

Vergaderjaar 2011–2012

21 501-08

Milieuraad

Nr. 379

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 september 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 10 oktober a.s. plaatsvindt. Deze geannoteerde agenda is gebaseerd op de voorlopige agenda zoals uitgebracht door het Pools voorzitterschap. De inhoud geeft de meest recente stand van zaken weer.

Daarnaast treft u in de bijlage een geactualiseerd voortgangsoverzicht van actuele Europese milieuwetgevinginitiatieven.¹

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.

Niet wetgevende dossiers

Inzet mondiale klimaatonderhandelingen Durban

In de Milieuraad liggen door het Poolse voorzitterschap voorbereide conclusies voor met daarin de inzet voor de jaarlijkse klimaatconferentie van de Verenigde Naties. De conferentie vindt dit jaar plaats van 28 november t/m 9 december in Durban, Zuid-Afrika. De Raadsconclusies beslaan onderwerpen, zoals emissiereductiedoelstellingen en acties, het voorkomen van emissies vanwege ontbossing en bosdegradatie, de operationalisering van het in Cancun overeengekomen Adaptatie Raamwerk, spelregels voor rapportage en verantwoording, internationale lucht en scheepvaart, etc. Ook zal er duidelijkheid moeten komen over de toekomst van het Kyoto-protocol. Over het onderwerp financiering worden separaat conclusies voorbereid door de ECOFIN. Deze zullen na vaststelling worden ingevoegd in de conclusies van de Milieuraad.

De EU streeft naar een nieuw bindend instrument als uiteindelijke uitkomst van de klimaatonderhandelingen. Voortgang in de onderhandelingen vindt op dit moment stapsgewijs plaats. Daarbij is de inzet van de Europese Unie, zoals verwoord in de voorliggende Raadsconclusies, tweesporig. Enerzijds gericht op besluiten ter uitwerking en operationalisering van de Cancun besluiten. Anderzijds op het voortzetten van de onderhandelingen op onderwerpen waar nog geen overeenstemming is bereikt, onder andere het nut en de rol van marktinstrumenten, de aanpak van de internationale lucht- en scheepvaart, en de klimaatgerelateerde aspecten van de landbouw. Het EU standpunt over verlenging van het Kyoto-Protocol tot nu toe is, dat de EU bereid is om conditioneel een verlenging van het Protocol te overwegen. Over de precieze bewoording hierover bestaat nog geen overeenstemming. De Nederlandse inzet blijft daarbij dat de Europese Unie bereid is een verlenging van het Protocol te overwegen als onderdeel van een bredere uitkomst waarin er perspectief is op een mondiaal en alomvattend klimaatraamwerk waaraan alle grote economieën op robuuste wijze meedoen.

De onderhandelingen dienen in Durban een gebalanceerd pakket van besluiten op te leveren, dat verdere stappen zet richting een breder, effectief internationaal raamwerk waaraan alle grote economieën gebonden zijn. Voor een meer gedetailleerde Nederlandse inzet verwijst ik naar de Kamerbrief over de «Inzet Klimaatconferentie Durban».

Milieuactieprogramma (MAP)

Tijdens de Milieuraad liggen concept Raadsconclusies voor over de evaluatie van het 6^e Milieuactieprogramma en over een voorstel voor een 7^e MAP. De Raad zal een inhoudelijk debat voeren over invulling van een 7^e MAP. De Commissie heeft de evaluatie van het 6^e MAP op 31 augustus 2011 uitgebracht. In de evaluatie concludeert de Commissie dat het 6^e MAP behulpzaam is geweest als overkoepelend raamwerk. Op de zeven thematische beleidsvelden van het 6^e MAP is belangrijke voortgang geboekt, en het merendeel van de acties uit het 6^e MAP zijn uitgevoerd of zullen worden uitgevoerd. Daarnaast is een aantal tekortkomingen geconstateerd. Niet alle gestelde doelen zijn gehaald. Dit wijt de Commissie vooral aan gebrek aan focus, ontoereikende implementatie door lidstaten, dalend politieke betrokkenheid en gebrek aan geld.

