

Vergaderjaar 1999–2000

21 501-08

Milieuraad

Nr. 108

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 7 april 2000

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft op 16 maart 2000 overleg gevoerd met minister Pronk van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over:

- **het verslag van de Milieuraad van 13 december 1999 (21 501-08, nr. 106);**
- **de geannoteerde agenda voor de Milieuraad van 30 maart 2000 (21 501-08, nr. 107).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Feenstra** (PvdA) refereerde aan de ramp in Roemenië en verzocht de minister aan te geven hoe daaraan in het kader van de EU preventief iets gedaan kan worden. Het is immers niet de eerste keer dat een dergelijke ramp plaatsvindt.

In artikel 6 van het Verdrag van Amsterdam staat aangegeven dat alle instellingen, dus ook de Europese investeringsbank (EIB), zich op basis van integrale milieustudies moeten richten op milieubescherming en duurzaamheid. Bij veel projecten van de EIB op het gebied van infrastructuur, energie en transport kan men zich echter afvragen of er wel voldoende rekening gehouden wordt met milieutoetsen.

De 6e conferentie van partijen (CoP 6) komt eraan. Kan de minister de Kamer op korte termijn een notitie doen toekomen over de stand van zaken, de Nederlandse inzet, het internationale aspect et cetera, zodat een en ander tijdig besproken kan worden? De heer Feenstra wees op de hoge dollarprijs en meende dat dit hét moment is om het proces van besparingen en innovatie vast te houden. Ziet de minister mogelijkheden om door middel van flexibele ecotaksen iets te doen met die hoge prijzen? Het lijkt erop dat Brusselse regelgeving het goedkoper worden van groene stroom verhindert.

In de Economische Raad wordt gewerkt aan een Europees witboek voor duurzame energie. De heer Feenstra meende dat de Milieuraad hierbij betrokken dient te worden.

Het is goed dat de minister aandacht gevraagd heeft voor de ecologische gevolgen van de Kosovocrisis. Zowel minister Zalm als de heer Bolkestein vindt dat er sprake moet zijn van een bepaalde doorberekening aan de

¹ Samenstelling:

Leden: Reitsma (CDA), voorzitter, Witteveen-Hevinga (PvdA), Van Middelkoop (RPF/GPV), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Duivesteijn (PvdA), Crone (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Eisses-Timmerman (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Luchtenveld (VVD), Van Wijmen (CDA), Van der Steenhoven (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Ravestein (D66), Oplaat (VVD), Kortram (PvdA), Van der Knaap (CDA), Van Gent (GroenLinks), Udo (VVD), Waalkens (PvdA) en Schoenmakers (PvdA).

Plv. leden: Leers (CDA), Dijksma (PvdA), Stellingwerf (RPF/GPV), Valk (PvdA), Essers (VVD), De Wit (SP), Van Heemst (PvdA), De Boer (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Van Beek (VVD), Geluk (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Schreijer-Pierik (CDA), Blok (VVD), Biesheuvel (CDA), M. B. Vos (GroenLinks), Van 't Riet (D66), Giskes (D66), Niederer (VVD), Van den Akker (CDA), Halsema (GroenLinks), Snijder-Hazelhoff (VVD), Hindriks (PvdA) en Spoelman (PvdA).

luchtvaartsector. Het zou de PvdA misstaan als zij een dergelijk pleidooi van twee eminente liberalen niet zou willen ondersteunen. Welke mogelijkheden zijn er om daaraan iets te doen, ofwel met een kopgroep ofwel binnen Europa?

Wat het MAP (milieuactieprogramma) betreft, is er binnen Europa helaas nog geen sprake van een ontkoppeling. Meer aandacht voor implementatie en handhaving zou ook op zijn plaats zijn. Hoe is DG11 toegerust voor al deze taken?

Bij de richtlijn grote stookinstallaties moet worden vastgehouden aan een zo hoog mogelijk emissieplafond zowel voor bestaande als voor nieuwe installaties. Er moet ook nog steeds een norm worden vastgesteld voor de ozonrichtlijn. De heer Feenstra pleitte ervoor dat dit gebeurt op basis van de WHO-normering van 120 microgram/m³. Hoe denkt de minister daarover?

