

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 XI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) en van de begrotingsstaat van het Waddenfonds voor het jaar 2010

32 123 XVIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2010

Nr. 62

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2010

Hiermee bied ik u, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, de heer Maxime Verhagen, de Internationale VROM/WWI Agenda aan.

De Internationale VROM/WWI Agenda geeft een overzicht van lopende internationale beleidstrajecten op het werkterrein van VROM en WWI en bevat geen nieuw beleid.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. C. Huizinga-Heringa

VOORWOORD

De Internationale VROM/WWI Agenda geeft een samenhangend overzicht van de mondiale en Europese beleidsambities op het gebied van de leefomgeving, zoals die voor 2010 en 2011 gesteld zijn en voor zover deze voor Nederland van belang zijn. Hierbij beperkt deze agenda zich tot de VROM en WWI dossiers.

Deze agenda is vooralsnog de laatste in de reeks die aan de Kamer is gestuurd. De Tweede Kamer zal in de toekomst via kanalen als geannoteerde agenda's en Algemene Overleggen worden geïnformeerd over internationale ontwikkelingen op VROM en WWI dossiers.

De hierin beschreven inzet is eerder in andere beleidsdocumenten uitgewerkt en bevat geen nieuw beleid.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. C. Huizinga-Heringa

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

INHOUD	blz.
Hoofdstuk 1 Inleiding	5
1.1. Doel en reikwijdte	5
1.2. Context	5
1.3. Vooruitblik	6
 Hoofdstuk 2 Klimaat en energie	 7
2.1. Mondiaal klimaatbeleid, post-Kyoto	7
2.2. EU klimaat en energie beleid	8
2.2.1. Emissiehandelssysteem (ETS)	8
2.2.2. Inspanningsverdeling	9
2.2.3. CO ₂ -afvang en opslag (CCS)	9
2.2.4. Hernieuwbare energie	10
2.3. Biobrandstoffen	10
2.4. Energiebesparing gebouwde omgeving	11
2.5. Klimaatadaptatie	12
2.6. Transportemissies CO ₂	12
2.6.1. Uitstoot broeikasgassen door auto's	12
2.6.2. Uitstoot broeikasgassen door de luchtvaart	13
2.6.3. Uitstoot broeikasgassen zeescheepvaart	13
2.7. Clean Development Mechanism (CDM) en Joint Implementation (JI)	14
2.8. Polaire regio's; Beheer van Antarctica	16
 Hoofdstuk 3 Lucht en geluid	 18
3.1. Bronnen	18
3.1.1. Scheepvaartemissies	18
3.1.2. Internalisering externe kosten transport	19
3.1.3. Industriële emissies	19
3.1.4. Geluidsnormen voor banden	20
3.1.5. Omgevingslawaaï	21
3.2. Emissies	22
3.2.1. Ozon (Montreal-protocol)	22
3.2.2. Mondiale stikstofstrategie	23
3.2.3. Nationale emissieplafonds	23
3.2.4. Grensoverschrijdende luchtverontreiniging	24
 Hoofdstuk 4 Bodem, water en lucht	 26
4.1. Kaderrichtlijn bodem	26
4.2. Herziening drinkwaterrichtlijn	26
4.3. Biocidenverordening	27
4.4. Richtlijnen luchtkwaliteit	28
 Hoofdstuk 5 Afvalstoffen	 29
5.1. Bioafval	29
5.2. Elektronische apparatuur	30
5.3. Gevaarlijke afvalstoffen	31
5.4. Sloopschepen	31
 Hoofdstuk 6 Risicobeleid	 33
6.1. Veiligheid	33
6.1.1. Vuurwerk	33
6.1.2. Risicovolle bedrijven	33
6.1.3. Grensoverschrijdende effecten van industriële ongevallen	34
6.2. Chemische stoffen	35
6.2.1. Import van gevaarlijke stoffen	35
6.2.2. Persistente organisch verontreinigde stoffen	35
6.2.3. SAICM: Strategic Approach to International Chemicals Management	37