De concept Raadsconclusies onderschrijven de conclusies van de evaluatie en roepen de Commissie op om begin 2012 een voorstel te doen

voor een 7^e MAP. Hierbij wordt verwezen naar de conclusies die de Milieuraad in december 2010 aannam inzake verbetering van milieu-instrumenten. Deze Raadsconclusies roepen op de focus te leggen op klimaatverandering, biodiversiteit, efficiënt gebruik van natuurlijke hulpbronnen, de stedelijke omgeving, voorkomen en verminderen van milieuvervuiling en het verbeteren van de kwaliteit van leven en gezondheid van de mens. De Raad heeft hierbij een reeks uitdagingen en doelen geïdentificeerd waar een volgend MAP op in zou moeten gaan. Op hoofdlijnen gaat het om een visie voor 2050 met concrete acties voor de periode tot 2020, waarbij aansluiting wordt gezocht bij belangrijke aanpalende EU beleidsstrategieën als Europa 2020, met aandacht voor de externe integratie van milieubeleid in ander sectoraal beleid, met de betrokkenheid van verschillende bestuurslagen en andere belanghebbenden en gericht op de verbetering van de implementatie en handhaving van milieubeleid.

Nederland kan op hoofdlijnen instemmen met de Raadsconclusies die in deze Milieuraad voor zullen liggen. Wel heeft Nederland twijfels of het haalbaar is voor de Commissie om een voorstel voor een 7^e MAP al in januari 2012 uit te brengen. Nederland hecht er namelijk aan dat een volgend MAP wordt onderworpen aan een degelijke impact assessment, en dat er een goede coördinatie plaatsvindt met andere beleidssectoren. Dit laatste is noodzakelijk wil het MAP kunnen bijdragen aan een goede externe integratie van milieudoelen.

Nederland vindt dat een 7^e MAP meerwaarde moet bieden ten opzichte van bestaande beleidsstukken, en niet in herhaling moet vallen.

Nederland ziet met name een opgave voor wat betreft de haalbaarheid van milieudoelstellingen – waarbij Europees bronbeleid in de relevante sectoren nadrukkelijk een rol speelt – en verbetering van implementatie, uitvoering en handhaving in alle lidstaten van de EU.

Rio+20

Op de agenda staan concept Raadsconclusies over *Rio+20*. Deze conclusies beschrijven de inzet van de EU ten behoeve van de VN Conferentie over Duurzame Ontwikkeling (*UN Conference on Sustainable Development*, CSD). Deze vindt plaats van 4 t/m 6 juni 2012 in Rio de Janeiro onder voorzitterschap van de Braziliaanse president, en wordt bijgewoond door regeringsleiders en staatshoofden. Naast de landenvertegenwoordigers zullen onder andere vertegenwoordigers van organisaties uit het bedrijfsleven, de wetenschap, de landbouw, van milieu- en ontwikkelingsorganisaties evenals van jongerenorganisaties en van vrouwenorganisaties hun inbreng leveren.

De belangrijkste thema's van Rio+20 zijn groene economie in de context van duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding en een «Institutioneel Raamwerk voor Duurzame Ontwikkeling» (IFSD). Afspraken over groene economie zouden kunnen betekenen dat er wereldwijd meer afgestemde politieke en maatschappelijke aandacht komt voor innovatie, een belangrijke en stimulerende rol van het bedrijfsleven, publiek-private samenwerking, meer efficiënt gebruik van grondstoffen, ketenbeheer, duurzaam inkopen, de vervuiler betaalt, inzet van meer marktconforme instrumenten, duurzaam produceren en consumeren, standaarden voor hergebruik etc. Nederland is binnen de EU *lead country* in de voorbereiding van de EU standpunten over groene economie.

Voor IFSD zijn er diverse opties en scenario's in de internationale discussie om de VN te reorganiseren. Algemeen doel daarvan is de VN krachtiger en slagvaardiger te maken op het gebied van duurzame ontwikkeling en milieubeleid wereldwijd.

In de concept Raadsconclusies geeft de EU aan Rio+20 als een belangrijke bijeenkomst te beschouwen, waarbij duurzame ontwikkeling lokaal, nationaal, regionaal en wereldwijd een belangrijke impuls kan krijgen. Tevens kunnen voortgang en lacunes sinds Rio-1992 en Rio+10 worden vastgesteld.

Er dienen nog vele uitdagingen te worden geadresseerd, waarbij de EU een actieve en constructieve rol moet spelen.

Rio+20 moet de samenhang tussen de milieudimensie, de sociale en de economische dimensie benadrukken en bijdragen aan het realiseren van de Millennium Development Goals in 2015.

De belangrijkste uitkomsten van Rio+20 zouden moeten zijn:

- een routekaart voor groene economie met specifieke doelen en acties;
- een pakket met hervormingsvoorstellen voor een mondiaal raamwerk teneinde duurzame ontwikkeling verder te bevorderen.

