

Vergaderjaar 2017–2018

21 501-08

Milieuraad

Nr. 697

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2017

Op 13 oktober a.s. vindt de eerste formele Milieuraad onder Ests voorzitterschap plaats in Luxemburg. Hierbij ontvangt u, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de geannoteerde agenda van deze Raad.

Centraal op de agenda staan de Commissievoorstellen over de verdeling van de broeikasgasreductieopgave in de niet-ETS sectoren (*Effort Sharing Regulation* oftewel ESR) en de opname van de landgebruiksector (*land use, land use change & forestry*, oftewel LULUCF) in het EU klimaat- en energieraamwerk. Daarnaast worden er Raadsconclusies aangenomen over de EU inzet voor de derde *United Nations Environment Assembly* (UNEA-3) en de klimaatconferentie COP23.

Daarnaast informeer ik u in deze brief, in lijn met de motie van de leden Cegerek en Van Veldhoven¹, over de voortgang van de onderhandelingen over het afvalpakket.

Reductiedoelen broeikasgasemissies niet-ETS sectoren: Effort Sharing Regulation en LULUCF

Het Voorzitterschap hoopt tijdens deze Milieuraad tot algemene oriëntaties te komen over de verdeling van de broeikasgasreductieopgave voor 2030 voor de niet-ETS sectoren (ESR) en over het opnemen van de sectoren landgebruik en bosbouw (LULUCF) in het EU 2030-raamwerk voor klimaat en energie. Hierover heeft een beleidsdebat plaatsgevonden tijdens de Milieuraad van 19 juni jl. Op basis daarvan is het Voorzitterschap met nieuwe compromisvoorstellen gekomen waarmee is gepoogd de resterende tegenstellingen tussen lidstaten te overbruggen. De doelstellingen en algemene uitgangspunten van het pakket, zoals

¹ Kamerstuk 21 501-08, nr. 619

uiteengezet in de geannoteerde agenda voor de Milieuraad van 19 juni jl.², zijn daarbij overeind gebleven.

Ten aanzien van de *Effort Sharing Regulation* (ESR) heeft het Voorzitterschap voorgesteld om een veiligheidsreserve in te stellen (zie het verslag van de Milieuraad van 19 juni jl.³). Deze reserve kan onder voorwaarden gebruikt worden door lidstaten met een BBP (Bruto Binnenlands Product) per capita dat lager is dan het EU-gemiddelde, die bovendien hun emissies tot aan 2020 verder hebben gereduceerd dan waartoe ze verplicht zijn, om te voldoen aan hun lidstaatspecifieke reductiedoel voor 2030. Deze veiligheidsreserve komt alleen beschikbaar als de EU als geheel het reductiedoel haalt. Naar aanleiding van de discussie tijdens die Milieuraad is deze reserve in omvang verruimd van 70 naar 100 Mton.

Het door het Voorzitterschap voorgestelde compromisvoorstel voor LULUCF houdt in dat indien een lidstaat onverhoopt niet kan voldoen aan de «regel voor geen debet» (die inhoudt dat de LULUCF-sector, na toepassing van de in deze verordening gespecificeerde boekhoudregels, op het grondgebied van de betreffende lidstaat niet slechter mag presteren dan in de referentieperiode), deze lidstaat toegang krijgt tot een compensatiefonds dat is gemaximeerd op 360 Mton. Daarbij geldt als belangrijke voorwaarde dat de EU als geheel wel voldoet aan de «regel voor geen debet», zodat het ambitieniveau is gewaarborgd.

Inzet Nederland

Nederland vindt het, gezien de langetermijnopgave die de Overeenkomst van Parijs met zich brengt, belangrijk dat er tussen 2021 en 2030 in alle EU-landen voldoende emissiereducties in de niet-emissiehandelsectoren plaatsvinden. Het is van belang dat de transitie naar een koolstofarme economie, zowel op nationaal als op Europees niveau, in de komende jaren wordt voortgezet. Nederland hecht er dan ook aan dat de EU het 2030 (tussen)doel van ten minste 40% broeikasgasreductie waarmaakt. Hierbij is de inzet van Nederland erop gericht om de reductie zo kosteneffectief mogelijk vorm te geven, waarbij ook rekening wordt gehouden met de opgave op langere termijn richting 2050. Nederland hecht aan een goede balans tussen flexibiliteit voor de kortere termijn en voldoende prikkels voor lidstaten om de benodigde reducties te bewerkstelligen op de lange termijn. De LULUCF-sector speelt daarin een volwaardige rol en het is belangrijk dat ook deze sector (zeker richting de lange termijn) zo optimaal mogelijk gaat presteren.