6.2.4. UNEP kwikprogramma	37
6.2.5. REACH	38
6.3. Genetisch gemodificeerde organismen	39
6.3.1. Grensoverschrijdend transport van genetisch gemodificeerde organismen	39
6.3.2. EU markt voor genetisch gemodificeerde organismen	39
6.4. Milieu en gezondheid	40
Hoofdstuk 7 Ruimte en steden	42
7.1. Ruimte	42
7.1.1. Territoriale cohesie	42
7.1.2. Meer greep op de territoriale impact van EU-beleid	43
7.1.3. De Europese territoriale agenda en territoriaal actieprogramma	43
7.1.4. Grensoverschrijdende samenwerking	43
7.1.5. INTERREG	44
7.2. Steden	45
7.2.1. Duurzame steden, uitvoering van het Leipzig charter	45
7.2.2. Aandachtswijken en integratiebeleid	45
7.2.3. Betaalbare stedelijke leefkwaliteit (staatsteun)	46
Hoofdstuk 8 Duurzame ontwikkeling	47
8.1. VN-Commissie voor Duurzame Ontwikkeling	47
8.2. Europese duurzaamheidsstrategie (EU SDS)	48
8.3. Lissabonstrategie	49
8.4. Natuurlijke hulpbronnen	49
8.5. International Panel for Sustainable Resource Management	50
8.6. Duurzaam consumeren en produceren	50
8.7. Duurzaam inkopen	51
Hoofdstuk 9 Horizontale (milieu)onderwerpen	52
9.1. Toegang tot milieu informatie	52
9.2. Pollutant Release and Transfer Registers	52
9.3. Better regulation	53
9.4. Milieueffectrapportage	54
9.5. Onderzoek	54
9.5.1. Zevende Europees Kaderprogramma	54
9.5.2. Environmental Technology Action Plan (ETAP)	55
9.5.3. Strategisch Plan voor energietechnologie (SET-Plan)	56
9.5.4. IPCC (klimaatonderzoek)	57
9.6. Gemeenschappelijk milieu-informatiesysteem (SEIS)	58
9.7. Naleving en Handhaving	59
9.7.1. Handhaving op Europees niveau	59
9.7.2. Mondiale handhaving	60
9.7.3. Naleving van verdragen	61
9.8. EU-Uitbreiding en nabuurschapsbeleid	62
9.9. Environment for Europe programma	62

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1. Doel en reikwijdte

De Internationale VROM/WWI Agenda brengt de lopende en komende activiteiten op het gebied van de internationale duurzame leefomgeving in beeld. Hierbij beperkt deze agenda zich tot de VROM en WWI dossiers. Voorheen werd deze agenda jaarlijks als Internationale Leefomgevingagenda (ILA) aan de Kamer gezonden, maar gezien de toespitsing op de VROM en WWI dossiers is de titel van deze agenda aangepast.

Het doel van deze agenda is om verschillende ontwikkelingen in samenhang te presenteren. Deze agenda geeft een vooruitblik op de komende twee jaar (2010 en 2011). Deze agenda is vooralsnog de laatste in de reeks die aan de Kamer is gestuurd. De Tweede Kamer zal in de toekomst via kanalen als geannoteerde agenda's en Algemene Overleggen worden geïnformeerd over internationale ontwikkelingen op VROM en WWI dossiers. Bij de VROM/WWI dossiers die hier worden beschreven zijn veelal ook andere departementen betrokken. Deze agenda is dan ook in goede afstemming met die departementen tot stand gekomen.

1.2. Context

In de afgelopen decennia is het karakter van het nationaal en internationaal beleid ten aanzien van de leefomgeving ingrijpend veranderd. Halverwege de vorige eeuw was dit beleid vooral een reactie op onverwachte neveneffecten (veelal op gebied van volksgezondheid) die zich voordeden als gevolg van verdergaande industrialisering. In het algemeen werd de verantwoordelijkheid voor het oplossen van geconstateerde problemen neergelegd bij de overheid. De overheid reageerde veelal met maatregelen gericht op individuele bronnen. Kenmerkend voor het beleid was een herhaling van steeds dezelfde cyclus: een probleem werd geconstateerd, burgers wendden zich tot de overheid en de overheid nam maatregelen gericht op dit probleem.

Inmiddels heeft het beleid op meerdere vlakken een ontwikkeling doorgemaakt. Dit is merkbaar in de integratie van andere beleidsvelden, andere partijen en andere instrumenten in de beleidscyclus. De blik waarmee het beleid wordt gemaakt is verruimd: internationale ontwikkelingen hebben meer invloed en er wordt in toenemende mate rekening gehouden met hele productieketens.

Toenemende complexiteit is een van de belangrijke trends die in het begin van de 21ste eeuw het sturen van maatschappelijke ontwikkelingen bepalen, ook bij het beheren van de kwaliteit van de – internationale – leefomgeving. Een groot aantal partijen is inmiddels bij discussies over de leefomgeving aangeschoven: burgers, NGO's, onderzoekers, het bedrijfsleven. Beleid is pas effectief als het op transparante manier rekening houdt met de belangen van al deze partijen. Steeds vaker ook leidt de weg naar een bevredigende oplossing tot integratie van leefomgevingbeleid in andere beleidsterreinen.

Het zoekproces naar een effectieve manier van omgaan met deze complexiteit en integraliteit vindt plaats in een zich steeds nadrukkelijker manifesterende internationale context. Goederen en diensten worden geproduceerd op een beperkt aantal plaatsen in de wereld, ten behoeve van de gehele wereldmarkt. De mondialisering heeft vergaande gevolgen voor de mondiale economische, ruimtelijke en sociale structuur, met inbegrip van de mondiale inkomensverdeling. Deze structuurwijzigingen hebben op hun beurt belangrijke invloed op mogelijkheden om mondiale

maatschappelijke ontwikkelingen te besturen en (dus) op mogelijke aangrijpingspunten voor het beleid. De tijd van nationaal beleid voor nationale belangen ligt (bijna) achter ons. Op dit moment heeft de beleidsmaker te maken met drie, nauw met elkaar verbonden mondiale crises: de voedselcrisis, de financieel-economische crisis en de klimaatcrisis. De verbondenheid blijkt onder meer uit het feit dat de klimaatverandering belangrijke remmende effecten op de voedselproductie heeft. In samenhang leiden de crises ook tot een toenemende druk op natuurlijke hulpbronnen en tot achteruitgang van biodiversiteit. De verbondenheid biedt tegelijk ook synergie mogelijkheden. Zo ligt één mogelijke oplossing voor de economische en voedselcrises in een effectiever gebruik van natuurlijke hulpbronnen en energie. Dit laatste zal ook een positief effect hebben op het klimaat.