De heer **Udo** (VVD) stelde dat zijn fractie geen behoefte heeft aan een Europese autoloze zondag. Het is geen zaak van Europa maar van de lidstaten afzonderlijk.

Nederland wil dat voor het 6e MAP een kort en strategisch document met kwaliteitsbeelden wordt ontwikkeld. Wat houdt dit in voor de totstandkoming van een eenduidig Europees milieubeleid? Worden alle EU-landen gelijk behandeld?

Ondertekening van het biodiversiteitsverdrag roept de nodige vragen op met betrekking tot hetgeen in Montreal is afgesproken. Het protocol geeft partijen het recht invoering van GGO's (genetisch gemanipuleerde organismen) aan toestemming te onderwerpen. Wat betekent dit voor de relatie met de WTO? Welke voetangels en klemmen zitten er aan dat biodiversiteitsverdrag? Kan de minister de hoofdlijnen aangeven van de toegezegde notitie over biotechnologie?

Wat de NEC-richtlijn (richtlijn inzake nationale emissieplafonds) betreft wilde de heer Udo niet scherper inzetten dan het protocol van Göteborg om eventuele juridische claims te voorkomen. Welke strategie stelt de minister zich in dezen voor? Heeft Nederland een en ander al in kaart gebracht?

Welke betekenis heeft de prioriteitenlijst van hormoonontregelende stoffen voor het beleid?

De heer Udo meende dat hetgeen wordt voorgesteld bij punt 6 van de geannoteerde agenda zal leiden tot een verschuiving van publieke naar private verantwoordelijkheid. Wat zijn de kosten van het voorgenomen milieuaansprakelijkheidsregime en hoe zal een en ander ingevuld worden? Is er sprake van een verplichte verzekering en voor wie is die dan bestemd?

Het voorzorgsbeginsel moet nader gedefinieerd worden omdat toepassing anders tot onzekerheid en rechtsongelijkheid zal gaan leiden. Het stelt landen in staat protectie te bedrijven.

Met betrekking tot het onderwerp klimaatverandering verzocht de heer Udo de minister in te gaan op de stand van zaken met betrekking tot het Europees instrumentarium. Wat wordt bedoeld met «de geloofwaardigheid en rechtvaardigheid van het Kyoto-protocol»?

Deelt de minister de mening dat er met betrekking tot chemische stoffen een eenduidige aanpak noodzakelijk is.

Mevrouw **Augusteijn-Esser** (D66) wees op het komende AO over het CITES-overleg. Dat heeft met name betrekking op walvissen, dolfijnen en schildpadden. Zij ging ervan uit dat de resultaten van dat overleg de minister op tijd zullen bereiken.

Mevrouw Augusteijn sloot zich aan bij de opmerkingen over klimaatverandering en CoP 6. Nederland kan op dit gebied een belangrijke rol vervullen.

De Commissie stelt dat de doelstellingen van de richtlijn inzake nationale emissieplafonds gehaald kunnen worden. Welke reductie en welk NOx-plafond moet Nederland dan hanteren? Met de reductiewaarden die in Göteborg zijn vastgesteld, worden geen gevoelige ecosystemen veiliggesteld. Is het niet alleszins de moeite waard om in Nederland de plafonds op het hier afgesproken niveau te houden?

Het bioveiligheidsprotocol is vooral gericht op het milieu. Het moet duidelijk zijn welke varianten GGO-voedsel in een bepaald transport aanwezig zijn. Onder andere door de systematiek van de vrachtbrieven schijnt dit helemaal niet zo helder te zijn.

Het 6de MAP moet een wezenlijke verbetering zijn van het 5de MAP. Het is jammer dat men er niet in geslaagd is een ontkoppeling van de negatieve milieueffecten bij economische groei tot stand te brengen. Mevrouw Augusteijn vroeg de minister krachtig te steunen dat de EU hier een leidende rol op zich neemt.