Nederland kan instemmen met het voor Nederland voorgestelde reductiedoel van 36% t.o.v. 2005. Op basis van de analyse door ECN en PBL⁴ blijkt dat de bijbehorende kosten voor Nederland acceptabel zijn. Zoals aangegeven in de Energieagenda streeft het kabinet naar een geleidelijke en dus tijdige energietransitie richting 2050, waarbij de reductie van CO₂ centraal staat. Dit betekent onder andere dat voor de niet-ETS sectoren, de ETS-sectoren en de LULUCF-sector in kaart zal worden gebracht welke maatregelen nodig zijn om de transitie op een economisch en maatschappelijk verstandige wijze vorm te geven. De transitiepaden die momenteel in het kader van de Energieagenda worden uitgewerkt kunnen een basis bieden voor toekomstig beleid binnen de verschillende functionaliteiten/sectoren.

² Kamerstuk 21 501-08, nr. 678

³ Kamerstuk 21 501-08, nr. 693

⁴ Kamerstuk 34 535, nr. 8

Voor wat betreft de veiligheidsreserve voor de ESR vindt Nederland dat deze in omvang beperkt moet blijven om voor alle lidstaten voldoende prikkels te houden voor verdere emissiereductie. Voorwaarde voor Nederland is dat de veiligheidsreserve alleen beschikbaar komt in geval de EU als geheel het reductiedoel haalt, en dat het voorstel de juiste balans houdt tussen ambitie, flexibiliteit en maatwerk. Ook het compensatiefonds voor LULUCF moet wat Nederland betreft qua omvang in verhouding staan tot de mate waarin lidstaten benadeeld worden door de boekhoudregels. Belangrijke voorwaarde hierbij is dat de EU als geheel nog steeds voldoet aan de regel voor geen debet, zodat het ambitieniveau gewaarborgd blijft. Ook vindt Nederland dat niet mag worden getornd aan de boekhoudregels, zodat alle emissies uit de LULUCF-sectoren die de atmosfeer in gaan daadwerkelijk worden meegeteld. Aangezien de standaard die wij als EU zetten een belangrijk signaal afgeeft aan de rest van de wereld, is het cruciaal dat we het goede voorbeeld geven.

Krachtenveld

Hoewel enkele lidstaten pleiten voor meer flexibiliteit en/of een nog hogere limiet voor de veiligheidsreserve, lijken de meeste lidstaten onder voorwaarden akkoord te kunnen gaan met het compromisvoorstel van het Voorzitterschap voor de ESR, inclusief de door de Commissie voorgestelde reductiedoelen. Bij het LULUCF-dossier spitst de discussie zich toe op de hoogte van het compensatiefonds en de voorwaarden voor toegang hiertoe. Veel bosrijke lidstaten willen nog ruimere toegang of meer flexibiliteit in de boekhoudregels, zodat zij meer kredieten kunnen opbouwen. Een andere groep lidstaten maakt zich met Nederland hard voor het behoud van ambitie en de integriteit van het systeem.

Raadsconclusies UNEA-3

Naar verwachting worden er in de Milieuraad Raadsconclusies⁵ vastgesteld met betrekking tot de Europese inzet voor de derde *United Nations Environment Assembly* (UNEA-3), die plaatsvindt van 4-6 december 2017.

UNEA is het hoogste internationale besluitvormende orgaan op het gebied van milieu van de VN. Bij de tweejaarlijkse bijeenkomsten van UNEA nemen milieuministers uit alle 193 VN-lidstaten besluiten over o.a. het werk van het VN Milieuprogramma. Deze UNEA staat in het teken van de aanpak van vervuiling, met als thema *Towards a Pollution Free Planet*.

In de Raadsconclusies wordt het thema van UNEA-3 verwelkomd. De EU-lidstaten hopen dat het lukt om tijdens UNEA-3 een ministeriële verklaring aan te nemen, waarin alle VN-lidstaten zich committeren aan ambitieuze actie om vervuiling aan te pakken. De EU vraagt in het bijzonder aandacht voor de relatie tussen milieu en gezondheid en vormen van vervuiling die grote impact kunnen hebben op de volksgezondheid (bijv. bepaalde chemicaliën), luchtkwaliteit, waterkwaliteit en marien zwerfvuil.