1.3. Vooruitblik

De komende jaren vindt een aantal internationale ontwikkelingen plaats die de breedte van het milieubeleid raken. Op mondiaal niveau is in december 2009 is het Kopenhagenakkoord gesloten tussen regeringleiders en 2010 en 2011 zullen in het teken staan van het uitwerken en vervolgens uitvoeren van de klimaatafspraken. Het streven is om in 2010 dit politieke akkoord om te zetten in een juridisch bindend, allesomvattend klimaatakkoord. In het verlengde van de uitkomsten van Kopenhagen en de CoP 16 in Mexico-stad zullen de komende twee jaar ook in het teken staan van ontwikkeling dan wel uitvoering van het EU klimaat- en energiebeleid.

Een andere belangrijke ontwikkeling op Europees niveau is de herziening van de Lissabonstrategie. Hierbij zal naast aandacht voor de concurrentiekracht van Europa het thema duurzaamheid nog nadrukkelijker een speerpunt zijn. Bij de daarmee nauw samenhangende herziening van de Europese duurzaamheidsstrategie staat de aandacht voor het tegengaan van biodiversiteitsverlies en voor het stimuleren van duurzaam produceren en consumeren voor 2010 en 2011 met stip bovenaan.

Institutioneel maakt de Europese Unie vanaf 1 december 2009 een doorstart met het van kracht worden van het Verdrag van Lissabon. De nieuw gevormde Europese Commissie Barosso II zal begin 2010 helderheid verschaffen welke prioriteiten zij gaat stellen, en hoe zij die wil gaan realiseren in de context van nieuwe verhoudingen tussen – en ook binnen – de Europese Raad, het Europese Parlement en de Commissie, en van nieuwe verhoudingen tussen het niveau van de Unie en de lidstaten.

Al deze ontwikkelingen moeten bijdragen aan een effectief beleid voor een kleiner wordende wereld. Hierbij is de uitdaging duidelijk: hoe tegemoet te komen aan de groeiende eisen van een toenemende wereldbevolking zonder dat de optelsom van deze eisen de draagkracht van onze wereldbol overschrijdt.

HOOFDSTUK 2 KLIMAAT EN ENERGIE

Eind 2009 vond de mondiale klimaatop in Kopenhagen plaats, waar het Kopenhagenakkoord werd gesloten tussen staatshoofden en regeringsleiders. Dit politieke akkoord dient uitgewerkt te worden, uiterlijk af te ronden tijdens CoP 16 in Mexico-stad. In dit hoofdstuk zal niet alleen de mondiale inzet, het Europese systeem van emissiehandel (EU ETS), de inspanningsverdeling tussen lidstaten voor wat betreft emissiereducties, CO₂-opslag en hernieuwbare energie besproken worden, maar ook energiebesparing in de gebouwde omgeving en het vervolg dat wordt gegeven aan het door de Commissie uitgebrachte witboek klimaatadaptatie. Daarnaast richt het klimaat- en energiebeleid zich op eisen voor de uitstoot van broeikasgassen in transport sectoren zoals het wegverkeer en de lucht- en zeescheepvaart.

Voor het halen van zowel de Nederlandse als Europese klimaatdoelstellingen is een afname in energieverbruik en een forse toename in het gebruik van duurzame energie nodig, waaronder biobrandstoffen. Beleid is in ontwikkeling om te voorkomen dat de verschuiving naar biobrandstoffen ongewenste neveneffecten met zich meebrengt. Naast maatregelen in de Europese lidstaten zal een deel van de klimaatopgave worden opgepakt middels maatregelen in ontwikkelingslanden. Hiervoor zijn in het kader van het Kyoto protocol de instrumenten Clean Development Mechanism (CDM) en Joint Implementation (JI) ontwikkeld. Als laatste wordt in dit hoofdstuk ingegaan op onze rol in Antarctica. Dit gebied is niet alleen bijzonder kwetsbaar voor klimaatverandering, maar ook heeft het een belangrijke rol in het wereldwijde klimaatsysteem.

2.1. Mondiaal klimaatbeleid, post-Kyoto

Voor een effectieve aanpak van het klimaatprobleem is een wereldwijde aanpak nodig. Daarom heeft Nederland zich actief ingezet voor een ambitieus, alomvattend en eerlijk klimaatakkoord in Kopenhagen. Voor Nederland was het uitgangspunt dat de opwarming beperkt zou moeten blijven tot maximaal 2 graden Celsius. Daarvoor is het nodig dat: 1) ontwikkelde landen ambitieuze doelstellingen op zich nemen; 2) ontwikkelingslanden adequate mitigatieacties volgens het principe van gemeenschappelijke, maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden op zich nemen; 3) er mondiaal voldoende nieuwe financiering en technische steun komt voor klimaatbeleid in ontwikkelingslanden. Deze uitgangspunten zijn in meer of mindere mate terug te vinden in het Kopenhagenakkoord, maar Kopenhagen is geen eindpunt, het akkoord vergt nog uitwerking en versterking. Nederland blijft ambitieus inzetten op een juridisch bindend akkoord.