Zij vroeg zich af of het inderdaad zo goed gaat op het punt van de hormoonontregelaars als de geannoteerde agenda doet geloven. Onder andere het uitfaseren van broomhoudende brandvertragers lukt immers nog niet zo best. Zij verzocht de minister zich hiervoor in te zetten.

De heer **Van der Steenhoven** (GroenLinks) refereerde aan CITES en vroeg de minister of hij het standpunt van zijn voorganger deelt om de olifanten op de Appendix 1-lijst te houden en of hij ervoor wil pleiten geen jacht op deze dieren toe te staan. Dat geldt tevens voor de zeeschildpadden. Hij sloot zich aan bij de opmerkingen over global assessment. In het 5de MAP zitten nog hele goede zaken die onverkort van kracht moeten blijven. Het is heel belangrijk om in het 6de MAP de ontkoppeling centraal te stellen en een scherp milieubeleid te voeren.

De heer Van der Steenhoven meende dat ten aanzien van hormoonontregelaars niet gewacht moet worden op nieuwe studies en notities, maar dat met name vanuit het voorzorgsbeginsel al een groot aantal stoffen benoemd kan worden waarbij de kans op hormoonontregeling aanwezig is en waarbij sprake kan zijn van grote schade. Het is noodzakelijk nu reeds maatregelen te nemen en sommige stoffen te verbieden. Hij sloot zich aan bij het verzoek om een AO over de precieze stand van zaken van het klimaatbeleid. Dat klemt des te meer omdat Nederland voorzitter is van de 6de CoP en bovendien het risico bestaat dat er sprake zal zijn van een stap terug in plaats van een stap vooruit. Handhaving is een heel belangrijk aspect. Het klimaatbeleid moet niet te vrijblijvend worden. Misschien moeten er boetes ingevoerd worden die worden gestort in een fonds dat wordt aangewend voor ondersteuning van milieuactiviteiten in de Derde Wereld. Hij verzette zich ook tegen het inzetten van kernenergie om tegemoet te komen aan de doelstellingen. Er moeten goede en heldere afspraken komen over emissierechten, ook wat het vliegverkeer betreft.

De heer **Van den Akker** (CDA) vroeg de minister aan te geven op welke wijze het aangekondigde 6de MAP de ontkoppeling van negatieve milieueffecten bij economische groei wel kan verwezenlijken en hoe ervoor gezorgd kan worden dat de desbetreffende EU-regelgeving in alle lidstaten geïmplementeerd wordt. Hij sprak met name zijn bezorgdheid uit over het level playing field.

Hij toonde zich verheugd over de aanvaarding van het protocol inzake bioveiligheid en over het voorzorgsbeginsel dat daarin is opgenomen. Landen kunnen de import van GGO's weren zolang er sprake is van schadelijke stoffen c.q. schade voor milieu en volksgezondheid. Wat is de precieze betekenis van de opmerking dat het protocol geen wijziging impliceert in de rechten en verplichtingen voortvloeiend uit andere nationale overeenkomsten? De WTO-afspraken kunnen toch niet onverkort van toepassing zijn indien een land aan de invoer van bepaalde producten

bepkeringen zou willen opleggen op basis van het protocol inzake bioveiligheid? Is het mogelijk dat landen ook voor andere dan bulkproducten tot een importverbod overgaan? Wie zorgt voor de arbitrage bij een verschil van mening? En waarom hoeft bij ladingen die vergezeld gaan van een document waarop staat «may contain LMO's» niet aangegeven worden welke bulkgoederen er in die lading zitten?

De in het Verdrag van Helsinki opgenomen indicatoren met betrekking tot externe integratie beperken zich helaas tot drie sectoren: energie, duurzame landbouw en transport. Kan de minister specifiek aangegeven welke verbeteringen op dit punt gewenst zijn en welke inzet hij in dezen voorstaat?

De heer Van den Akker vroeg naar de Nederlandse inzet bij het debat over de richtlijn inzake nationale emissieplafonds.

Waarom wordt ten aanzien van hormoonontregelende stoffen alleen gesproken over een prioriteitenlijst en niet over het daadwerkelijk terugdringen van de stoffen in het milieu?