In de Raadsconclusies staat verder dat groene economie sterke mogelijkheden heeft om te komen tot duurzame groei, meer banen kan creëren en armoede kan doen verdwijnen. Rio+20 hoort partnerschappen over groene economie tussen landen te bevorderen evenals samenwerking in belangrijke economische topsectoren. De private sector speelt een zeer belangrijke rol bij het bereiken van groene groei.

Een gewijzigd IFSD is nodig om deze en andere grote uitdagingen aan te kunnen. Het VN systeem dient op ambitieuze wijze te worden verbeterd, waarbij gedacht wordt aan een herziening van de taken van de CSD en ECOSOC (Economic and Social Council van de VN).

Ook de internationale milieu *governance* behoort te worden versterkt, waaronder de samenhang tussen de multilaterale milieuverdragen en het versterken van de milieupijler binnen het VN-systeem. Het *United Nations Environment Programme* (UNEP) dient te worden versterkt, bij voorkeur door het te opwaarderen tot een gespecialiseerde VN organisatie voor het milieu.

Voorts benadrukken de Raadsconclusies het belang van capaciteitsopbouw, onderwijs, onderzoek en training etc. voor de implementatie van duurzame ontwikkeling.

De discussie over de concept Raadsconclusies spitst zich nu toe op de vraag of de EU moet inzetten op een gedetailleerde Routekaart voor groene economie als één van de beoogde uitkomsten van Rio+20. Nederland zet hier op in. Nederland vindt dat de overgang naar een groene economie nodig is voor het realiseren van mondiale ambities en afspraken ten aanzien van duurzame ontwikkeling. De particuliere sector speelt een cruciale rol bij de vergroening van de economie. Ook hecht Nederland belang aan versterking van de huidige rol van UNEP, en meent dat UNEP een leidende rol dient te spelen bij de verbetering van de samenhang tussen de milieuverdragen (MEA's) en de doelen voor duurzame ontwikkeling en armoedevermindering.

Verdrag van Bazel inzake gevaarlijke afvalstoffen

De Raad zal Raadsconclusies en een Raadsbesluit aannemen met daarin de positie die de EU tijdens de 10^e Bijeenkomst van Partijen bij het verdrag van Bazel (MOP) in Bazel zal innemen. De Raad zal met het oog hierop tevens een Raadsbesluit nemen om het *Ban Amendment* zo spoedig mogelijk in werking te laten treden.

Van 17 tot en met 21 oktober zal in Cartagena de Indias, Colombia, de MOP Bazel bijeenkomen. Dit verdrag is ondertekend en geratificeerd door 163 partijen, waaronder Nederland en de EU. Het is de bedoeling dat tijdens de bijeenkomst besluiten zullen worden genomen over strategische, wetenschappelijke en technische, alsmede juridische-, nalevings- en bestuursaangelegenheden.

Belangrijke punten op de agenda zijn het Nieuwe Strategisch Raamwerk voor de implementatie van het verdrag voor de periode 2012–2020 en het door Indonesië en Zwitserland gecoördineerde initiatief om de effectiviteit van het verdrag te verbeteren. Dit laatste is een initiatief van beide landen om het reeds in 1995 overeengekomen, maar nog niet in werking getreden, *Ban Amendment*, op grond waarvan de export van gevaarlijke afval kan worden verboden, zo spoedig mogelijk in werking te laten treden. In de praktijk wordt het verbod van de export van gevaarlijk afval vanuit de EU lidstaten, Liechtenstein en de landen die lid zijn van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) naar de andere partijen bij het verdrag van Bazel al toegepast. Met het initiatief wordt gepoogd het verbod voor alle partijen bij het verdrag van Bazel van toepassing te verklaren.

Daarnaast vindt tijdens de bijeenkomst een eerste inhoudelijke discussie plaats over een technische richtlijn voor het slopen van schepen, en zal de discussie over een technische richtlijn voor grensoverschrijdende bewegingen van elektronisch afval worden voortgezet. Naar verwachting zullen technische richtlijnen over milieuvriendelijk beheer van kwikhoudend afval en milieuvriendelijke procesbewerking van afval afkomstig van cementovens worden aanvaard. Nalevingsvraagstukken worden ook besproken.

Ten slotte dient vooruitgang geboekt te worden bij het zgn. synergieproces: het proces waarbij wordt gestreefd naar het zoveel mogelijk stroomlijnen en op elkaar afstemmen van de chemicaliën- en afvalverdragen. Het betreft *in casu* het verdrag van Stockholm inzake POPs, het verdrag van Rotterdam inzake voorafgaande instemming van exportstromen en het verdrag van Bazel.