Inzet Nederland

In algemene zin zet Nederland zich in voor actiegerichte uitkomsten van UNEA-3. Nederland verwelkomt dan ook de focus op vervuiling. De EU zou zelf een concrete bijdrage moeten leveren aan de uitkomsten van UNEA-3. Dit kan bijvoorbeeld door een aantal aansprekende voorbeelden te laten zien van vrijwillige samenwerking met stakeholders, die bijdraagt aan het aanpakken van vervuiling. Daarnaast ziet Nederland graag dat het

⁵ Extranet 10651/4/17

VN Milieuprogramma een mandaat krijgt voor het monitoren en opvolgen van de acties die tijdens UNEA-3 worden afgesproken, zodat het niet blijft bij afspraken op papier.

Nederland ondersteunt de Raadsconclusies voor UNEA-3 zoals deze momenteel voorliggen. Deze zijn in lijn met de Nederlandse positie en bieden voldoende ruimte voor de onderhandelingen.

Indicatie krachtenveld

Naar verwachting zal er tijdens de Milieuraad geen inhoudelijke discussie meer plaatsvinden over de Raadsconclusies. Er is binnen Europa eensgezindheid betreffende de inzet richting UNEA-3. De Nederlandse inzet op concrete actie en follow-up kan binnen de EU op steun rekenen.

Raadsconclusies UNFCCC klimaatconferentie COP23

Het Voorzitterschap streeft naar het aannemen door de Raad van conclusies ter voorbereiding van de 23^e Conferentie van Partijen bij het VN-klimaatverdrag (COP23) in Bonn, Duitsland.

De conceptconclusies onderstrepen de deelname en bijdrage van ieder land aan de strijd tegen klimaatverandering. Zij wijzen op de vele recente aan klimaatverandering toe te schrijven extreme weersgebeurtenissen, verwelkomen de vastberadenheid van de internationale gemeenschap om gezamenlijk klimaatverandering te adresseren en benadrukken het duidelijke richtinggevendende signaal dat de Overeenkomst van Parijs aan alle actoren geeft en het feit dat de overeenkomst onomkeerbaar is.

De conceptconclusies herhalen dat de EU de mondiale inspanningen om klimaatverandering te bestrijden zal blijven leiden, en roept de partners van de EU op het momentum van Parijs te bewaren om tijdens COP23 en daarna succesvolle resultaten te behalen. Als gewenste uitkomsten van COP23 noemen de conceptconclusies: substantiële voortgang in de onderhandelingen over de implementatie van de afspraken van Parijs, duidelijkheid over hoe de Faciliterende Dialoog in 2018 gehouden zal worden en een succesvol *high-level* evenement in het kader van de *Global Climate Action Agenda*.

Ook verwelkomen de conceptconclusies de voortgang bij de implementatie van de *Nationally Determined Contribution* (NDC) van de EU en het feit dat de EU op schema ligt voor het behalen van haar 2020 doelstelling en deze naar verwachting zelfs zal overtreffen.

Alle landen worden opgeroepen verder te gaan met de voorbereiding van het implementeren van hun NDC, waarbij met name de inspanningen en acties van G20 landen van kritisch belang zijn. Hierbij wordt ook gewezen op het groeiende belang van de bijdragen en actie door subnationale overheden, bedrijven en vanuit de samenleving in het kader van de *Global Climate Action Agenda*.

De conceptconclusies onderstrepen het belang van het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) bij het verlenen van de wetenschappelijke basis voor de implementatie van de Overeenkomst van Parijs en kijken uit naar het speciale rapport over 1,5 graden opwarming dat in oktober 2018 gepubliceerd wordt en moet bijdragen aan de discussies in het kader van de Faciliterende Dialoog 2018.

De voortgang die in de *International Civil Aviation Organization* (ICAO) wordt gemaakt bij de ontwikkeling van het *Carbon Offsetting and*

Reduction Scheme for International Aviation (CORSA) wordt erkend en de *International Maritime Organization (IMO)* wordt opgeroepen om de inspanningen voor het reduceren van emissies uit de scheepvaart te versnellen en in april 2018 een ambitieuze initiële strategie voor de vermindering van broeikasgassen aan te nemen en verdere maatregelen te ontwikkelen die in lijn zijn met de temperatuurdoelstellingen van Parijs.

Inzet Nederland

Nederland kan instemmen met de conceptconclusies.

Indicatie krachtenveld

Alle lidstaten kunnen naar verwachting instemmen met de conceptconclusies.