Hij kon zich vinden in de opmerkingen over het witboek inzake milieu-aansprakelijkheid en het daarbij gehuldigde principe dat de vervuiler betaalt.

Wat betekent de opmerking bij het voorzorgsbeginsel dat de betreffende maatregel gebaseerd moet zijn op een analyse van de potentiële voordelen en kosten van geen actie? Het voorzorgsbeginsel houdt toch in dat bepaalde activiteiten niet of zo weinig mogelijk mogen worden ontplooid zolang er nadelige effecten zijn voor mens of milieu of niet uitgesloten kunnen worden? En waar moet precies wetenschappelijk bewijs geleverd worden?

Tijdens de Milieuraad zal ook gesproken worden over klimaatverandering, dit mede ter voorbereiding van de 6de CoP. Waarom komen daarbij onder andere de geloofwaardigheid en rechtvaardigheid van het Kyotoprotocol aan de orde komen?

Antwoord van de regering

De **minister** merkte op dat de Nota klimaat buitenlands beleid uiterlijk 20 maart naar de Kamer wordt gestuurd en 21 maart tijdens de begrotingsbehandeling van VROM in de Eerste Kamer betrokken kan worden. Een groot aantal vragen kan het beste aan de orde komen bij de bespreking van die nota. Er is gewacht met de nota omdat er sinds de top in Bonn nog helemaal geen onderhandelingen hebben plaatsgevonden over het flexibele mechanisme. De voorbereidingen voor de 6de CoP zijn in volle gang. Het wordt een hell of a job. Er zal tijdens een apart AO van gedachten gewisseld worden over de Nederlandse inzet in dezen.

Bij het Kyotoprotocol gaat het om drie dingen: geloofwaardigheid, rechtvaardigheid en effectiviteit. Die instrumenten moeten op een kosten-effectieve manier ingezet worden zowel nationaal als internationaal. Dat technische punt is continu aan de orde.

Rechtvaardigheid is iets anders, dat heeft te maken met de vraag wie er eigenlijk meedoet. In Kyoto is afgesproken dat de ontwikkelingslanden niet meedoen. Maar moet er geen uitzicht komen dat zij op de een of andere manier wel meedoen, of moeten die landen die in eerste instantie belangrijk hebben bijgedragen aan CO₂-emissie eerst meedoen?

Er moet een systeem afgesproken worden dat geloofwaardig is en de emissietargets haalt. Als er afspraken gemaakt worden waarbij niet gegarandeerd kan worden dat zij worden gehaald, is het niet geloofwaardig. Dat is rampzalig voor het systeem.

De minister hoopte dat een en ander in Den Haag zodanig uitonderhandeld kan worden dat het Kyotoprotocol kan worden geratificeerd. Er moet echt nog heel veel gebeuren. Europa is daarbij een zeer belangrijke partner. De minister verwachtte dat het onderwerp klimaatverandering slechts tijdens de lunch aan de orde zal komen.

Over de toe te passen instrumenten kan nader overleg gevoerd worden met de Kamer. Ook de heer Zalm denkt zeer creatief mee.

Een tweede belangrijk punt dat voor een deel procedureel kan worden afgehandeld betreft de bioveiligheid. De minister toonde zich zeer tevreden over de uitkomsten van de top van Montreal. Het is een grote verworvenheid dat de Amerikanen geen enkele reserve hebben uitgesproken. Alle Europese milieuministers waren aanwezig en hebben een en ander politiek uitonderhandeld met de ministers van de Miami-groep. Ook de ontwikkelingslanden hebben zich erachter geschaard, alsmede de in zeer grote getale aanwezige milieuorganisaties. Met name de Amerikaanse milieuorganisaties hebben zeer veel druk uitgeoefend op de landen die deel uitmaken van de Miami-groep. Iedereen heeft geapplaudiseerd wat zeer hartverwarmend was na Seattle. Het ging immers om zeer moeilijke compromissen. Het leek de minister het beste hierop in te gaan tijdens een overleg naar aanleiding van het desbetreffende verslag. Het voorzorgsbeginsel is nu voor het eerst procedureel en inhoudelijk omschreven in een internationaal verdrag. Verder is vastgesteld dat WTO en internationale milieuverdragen even belangrijk zijn. Een WTO-procedure preveleert niet boven een procedure in het kader van een milieuverdrag. Het betekent ook dat in een milieuverdrag geen afspraken kunnen worden gemaakt die afspraken violeren die al gemaakt zijn in het kader van de WTO. Het is een belangrijk principieel uitgangspunt dat procedureel vormgegeven moet worden. Als er geschillenbeslechtingprocedures komen in het kader van milieuverdragen, hoeft je niet naar een geschillenbeslechtingprocedures in het kader van de WTO, tenzij er een geschillenbeslechtingprocedure is met een belangrijke handelscomponent. Dan zouden de verschillende procedures aan elkaar gekoppeld kunnen worden.