Een actieve inzet gericht op het bereiken van een nieuw internationaal klimaatakkoord is een belangrijke prioriteit van het kabinet. De Kamer is op verschillende momenten over de ontwikkelingen en de Nederlandse inzet voor Kopenhagen geïnformeerd¹. Reeds in december heeft de Kamer een kort verslag over de uitkomsten ontvangen². Met name de mondiale financiering van de klimaatacties in ontwikkelingslanden is een speerpunt geweest van de Nederlandse inzet. Vooral in de aanloop naar Kopenhagen is Nederland hiervoor agendasettend geweest. De onderhandelingen zullen in 2010 doorlopen. De afspraken uit Kopenhagen moeten worden geoperationaliseerd in concrete, juridisch bindende, mondiale mechanismen en richtlijnen. De afgesproken emissiereducties en acties moeten meetbaar, rapporteerbaar en verifieerbaar zijn. In 2010 zullen ook de afspraken over de internationale financiële architectuur moeten worden uitgewerkt.

¹ Kamerstukken II 2007–2008, 30 495, nr. 4; Kamerstukken II 2008–2009, 31 793, nr. 1; Kamerstukken II 2008–2009 31 793, nr. 4; Kamerstukken II 2008–2009, 30 495, nr. 6; Kamerstukken II 2008–2009, 21 501–08, nr. 308; Kamerstukken II 2008–2009, 21 501–33, nr. 240; Kamerstukken II 2008–2009, 31 793, nr. 8; Kamerstukken II 2008–2009, 31 793, nr. 17.

² Kamerstukken II 2009–2010, 31 793, nr. 24.

De Europese Unie heeft als bod voor Kopenhagen neergelegd om haar eigen emissiereductiedoelstelling voor 2020 van 20% naar 30% te verhogen indien er mondiaal één ambitieus akkoord wordt bereikt, waarbij andere ontwikkelde landen zich tot vergelijkbare reducties verplichten en ontwikkelingslanden een passende bijdrage leveren die in verhouding staat tot hun verantwoordelijkheden en respectievelijke capaciteiten. De uitwerking van de lastenverdeling van een reductiedoelstelling van 30% zal daarna pas kunnen plaatsvinden. Een verhoging van de reductiedoelstelling zal verwerkt moeten worden in de richtlijn EU-emissiehandel en de beschikking inspanningenverdeling. In de tekst van het EU klimaat- en energie beleid (zie paragraaf 2.2) is al rekening gehouden met mogelijke veranderingen als gevolg van een internationale klimaatovereenkomst.

2.2. EU klimaat en energie beleid

Op 17 december 2008 heeft het Europees Parlement in eerste lezing het EU klimaat en energie pakket aangenomen. Dit pakket bestaat uit de volgende onderdelen waarover de Tweede Kamer eerder geïnformeerd is¹, te weten:

- Herziening van de richtlijn over de Europese handel in broeikasgasemissierechten (EU-ETS, 2009/29/EG);
- Beschikking over de inspanningenverdeling tussen lidstaten om hun broeikasgasemissies terug te dringen (EU-ESD, 406/2009/EG);
- Richtlijn over het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, inclusief biobrandstoffen (2009/28/EG);
- Richtlijn over de afvang en geologische opslag van CO₂ (Carbon capture and storage, CCS, 2009/31/EG).

Op 6 april 2009 heeft de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken zijn goedkeuring gehecht aan het klimaat- en energiepakket. De komende jaren zijn gericht op implementatie van dit pakket en ontwikkeling van het EU klimaat en energiebeleid. Hiertoe moeten aspecten van verschillende richtlijnen nog nader uitgewerkt worden in comitologie, waar Nederland een actieve bijdrage aan zal leveren.

2.2.1. Emissiehandelssysteem (ETS)

In de herziening van de richtlijn voor het emissiehandelssysteem voor broeikasgasemissierechten, wordt het ETS vergaand geharmoniseerd. Dit zal gebeuren in de derde fase van het systeem (2013–2020). Er zal dan één Europees plafond komen van -21% t.o.v. 2005. Een gedeelte van de rechten zal geveild worden en in 2027 moet 100% geveild worden. Sectoren die blootstaan aan het mogelijke weglekeffect («carbon leakage») krijgen gratis rechten toegewezen. Het weglekeffect treedt op als emissies zich naar buiten de EU verplaatsen. Ook kunnen er nadelige economische gevolgen optreden voor sommige energie-intensieve bedrijfstakken en deeltakken, omdat bedrijven buiten de EU goedkoper kunnen produceren. Het aantal rechten dat wordt toegekend aan deze sectoren is gebaseerd op de mate waarin sectoren hinder van het weglekeffect ondervinden en de hieraan verbonden benchmarks. De richtlijn behoeft nog uitwerking op verschillende punten. Nederland zal actief bijdragen aan deze uitwerking. Bijvoorbeeld door de totstandkoming van een robuuste set transparante benchmarks. Ook zal Nederland actief bijdragen aan de totstandkoming van de verordening over de wijze van veilen.

