van verplichtstelling van financiële zekerheid ter dekking van het milieu-aansprakelijkheidsrisico. In het Witboek Milieu-aansprakelijkheid van de Commissie wordt niet specifiek ingegaan op het kostenaspect op het instrument van financiële zekerheid in de zin dat het niet verplicht zal worden gesteld. Het in Nederland in ontwikkeling zijnde systeem past wel binnen de uitgangspunten van het Witboek. Een aanvullend element uit het Witboek betreft biodiversiteit; de Commissie stelt namelijk voor om biodiversiteit onder het aansprakelijkheidsregime te brengen. Aspecten als de berekening van kosten bij schade aan Biodiversiteit moeten nog nader worden uitgewerkt.

### **Biodiversiteit**

Ter voorbereiding op de 5e Conferentie van Partijen onder het Verdrag inzake Biodiversiteit waren concept-Raadsconclusies voorbereid met het oog op een gezamenlijke EU positie. Nederland had een voorbehoud gemaakt bij de tekst: Nederland wenste een concrete verwijzing bij de «Legal undertaking» valt inzake de toegang tot genetische bronnen naar een, toekomstig, protocol terzake, onder het Biodiversiteitsverdrag. Aangezien van geen der andere Lid-Statens hiervoor steun was, is Nederland akkoord gegaan met een compromis-tekst waarin wordt vastgelegd dat, voorafgaand aan de volgende FAO conferentie in november van dit jaar de Raad zich zal beraden op de op juridische status van de herziene «undertaking». De Raadsconclusies, waarin ook nog zaken als indicatoren, monitoring en communicatie worden besproken zijn vervolgens aanvaard.

### **CITES**

Ter voorbereiding op de 11e CITES-conferentie (Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantsoorten) waren concept-Raadsconclusies voorbereid. Ten aanzien van de Afrikaanse Olifant hielden de Concept-Raadsconclusies een handhaving van de status quo in. De Concept-Raadsconclusies zijn op dit onderdeel ter discussie gesteld. Duitsland stelde voor alle olifantpopulaties op bijlage 1 (hoogste beschermingsniveau) te plaatsen. Ik heb ingebracht dat in de afgelopen jaren op het vlak van olifantbeheer een goed beleid is gevoerd in de zuidelijk Afrikaanse landen. Er zijn echter signalen dat dit – wellicht onbedoeld – negatieve effecten heeft gehad op populaties elders in Afrika (welke zijn opgenomen in bijlage 1). Ik heb vermeld dat de Tweede Kamer deze zorg had verwoord in de op 29 maart jl. aanvaarde

Motie-Augusteijn. Ik heb derhalve sympathie uitgesproken voor het Duitse standpunt en voorgesteld om een Europese positiebepaling uit te stellen, aangezien een nader onderzoek naar de feitelijke situatie wenselijk is. De voorzitter heeft daarop besloten om besluitvorming over de concept-Raadsconclusies aan te houden.

### **Bioveiligheid**

De Voorzitter gaf aan dat de totstandkoming van het Bioveiligheidsprotocol in Montreal een belangrijke stap is geweest voor het milieu, omdat het protocol een voorbeeld is van een evenwichtige verdeling tussen milieu en handel en omdat een aantal milieubeginselen, zoals het voorzorgsbeginsel, een duidelijke plaats hebben gekregen. Mede door de aanwezigheid en inbreng van 10 Europese Milieuministers in Montreal is het een succes geworden. Een separaat verslag is u toegezonden.

### **Vorzorgsbeginsel**

De Commissie heeft onlangs de Mededeling over het Voorzorgsbeginsel gepubliceerd. De Commissie sprak de hoop uit dat de mededeling een bijdrage zou leveren aan het verduidelijken van het begrip en van dienst kan zijn bij de toepassing van het voorzorgsbeginsel.

Alle delegaties verwelkomden de Mededeling. Ik heb aangegeven dat Nederland de mededeling op hoofdlijnen kan onderschrijven, maar kritisch is op een aantal punten. Met betrekking tot de bewijslast wordt teveel in het ongewisse gelaten bij wie de bewijslast daadwerkelijk ligt, bij de producent of de overheid. Met name als het gaat om het grijze tussengebied (tussen enerzijds de gevaarlijke stoffen waarbij de bewijslast bij de producent ligt en anderzijds bij de in beginsel veilige producten waar de bewijslast bij de overheid ligt) is dit onzeker. Nederland is van mening dat de producent een zware verantwoordelijkheid heeft, aangezien deze meer toegang heeft tot de noodzakelijke informatie. Daarnaast heb ik gesignaleerd dat het beginsel is opgenomen in de «Earth Charter» en andere verdragen, maar dat in de huidige discussie te veel de nadruk wordt gelegd op het gebruik van het beginsel in het kader van de WTO. De vrees dat het gebruik van het voorzorgsbeginsel leidt tot verkapt protectionisme krijgt hiermee de overhand. Tenslotte bracht ik de Raadsconclusies over het Chemische Stoffenbeleid in herinnering waarin staat dat de evaluatie plaats moet kunnen vinden op basis van de intrinsieke eigenschappen van de stof en dat er geen onomstotelijk wetenschappelijk bewijs hoeft te zijn voor het afkondigen van (voorlopige) maatregelen.