De Nota biotechnologie is in conceptvorm min of meer gereed en wordt nog deze maand politiek afgekaart. In de nota wordt uitvoerig ingegaan op biotechnologie op een aantal terreinen. Er wordt sterk aangesloten bij de uitkomsten van Montreal; er wordt ingegaan op de relatie met de Europese richtlijnen op dit terrein en er worden beleidsmatige conclusies getrokken, ook met betrekking tot het functioneren van de COGEM en dergelijke.

Het is inderdaad mogelijk dat landen tot de conclusie komen GGO's niet toe te laten tot hun markt. Dat is de kern van de afspraken. Geen enkel land kan gedwongen worden deze in te voeren. Een en ander heeft consequenties voor de bulk. Uitgangspunt is inderdaad de soevereiniteit. Als een land om hem regarderende redenen dergelijke producten vanuit het voorzorgsbeginsel niet wenst toe te laten, heeft dat land dat recht. Een land mag daarvan natuurlijk geen misbruik maken. Daarvoor moeten goede procedures komen. Er behoort een argumentatie aan ten grondslag te liggen. Het verdrag gaat niet over de vraag of biodiversiteit wel of niet goed is.

Er is nog geen overeenstemming over de voorstellen van de Europese Commissie met betrekking tot de nationale emissieplafonds. De minister heeft ingezet op de uitkomsten van Göteborg en gaf aan niet ambitieus te zijn met betrekking tot verplichtingen die, wanneer zij niet uitgevoerd kunnen worden, leiden tot internationale juridische procedures en grote boetes. Hij toonde zich wel ambitieus als het gaat over verdergaande nationale doelstellingen dan waartoe Nederland zich internationaal verdragsmatig heeft verplicht. Er is dus een verschil tussen inspanningsverplichtingen en resultaatsverplichtingen. Het protocol van Göteborg is een resultaatsverplichting onder een verdrag dat is afgesproken. Dat is dan ook de inzet van Nederland in Brussel. De Europese Commissie wil dat er verdergegaan wordt en verricht inmiddels onderzoek. Bij een enkele stof leidt dat tot een iets gunstiger plafond. Er is echter nog steeds verschil tussen NO_x en NH_3 . Dat is het belangrijkste probleem. Wat NO_x betreft, beschikt de Europese Commissie nu over studies die het iets

gemakkelijker maken om het te halen. Wat NH₃ betreft, is er sprake van een groot traject met de boeren. Samen met collega Brinkhorst is afgesproken dat Nederland het beleid richt op de doelstelling van de Europese Commissie van 104 kton/per jaar als «worst-casescenario». Dat houdt echter in dat er nog meer boeren naar huis gestuurd moeten worden en dat er binnen afzienbare tijd nog hardere maatregelen genomen moeten worden. Het is echter nog niet geaccepteerd als een verdragsmatige verplichting en de minister wilde zich dan ook inzetten voor een doelstelling die hoger uitkomt dan 104 kton/jaar om het mogelijk te maken op dit gebied een eigen beleid te voeren. Het heeft geen enkele zin afspraken te maken die niet haalbaar zijn. Dat werkt contraproductief. De minister vermoedde overigens dat er nog wel tijd voor is. De Portugezen trekken hier niet hard aan. En of de Fransen eruit komen, valt nog te bezien. Natuurlijk moet er bij het voorzorgsbeginsel sprake zijn van een zekere mate van wetenschappelijke bewijsvoering. Het mag geen nattevingerwerk zijn. Derhalve is het wenselijk verschil te maken tussen geen beleid en beleid. Geen beleid is geen actie. Wat zijn de kosten van niets doen en wat zijn de kosten als er wel een specifieke maatregel genomen wordt? Er moet altijd sprake zijn van een nulmeting wil je weten wat het voorzorgsbeginsel beleidsmatig precies opbrengt. Dat betreft dan zowel milieuoverwegingen als kosten. Het is een vorm van rationele, wetenschappelijke bewijsvoering ten behoeve van een vertaling van dat voorzorgsbeginsel.