Indien er naar aanleiding van het Kopenhagenakkoord en het vervolgproces daarvan een ophoging van de emissiereductie van de EU naar 30% plaatsvindt, heeft dat gevolgen voor het EU ETS. Een internationaal klimaatakkoord kan ook invloed hebben op de omvang van het weglek-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 209, nr. 73.

effect. In de richtlijn is een artikel opgenomen waarin rekening wordt gehouden met een mogelijke ophoging van het emissiereductiedoel naar aanleiding van een internationale overeenkomst. De Commissie moet binnen drie maanden na ondertekening met een verslag komen dat de gevolgen van deze internationale overeenkomst voor de richtlijn in kaart brengt. De Commissie kan aan de hand hiervan een wetgevingsvoorstel tot wijziging van de richtlijn indienen bij het Europees Parlement en de Raad.

2.2.2. Inspanningsverdeling

In de beschikking inspanningenverdeling zijn de bijdragen die de lidstaten moeten leveren aan het behalen van de EU doelstelling voor emissiereductie in de non-ETS sectoren bepaald. De Europese reductie die hier behaald moet worden bedraagt – 10% t.o.v. 2005 en is naar draagkracht verdeeld. Daarmee wordt invulling gegeven aan solidariteit tussen lidstaten en de behoefte aan duurzame economische groei. Het Nederlandse aandeel in het bereiken van het EU-doel is gezet op een reductie van 16% ten opzichte van 2005. Nederland heeft in het nationale werkplan Schoon en Zuinig een ambitieuzere doelstelling opgenomen van -30% t.o.v. 1990. Als het vervolgproces van het Kopenhagenakkoord leidt tot een ophoging van het Europese emissiereductiedoel, moet de Commissie voor de beschikking inspanningenverdeling een rapport schrijven met hierin de gevolgen van het internationale klimaatakkoord voor de beschikking. Aan de hand hiervan kunnen voorstellen worden gedaan ter wijziging van de beschikking. Nederland zal er op inzetten dat de inspanningsverdeling aan de hand van deze hogere doelstelling op een gelijke manier plaatsvindt als in het huidige energie en klimaat pakket, gebaseerd op principes van transparantie, economische efficiëntie, kosteneffectiviteit, evenwichtigheid en solidariteit.

2.2.3. CO₂-afvang en opslag (CCS)

Het kabinet heeft februari en juni 2009 de Tweede Kamer geïnformeerd over de richtlijn over de geologische afvang en opslag van koolstofdioxide en de voortgang in dit beleidsgebied.¹ Deze richtlijn vormt een duidelijk kader voor CCS als een overgangstechnologie naar een koolstofarme economie. Tevens valt CCS vanaf 2013 onder het Europese emissiehandelssysteem.

Het kabinet heeft zich sterk ingezet voor gedeeltelijke Europese financiering van demonstratieprojecten. In het Europees Economisch Herstelplan wordt 1 mld. EUR vrijgemaakt voor zeven grootschalige CCS-projecten, waarvan 180 mln. EUR is gereserveerd voor een CCS-project in Nederland. De Nederlandse kandidaat voor dit geld is Electrabel in Rotterdam. In 2010 zal de Commissie, in overleg met Nederland, een definitief besluit nemen.

Daarnaast is er nog een financieringsbron voor projecten voor CCS en hernieuwbare energie, namelijk de nieuwkomerreserve uit het Europese systeem van emissiehandel. Voor de handelsperiode 2013–2020 wordt hierin een bepaald percentage rechten opzij gezet voor nieuwkomers. De Raad en het Europees Parlement hebben in december 2008 besloten dat 300 miljoen aan rechten uit dit nieuwkomerreserve gereserveerd worden voor grootschalige CCS projecten en innovatieve hernieuwbare energieprojecten in de vorm van cofinanciering. De hoeveelheid beschikbare financiering is dus afhankelijk van de prijs van emissierechten. In het voorjaar van 2010 zal er meer duidelijk worden over de beoordelingsvoorwaarden van de projecten en zal de regelgeving met betrekking tot cofinanciering nog verder moeten worden uitgewerkt. Naar verwachting zullen voorjaar of begin zomer 2010 projectvoorstellen kunnen worden ingediend waarna de Lidstaten in herfst 2010 een voorselectie zullen

¹ Voortgangsnotitie CCS, TK, 2008–2009, 31 510; Beleidsbrief CCS, 23 juni 2009.

maken van de projecten binnen de eigen nationale grenzen. De definitieve selectie van de (eerste tranche) projecten door de Commissie zal naar verwachting eind 2011 plaatsvinden. Nederland zet zich er actief voor in dat de Commissie Nederlandse grootschalige CCS projecten als Europese voorbeeldprojecten kiest en deze financieel steunt uit de nieuwkomerreserve.