Naast inhoudelijke aandachtspunten werd er aandacht gevraagd voor de verdere procedure. Ik heb, gesteund door enkele collega's, aangegeven dat het een beginsel betreft dat is opgenomen in de Milieutitel van het Verdrag en dat besluitvorming in de Milieuraad moet plaatsvinden. Andere samenstellingen van de Raad kunnen zich desgewenst hierover ook uitspreken, maar de voorbereiding voor besluitvorming dient in de Milieuraad te gebeuren. De uiteindelijke vaststelling van conclusies zal kunnen plaatsvinden tijdens de Europese raad onder Frans voorzitterschap. Voor het vaststellen van conclusies tijdens de Europese Raad van Feira in juni rest te weinig tijd. De Voorzitter concludeerde dat een voortgangsrapportage zal worden voorgelegd aan de Europese Raad van Feira in juni en dat hij niet zal toestaan dat de Ministers van milieu zich hier niet over kunnen uitspreken.

## Milieu-indicatoren

De Commissie gaf aan voortgang te boeken met betrekking tot het ontwikkelen van indicatoren, zogenoemde headline indicators.

## Dossiers in pre-conciliatie: De Kaderrichtlijn Water en de richtlijn Autowrakken

Deze onderwerpen zijn op de agenda geplaatst op verzoek van Denemarken. Over beide richtlijnen wordt binnenkort een conciliatie procedure gestart. Op het moment vormen zij onderwerp van informeel overleg met het EP in het kader van de triloog. Het Voorzitterschap gaf kort de voortgang aan met betrekking tot deze dossiers en deed vervolgens een beroep op de Lidstaten om een geloofwaardige positie van de Raad ten opzichte van het Europees Parlement te handhaven. Dat betekende dat er nu op de Raad niet veel over zou moeten worden gezegd.

Denemarken stelde dat het ging om belangrijke dossiers. Het was zeker niet de bedoeling om het proces te bemoeilijken. Denemarken gaf aan dat het belang hecht aan de mogelijkheid om op politiek niveau met elkaar te kunnen overleggen over de te volgen strategie richting het Europees Parlement. Denemarken hoopte dat in de toekomst een redelijke formule gevonden zou kunnen worden om overleg in de Raad te laten plaatsvinden.

## Diversen

### *Schipbreuk van de olietank «Erika»*

Commissaris voor Transport, De Palacio, presenteerde aan de Milieuraad de maatregelen en voorstellen die waren genomen naar aanleiding van de ramp met de Erika. In de Transportraad van 28 maart was een Mededeling van de Commissie gepresenteerd en de transportministers hebben hier conclusies over aangenomen.

In de Mededeling staan, voor de korte termijn, drie voorstellen voor richtlijnen, waarvan twee een wijziging vormen van bestaande richtlijnen: a) wijziging (aanscherping) van een richtlijn inzake de controle van schepen in de havenstaat; b) wijziging van een richtlijn inzake de indeling van maatschappijen; en c) voorstel voor een richtlijn waarin eisen worden gesteld aan olietankers die Europese havens aandoen. Het gaat dan met name om het verplicht stellen met een vergelijkbaar beschermingsniveau per 2015.

De Commissie gaf aan dat de discussie vanzelfsprekend ook in de IMO moet worden gevoerd, maar dat de Unie nu niet moet afwachten en zelf in actie moet komen.

Alle delegaties dankten de Commissaris voor de presentatie en het snelle en voortvarende optreden van de Commissie. Ik heb meegedeeld de voorstellen van de Commissie te steunen en benadrukte het belang van Europese actie. Dit onderwerp is al langer aan de orde in IMO, maar als dit te langzaam gaat is het van belang dat er daarnaast ook EU-initiatieven genomen worden.

### *Verontreiniging van het Donaubekken (Tisza-rivier)*

Dit onderwerp was door zowel Nederland als Duitsland op de agenda geplaatst. Duitsland dankte de Commissie voor het opstellen van het verslag en het oprichten van de taskforce. Ik sloot mij hierbij aan en vroeg daarnaast aandacht voor de coördinatie tussen de Taskforce en de VN.

De Commissaris heeft aangegeven dat de coördinatie geen probleem is. Verder geeft de Commissie aan dat de lacunes in de bestaande wetgeving moet worden opgevuld, onder andere als het gaat om mijnen onder de Seveso II richtlijn. Aan het eind van het jaar brengt de taskforce verslag uit.

#### *Gebromeerde brandvertragers*

Op verzoek van Zweden informeerde de Commissie over de stand van zaken van de werkzaamheden. De Commissie gaf aan dat het wetenschappelijk comité in februari tot een conclusie is gekomen: er moeten maatregelen getroffen worden om de risico's te beperken. Dit zal dan ook één van de prioriteiten worden in de komende periode.