De introductie in de markt van bijvoorbeeld hormoonontregelende stoffen en genetisch gemodificeerde stoffen is te baseren op een afweging van kosten en opbrengsten daarvan ten opzichte van de kosten en opbrengsten van het niet introduceren. Voorzorg is een veelomvattend begrip. De minister achtte het volstrekt acceptabel om als bijvoorbeeld wordt voorgesteld GGO's op basis van gezondheidsoverwegingen in te voeren, ook de kosten van het niet invoeren daarvan te berekenen ten opzichte van de gevolgen voor de volksgezondheid. Het is de vraag of een en ander tot nu toe goed gebeurt. Daarover vinden gesprekken plaats in het kader van de regelgeving over GGO's. Dit punt komt aan de orde in de desbetreffende nota.

Het 6de MAP moet inderdaad goed uitvoerbaar zijn. Belangrijke elementen van het 5de MAP zijn nog steeds geldig. Het 6de MAP moet kunnen leiden tot ontkoppeling. De specifieke maatregelen die Nederland op dat terrein probeert in te zetten, zullen ook internationaal moeten worden ingezet. Dat heeft met name betrekking op mobiliteit. Een van de belangrijkste constatering uit het rapport van het milieuagentschap is daarop gericht. De vraag welke landen het meest achterlopen met betrekking tot de EU-regelgeving, zal schriftelijk worden beantwoord.

De notitie van medio 1999 over het Nederlandse beleid met betrekking tot hormoonontregelende stoffen vormt de uitgangsbasis voor het beleid dat Nederland in Europa wil voeren. Een en ander is erop gericht hormoonontregelende stoffen terug te dringen.

De minister zegde uitvoerige informatie toe over het kostenaspect onderwerp milieuaansprakelijkheid. Een van de opties van de EU is aan te sluiten bij het Verdrag van Lugano.

Wat de chemische stoffen betreft is zoveel mogelijk gemeenschappelijk Europees beleid uitgangspunt van de voorgestelde aanpak.

De minister was onvoldoende geïnformeerd over CITES en wist pas sinds kort dat het ook op de agenda komt van de Milieuraad. Hij zegde toe rekening te zullen houden met hetgeen in het desbetreffende algemeen overleg aan de orde komt en zag geen reden om over de olifanten een andere opvatting te hebben dan zijn voorgangster, onder de aantekening dat naar zijn mening soms iets te gemakkelijk is gedacht is over de inzet van een aantal zuidelijke Afrikaanse staten met betrekking tot de beheersing van de hoeveelheid olifanten. Er moet serieuzer worden geluisterd

naar zeer verantwoordelijke milieuministers in zuidelijk Afrika. Vanuit een goed wild-lifebeleid moet veel worden ingezet op de bescherming van de olifant.

Ten slotte merkte de minister met betrekking tot de biocideregeling op dat de wijze van uitvoering van de motie-Feenstra c.s. (26 800-XIV, nr. 72) tot enig verschil van opvatting heeft geleid tussen de diverse ministers. Het ligt een beetje ingewikkeld, ook vanwege het feit dat de verschillende bewindslieden die tijdens het desbetreffende debat aanwezig waren, menen verschillende interpretaties van de motie-Feenstra te hebben gehoord, afkomstig van verschillende ondertekenaars van die motie. Dat heeft het debat in de boezem van de ministerraad niet vergemakkelijkt.

De voorzitter van de commissie,
Reitsma

De griffier van de commissie,
De Gier