2.2.4. Hernieuwbare energie

De richtlijn hernieuwbare energie heeft een stevige doelstelling neergezet. In 2020 moet de EU gemiddeld gezamenlijk 20% aandeel hernieuwbare energie in het energie-eindverbruik hebben. Dit doel is doorvertaald naar verplichte nationale doelstellingen. Voor Nederland komt dit neer op een aandeel van 14% hernieuwbare energie (volgens de Europese berekeningsmethode). Nederland gebruikt een iets andere definitie in haar berekeningsmethode, en de 14% komt volgens de Nederlandse berekeningsmethode overeen met 17% aandeel hernieuwbare energie. Nederland moet in juni 2010 een Nationaal Actieplan aan de Commissie presenteren met daarin niet-bindende tussendoelen en maatregelen ter bevordering van het aandeel hernieuwbare energie.

Verder is in de richtlijn hernieuwbare energie het doel gesteld dat in 2020 10% hernieuwbare energie in transport gebruikt moet worden. Hierbij speelt de discussie over het begrip duurzaamheid in relatie tot hernieuwbaar. Nederland zet in op het meenemen van de indirecte verschuiving van landgebruik in de duurzaamheid van biobrandstoffen, en de verbreding van de duurzaamheidscriteria naar vaste biomassa voor energietoepassingen. In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op de duurzaamheidscriteria voor de inzet van biobrandstoffen en vaste biomassa.

Daarnaast doet de Commissie de komende jaren veel rondom energiebeleid. Zo staat voor 2010 een herzien Energie Efficiëntie Actieplan in de planning en zal er in 2010 gewerkt worden aan de fundamenten voor een beleidsagenda voor 2030 en een toekomstvisie voor 2050 voor energiebeleid. Ook hernieuwbare energie speelt een belangrijke rol in de «Second Strategic Energy Review» uit 2008, zowel omdat het een bijdrage levert aan de klimaatsinspanningen als dat het mogelijkheid biedt tot vergrote energievoorzieningszekerheid. De Commissie zal zich de komende tijd richten op het onderzoeken en waar mogelijk wegnemen van barrières voor hernieuwbare energie, en het verkennen van financieringsmogelijkheden.

2.3. Biobrandstoffen

Om de broeikasgasemissies van de transportsector aan te pakken wordt onder andere het gebruik van biobrandstoffen gestimuleerd. De richtlijn hernieuwbare energie (2009/28/EG), die in april 2009 is vastgesteld, gaat uit van minimaal 10% duurzame energie in de transportsector voor 2020. Een belangrijke randvoorwaarde hierbij is dat deze biobrandstoffen duurzaam moeten zijn geproduceerd. Biobrandstoffen mogen alleen in de doelstelling meetellen als de broeikasgasemissie fors lager is dan die van fossiele brandstoffen, oplopend tot 60% reductie. Voorts regelt de richtlijn dat gewassen niet afkomstig mogen zijn van land met hoge biodiversiteit en land met hoge koolstofvoorraden. Er geldt tevens een rapportageverplichting over aspecten rond welvaart en welzijn, waaronder voedselzekerheid. Nederland zet in op afronden van de implementatie van deze richtlijn eind 2010.

Gedurende 2010 zullen de lidstaten hun nationale actieplan voor energie uit hernieuwbare bronnen opstellen, met daarin ook de doelstelling voor

het aandeel hernieuwbare energie in de transportsector. In Nederland wordt de besluitvorming daarover gekoppeld aan de evaluatie van het programma Schoon en Zuinig. De EU moet zich in 2010 buigen over de manier waarop rekening kan worden gehouden met indirecte effecten van verandering in landgebruik. Ook de vraag of en hoe duurzaamheidseisen gesteld moeten worden aan andere biomassa voor de opwekking van energie dan biobrandstoffen, staat in dat jaar op de agenda. Nederland zet in op het meenemen van de indirecte verschuiving van landgebruik in de duurzaamheid van biobrandstoffen en de verbreding van de duurzaamheidscriteria naar vaste biomassa voor energietoepassingen. Voorts behoeven de geformuleerde duurzaamheidscriteria in de richtlijn op sommige plekken verduidelijking en er ontbreken nog enkele definities. Daarbij staan ook het certificeringssysteem en de transparantie van de rapportages op de Europese agenda. De EU zal deze onderwerpen ook in 2010 invullen, grotendeels via de comitologieprocedure.

Mondiaal zet Nederland, in het Global Bio Energy Partnership, zich in om in samen met de andere deelnemende landen te komen tot criteria en indicatoren voor de duurzaamheid van biobrandstoffenstromen. Daarnaast stimuleert Nederland in internationaal verband de ontwikkeling van transparante en verifieerbare certificeringssystemen, waarin duurzaamheidscriteria zijn opgenomen. Via bilaterale samenwerking wil Nederland de duurzame productie van biobrandstoffen ondersteunen. Hierbij zal Nederland inzetten op instrumenten die aansluiten met de adviezen van de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa (beschikbaar via www.corbey.nl).

2.4. Energiebesparing gebouwde omgeving

De Europese richtlijn energie prestaties van gebouwen (EPBD, 2002/91/EG) is in 2002 van kracht geworden en officieel in werking sinds 1 januari 2006. Nederland heeft de richtlijn per 1 januari 2008 omgezet in nationale regelgeving. Bij de inwerkingtreding is reeds een aanscherping voorzien na drie jaar. De Commissie heeft hier nu een voorstel voor uitgebracht, en richt zich hierbij vooral op verifieerbare en aantoonbare aansporingen om burger en bedrijven bewust te maken van het ongebruikte potentieel aan energiebesparing in het gebouw¹.