Diversen

Conferenties der Partijen bij het Aarhus Verdrag en het Protocol inzake Pollutant Release and Transfer Registers (PRTR)

Van 11 tot 15 september vonden in Budva, Montenegro, achtereenvolgens de Conferenties der Partijen bij het Aarhus Verdrag en het PRTR plaats. Daarnaast vond er ook een *Joint High-Level Segment (HLS)* vergadering plaats. De Commissie en het Voorzitterschap zullen terugkoppeling geven van deze conferenties.

Tijdens de bijeenkomst van het Verdrag van Aarhus is onder andere het werkplan voor 2018–2021 aangenomen, zijn er nieuwe kandidaten voor het nalevingscomité gekozen en zijn de besluiten en aanbevelingen van het nalevingscomité aangenomen. Tijdens de HLS is besproken hoe toegang tot informatie, publieke participatie en toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden een bijdrage kunnen leveren aan de uitvoering van de *Sustainable Development Goals*. Ten slotte werd *The Budva Declaration on Environmental Democracy for Our Sustainable Future* aangenomen door de Partijen. Tijdens het PRTR zijn de uitdagingen en mogelijkheden besproken met betrekking tot de uitvoering van het PRTR.

COP1 Minamata Verdrag

De Commissie en het Voorzitterschap zullen een terugkoppeling geven van de eerste bijeenkomst van Partijen (COP1) van het Minamataverdrag inzake kwik, die van 23 t/m 29 september plaatsvindt in Genève. De bijeenkomst zal zich richten op het operationeel maken van het verdrag. Nederland leidt op verzoek van de COP-President tezamen met Argentinië de discussies over de financiering en het budget van het verdrag.

Chemicaliënbeleid

Frankrijk zal tijdens deze Milieuraad aandacht vragen voor het chemicaliënbeleid. Frankrijk wil dat de EU uiterlijk in 2018 een strategie rond heeft om de blootstelling van Europese burgers aan chemicaliën te beperken. Daarnaast wil Frankrijk dat het Europese Chemicaliënagentschap (ECHA) en de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA) studies kunnen uitvoeren naar de veiligheid van bepaalde chemicaliën, los van het onderzoek dat hierover verplicht door de industrie wordt uitgevoerd.

Voortgang afvalpakket

Op 19 mei jl. heeft de Raad een compromis bereikt inzake het afvalpakket. Dit betreft de herziening van zes afvalrichtlijnen, met het oog op het stimuleren van het produceren van minder afval, het recyclen van afval en het daarmee beter omgaan met onze grondstoffen. Hierover is uw Kamer geïnformeerd middels de geannoteerde agenda van de vorige Milieuraad.⁶ Voor de triloog op 26 september 2017 heeft de Raad op 20 september jl. zijn mandaat aangepast om verdere voortgang te kunnen boeken in de onderhandelingen met het Europees parlement. Deze aanpassing richt zich slechts op een deel van het mandaat, omdat (vanwege de complexiteit en grootte van het afvalpakket) tot op heden slechts enkele onderdelen met het EP zijn besproken.

Het aangepaste mandaat bevat een verdere verduidelijking van het toepassen van de concepten *bijproducten* en *einde-afval*. Daarnaast komt de wens van het EP om nu meer aandacht te vestigen op preventie en hergebruik terug in het mandaat. Dat is geheel in lijn met mijn beleid voor de transitie naar een circulaire economie. Tot slot constateer ik dat het mandaat richting het EP opschuift op het gebied van het versterken van het instrument producentenverantwoordelijkheid via minimumeisen waarbij een sterkere verbinding wordt gelegd met het ontwerp van producten. Ik steun de aanpassing van het mandaat omdat we hiermee opschuiven richting de meer ambitieuze positie van het EP. Dat sluit aan bij mijn eerder geschetste verwachting.

Over de recyclingdoelstellingen is tot op heden nog niet met het EP gesproken. De Nederlandse positie blijft hieromtrent gelijk.

Ik zal mij blijven inzetten voor meer ambitie in het uiteindelijke akkoord en heb aangegeven het huidige standpunt van de Raad op het gebied van de recyclingdoelstellingen als vertrekpunt te zien. Hoewel een minderheid van de lidstaten de ambities van Nederland en de Commissie deelt, verwacht ik – gezien de positie van het EP – dat het ambitieniveau in een uiteindelijk akkoord weer wat zal stijgen ten opzichte van het huidige standpunt van de Raad.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema

⁶ Kamerstuk 21 501-08, nr. 678