De concept Raadsconclusies gaan in algemene bewoordingen in op de rol die een effectief en realistisch Nieuw Strategisch Raamwerk voor de implementatie van het verdrag van Bazel voor de periode 2012–2021 dient te spelen. Het door Indonesië en Zwitserland getrokken initiatief voor een snelle inwerkingtreding van het *Ban Amendment* wordt verwelkomd. Dit wens hiertoe wordt versterkt door het concept Raadsbesluit, waarin de steun wordt uitgesproken voor de door Indonesië en Zwitserland opgestelde aanbevelingen over het *Ban Amendment*. In de conclusies bepleit de Raad een snelle totstandkoming van diverse technische richtlijnen. Tot slot wordt het consultatieve proces om financiële opties voor de financiering van het mondiale chemicaliën- en afvalverdragen in kaart te brengen verwelkomd. Nederland kan instemmen met de voorliggende Raadsconclusies.

Diversen

Verdrag van Aarhus inzake toegang tot informatie, besluiten en de rechter

Van 29 juni tot 1 juli werd de vierde bijeenkomst van partijen (MOP) van het verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (verdrag van Aarhus) gehouden in Chisinau, Moldavië. Het voorzitterschap en de Commissie zullen de Milieuraad informeren over de uitkomsten van deze vergadering. Belangrijkste inhoudelijke discussiepunt tijdens de vergadering was de financiering van het verdrag. De MOP besloot het huidige systeem van vrijwillige bijdragen voorlopig te continueren, maar er zal wel nader onderzoek worden gedaan naar een alternatief regiem om stabiele inkomsten te realiseren. Verder is het werkprogramma voor de volgende drie jaar vastgesteld. Ten behoeve van

de volgende MOP, die over drie jaar plaatsvindt, wordt een evaluatie van het functioneren van het verdrag uitgevoerd.

Conferentie «Environment for Europe»

Van 21 tot 23 september 2011 zal in Astana, Kazakstan, de 7^e Ministeriële Conferentie «Environment for Europe» plaatsvinden. «Environment for Europe» betreft een overkoepelend milieuactieprogramma voor de gehele VN-ECE regio. De conferentie heeft in toenemende mate het karakter gekregen van donorcoördinatie.

Door uitbreiding van de EU, de toenadering van Rusland tot de OESO en de geleidelijke totstandkoming van het Europese Nabuurschapbeleid (EU) heeft de «clientèle» zich geleidelijk beperkt tot vijf landen in Centraal Azië (Kazakstan, Oezbekistan, Turkmenistan, Kirgizië, Tadzjikistan). Nu ook Kazakstan een kapitaalkrachtig land aan het worden is, zal het karakter van genoemde ministeriële conferenties de komende jaren moeten wijzigen. Wat Nederland betreft is dit de laatste conferentie onder deze titel en dient over een eventueel vervolg in 2013 te worden beslist op basis van een in VN-ECE kader overeengekomen evaluatie. Er is een aantal programmaonderdelen waarvan het wel de moeite waard is dat deze worden voortgezet, bijvoorbeeld de milieubeleidsvaluaties vanuit de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (*environmental policy review*).

De conferentie is ditmaal beperkt tot een tweetal thema's, te weten vergroening van de economie en beheer van water (ecosystemen). Bij vergroening van de economie wordt aansluiting gezocht bij recente EU strategieën naar een koolstofarme en hulpbronnenefficiënte economie. Bij het waterbeheer gaat het om efficiëntie bij o.a. de drinkwatervoorziening en de watervoorziening in de landbouw en aansluiting bij het systeem van de (EU) Kader richtlijn Water en het Helsinki verdrag. Daarnaast zal gastland Kazakstan namens de vijf landen het «Green Bridge Partnership Program» presenteren ter bevordering van groene investeringen in de regio. Nederland evenals de meeste andere westerse landen zal niet meer kunnen doen dan het plan aanhoren zonder enige toezegging voor de financiering er van.

Tenslotte zal het Europees Milieu Agentschap een voorstel presenteren voor uitwisseling van informatie over het milieu met de betreffende landen waarbij op den duur ook aansluiting denkbaar is met het EU *Shared Environmental Information System* (SEIS). Dit voorstel kan Nederland onderschrijven.

Nagoya Protocol inzake biologische rijkdommen

De EU werkt aan de voorbereidingen voor de implementatie en ratificatie van het Nagoya Protocol over toegang en verdeling van opbrengsten van biologische rijkdommen (*Access and Benefit Sharing: ABS*), dat eind 2010 door de bijeenkomst van partijen van de Conventie inzake Biologische Diversiteit is aangenomen. De Commissie zal in dit agendapunt informatie geven over de stand van zaken.