Nederland is al jaren voorstander van stimulering van energiebesparing, omdat dit leidt tot een reductie van de uitstoot van broeikasgassen. Vanuit klimaat- en milieuoverwegingen wordt de aanpak dan ook gesteund. Nederland was kritisch over de herziening vanwege de toename van administratieve lasten, moeilijke uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de voorstellen. In de onderhandelingen tussen de Commissie, het Parlement en de lidstaten verenigd in de Energieraad zijn uiteindelijk teksten overeengekomen die de aanpak van «schoon en zuinig» kunnen versterken. In de Energie- en Transportraad van december 2009 zijn deze teksten gepresenteerd en nadat de juristen/ linguïsten alle vertalingen hebben gesynchroniseerd zal aan het Europees Parlement de gewijzigde richtlijn worden voorgelegd. De gewijzigde richtlijn kan met de volgende periodieke herziening van de bouwregelgeving in de Nederlandse wetgeving worden geïmplementeerd. Dit zal uiterlijk in 2012–2013 zijn.

In februari 2010 zal het Europees Parlement stemmen over de overeengekomen tekst. Hiermee zal de herziening een feit zijn. Voor Nederland start dan de uitdaging om de nieuwe eisen in de nationale wetgeving op te nemen. De doelstelling van de EPBD wordt ondersteund door de richtlijn ecodesign die ook aan de energieprestaties van bouwdeelen en installaties eisen stelt.

¹ Kamerbrief Principe-akkoord herziening richtlijn energieprestaties van gebouwen (EPBD), 30 november 2009.

2.5. Klimaatadaptatie

Het kader voor de Nederlandse inzet is het witboek «Adaptatie aan klimaatverandering» (COM(2009) 147 definitief) dat de Commissie in 2009 heeft gepubliceerd. In dit witboek legt de Commissie uit hoe zij voor zich ziet dat zowel de Commissie als lidstaten zich gaan aanpassen aan de klimaatveranderingen.

De Commissie zal in de periode 2009–2012 een adaptatiestrategie opstellen (fase I) die vervolgens in 2012 en verder geïmplementeerd moet worden (fase II). In de eerste fase zal de Commissie langs vier pijlers werken:

- De oprichting van een platform voor kennisuitwisseling en kennisontwikkeling, het zogenaamde Clearing House Mechanism;
- Integratie van klimaatadaptatie in alle relevante EU-beleidsreinen («mainstreaming»);
- Aanpassing en ontwikkeling van (financieel) instrumentarium;
- Doorontwikkeling van het externe EU-beleid.

De Commissie wil voor de uitwerking van deze acties gebruik maken van een «Impact and Adaptation Steering Group», waarin vertegenwoordigers van lidstaten zitting hebben. In de tweede fase (vanaf 2013) zal implementatie van de maatregelen plaatsvinden. De Nederlandse inzet in de adaptatiediscussie bestaat uit de volgende punten. Adaptatiemaatregelen moeten zoveel mogelijk worden gekoppeld aan doelstellingen op het gebied van mitigatie en verbetering van de leefomgevingkwaliteit. Verder vindt Nederland Europese kennisontwikkeling en -uitwisseling van adaptatie belangrijk en steunt zij de oprichting van een Europees platform. Bij de kennisontwikkeling is het toepasbaar maken van klimaatscenario's op het schaalniveau van de lidstaten of regio's een aandachtspunt. Bij kennisuitwisseling moet er aandacht zijn voor het gebruik van scenario's. Nederland vindt verder dat dit Europees platform zich niet alleen moet richten op ontwikkeling en uitwisseling, maar ook op het stimuleren van samenwerking binnen Europa. Ten slotte zal Nederland actief input verzorgen aan dit platform op basis van eigen ervaringen. Nederland ziet geen noodzaak voor een aparte kwetsbaarheidanalyse voor klimaat als randvoorwaarde bij publieke en private investeringen. Liever ziet het kabinet dat wordt aangesloten bij de reeds verplichte Milieu Effectrapportage en Strategische Milieu Effectrapportage. Adaptatie in het stedelijk gebied en de gezondheidseffecten van klimaatverandering met name in stedelijke gebieden moeten nadrukkelijker op de Europese agenda worden gezet. Verder is meer aandacht nodig voor de grensoverschrijdende verbanden tussen natuurgebieden. Als het gaat om het beschermen van specifieke soorten moet de aandacht hiervoor enigszins verschuiven naar behoud van bepaalde ecologische soortgroepen.

2.6. Transportemissies CO₂

De transportsector is verantwoordelijk voor 20% van de totale CO₂-uitstoot in de EU en is bovendien wat betreft de CO₂-uitstoot de sterkst groeiende.