Naast de impact assessments die lidstaten op nationaal niveau uitvoeren, heeft de Commissie een start gemaakt met een EU-brede impact assessment, waaronder een analyse van bestaande wet- en regelgeving. Doel hiervan is om na te gaan wat nodig is om tot ratificatie en uitvoering op EU-niveau over te kunnen gaan. De uitkomsten van deze impact assessment zullen waarschijnlijk aan het eind van het 1^e kwartaal van 2012 tot eerste voorstellen voor wet- of regelgeving op EU-niveau leiden.

Daarmee krijgen de EU en haar lidstaten een kader waarmee zij kunnen voldoen aan de vereisten van het Nagoya Protocol.

IPBES – oprichting platform Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services

Van 3–7 oktober komt in Nairobi (Kenia) de eerste plenaire vergadering van het IPBES (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services) bijeen. De Commissie en het voorzitterschap zullen hier een terugkoppeling van geven. IPBES wordt opgericht onder het UNEP (United Nations Environmental Programme), daarnaast zijn ook UNDP (Development Programme), UNESCO (Educational, Scientific and Cultural Organisation) en de FAO (Food and Agriculture Organisation) betrokken. De oprichting van IPBES volgt uit besluitvorming tijdens een serie intergouvernementele en multi-stakeholder bijeenkomsten, waarvan de laatste in Busan (Korea) plaatsvond 7–11 juni 2010. IPBES heeft tot doel een schakel te zijn tussen wetenschappers en beleidsmakers door wetenschappelijke kennis op gebied van biodiversiteit en ecosystemendiensten samen te brengen en beleidsamenvattingen hiervan te maken. De eerste plenaire vergadering staat sterk in het teken van de oprichting, met op de agenda de benoeming van diverse functionarissen en discussies over de organisatie en werkwijze van het op te richten platform.

Efficiënt gebruik van hulpbronnen

Tijdens de Milieuraad presenteert de Commissie onder diversenpunten de op 20 september uitgebrachte routekaart naar een Efficiënt gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Hierin worden de stappen gespecificeerd die moeten leiden tot een zodanige vergroening van de economie dat met minder grondstoffen en lagere milieudruk hoogwaardige producten worden geproduceerd. Het gaat daarbij onder meer om duurzaam produceren en consumeren, afval ombuigen naar grondstof, het wegnemen van subsidies die tegendraads werken en het verwerken van milieudruk in productprijzen. De Milieuraad voerde in maart 2011 een oriënterend debat over de mededeling Efficiënt gebruik van hulpbronnen als inbreng voor deze routekaart. In de informele Raad van juli is een beleidsdebat gevoerd. Na deze volgende Milieuraad is het Voorzitterschap voornemens raadsconclusies voor te bereiden ter aanneming tijdens de Milieuraad van december aanstaande.

Voor Nederland is met name van belang dat beleid gericht op een lange termijntransitie naar een groene economie flinke investeringen vraagt en omschakelingen vergt in de landbouw, industrie, transport, energievoorziening en andere sectoren. Hiervoor zijn of worden aparte Europese beleidstrajecten ingezet. Nederland hecht hierbij zeer aan consistentie tussen de verschillende trajecten en op de verschillende schaalniveaus.

Om te komen tot duurzame productie- en consumptiepatronen acht Nederland het gebruik van (eco)innovatie, R&D en een mix van verschillende typen instrumenten, waaronder marktconforme instrumenten (zoals milieubelastingen en subsidies genoemd in het Groenboek over marktconforme instrumenten), noodzakelijk. Ook zijn bronmaatregelen, die grotendeels op EU-niveau moeten worden genomen, noodzakelijk. Tevens is het van belang dat lidstaten zelf maatregelen kunnen nemen. Bovendien dient de uitvoeringspraktijk (op alle niveaus) voldoende flexibiliteit te bieden om ecologische en economische doelen in de praktijk goed op elkaar af te stemmen.

Tenslotte benadrukt Nederland het belang van een duidelijke rol en verantwoordelijkheid voor het bedrijfsleven, maatschappelijke organi-

aties en kennisinstellingen. Een goed voorbeeld van de wijze waarop het bedrijfsleven initiatieven kan ontplooiën voor de transitie naar een hulpbronefficiënt Europa is het Initiatief Duurzame Handel, waarbij internationale handelsketens worden verduurzaamd.