2.6.1. Uitstoot broeikasgassen door auto's

In 2007 werd duidelijk dat de auto-industrie de doelen waaraan het zich zelf op vrijwillige basis had gecommitteerd niet ging halen. Daarom stelde de Commissie een wettelijke regeling voor om de CO₂-uitstoot afkomstig van personenwagens terug te dringen. De auto-industrie beoordeelde de voorgestelde normen als te streng, zeker in tijden van economische crisis, maar er waren ook tegenkrachten die gelet op de urgentie van het klimaatprobleem aanstuurden op strengere normen. Binnen dit krachtenveld werden het Europees Parlement en de Raad het eind december 2008

eens. Nederland heeft zich met succes ingezet voor een doelstelling voor 2020 in deze verordening.

De volgende groep voertuigen die de Commissie wil reguleren zijn de bestelauto's. Hiertoe heeft de Commissie in oktober 2009 een voorstel uitgebracht. Voor Nederland is deze verordening belangrijk omdat het emissiereducties oplevert die Nederland alleen niet kan bewerkstelligen, terwijl Nederland wel gehouden is om in 2020 aan de doelstelling te voldoen zoals deze is vastgelegd in Besluit 406/2009/EC. Het voorstel van de Commissie voor een verordening inzake de CO₂-emissies van lichte voertuigen (bestelauto's) wordt in 2010 verder besproken in de Raads-werkgroep. Hierbij zet Nederland zich in voor een strengere korte termijn-norm, die nodig is voor het halen van de klimaatdoelen (zowel nationaal als internationaal) en die meer in lijn is met de mededeling van de Commissie uit februari 2007 («Resultaten van de herziening van de communautaire strategie om de CO₂-uitstoot van door personenauto's en lichte bedrijfsvoertuigen verminderen»). Ook zal Nederland zich inzetten voor het behoud van een ambitieus 2020-doel. Verder zou de verordening een rol kunnen spelen bij het verder stimuleren van zuinige en duurzame voertuigen.

2.6.2. Uitstoot broeikasgassen door de luchtvaart

Sinds 2 februari 2009 is de richtlijn 2009/101/EG die luchtvaartactiviteiten in het Europese systeem van emissiehandel opneemt, officieel van kracht. Vanaf deze datum hebben de lidstaten 1 jaar om de richtlijn in nationale wetgeving om te zetten. De luchtvaart zal vanaf 2012 volledig in het Europese emissiehandelssysteem zijn opgenomen. Vanaf deze datum zullen voor alle vluchten van, naar en binnen de EU emissierechten nodig zijn. In 2010 en 2011 zal al worden gestart met een «pre-trading period» met als belangrijk onderdeel dat vliegmaatschappijen hun feitelijke emissies registreren. Er is een apart plafond voor luchtvaart vastgesteld, afgeleid van het gemiddelde van de historische feitelijke emissies over de jaren 2004, 2005 en 2006. Voor 2012 geldt een plafond van 97% van deze gemiddelde historische emissies. Voor de periode 2013–2020 geldt een plafond van 95%. In zowel 2012 als 2013–2020 worden 15% van de rechten geveild, 3% zal worden gereserveerd voor nieuwkomers en snelle groeiers. Evaluatie van de richtlijn staat gepland voor 1 december 2014.

De inzet van de EU in Kopenhagen was om een mondiale sectorale reductie doelstelling van 10% in 2020 ten opzichte van 2005 voor de emissies van de luchtvaart in het Kopenhagenakkoord op te nemen. Dit is niet gelukt. Nederland blijft vasthouden aan de voor Kopenhagen vastgestelde inzet in UNFCCC kader. De maatregelen ter realisatie van een doelstelling zullen door de International Civil Aviation Organisation voor eind 2011 moeten worden vastgesteld. Deze maatregelen mogen niet leiden tot concurrentievervalsing en weglekeffecten. Nederland streeft ernaar de emissies uiteindelijk in een mondiaal emissiehandelssysteem onder te brengen.

2.6.3. Uitstoot broeikasgassen zeescheepvaart

Recent onderzoek in opdracht van de IMO heeft inmiddels laten zien dat er in de zeescheepvaart een groot potentieel bestaat van technische en operationele maatregelen om brandstofgebruik en CO₂-emissies terug te dringen. Ter vermindering van de uitstoot van broeikasgassen door de internationale zeescheepvaart pleit Nederland in IMO-verband om te komen tot een uitgewerkt pakket maatregelen, inclusief de uitwerking van markt-conforme instrumenten. Deze maatregelen moeten uitwerking geven aan het halen van emissiereductiedoelen die Nederland in Kopen-

hagen wenst af te spreken voor de zeescheepvaart. Indien in IMO geen overeenstemming over een maatregelpakket kan worden bereikt, steunt Nederland voorstellen voor Europees beleid, die vervolgens uiterlijk in 2011 zullen moeten worden gepresenteerd door de Commissie.

Nederland zet zich voorts in voor het opnemen van de CO₂-emissies van de internationale zeevaart in een mondiaal post-2012 klimaatregime. De inzet van de EU in Kopenhagen, om een mondiale sectorale reductiedoelstelling van 20% in 2020 ten opzichte van 2005 voor de emissies van de zeevaart in het Kopenhagenakkoord op te nemen, is niet gerealiseerd. Nederland blijft vasthouden aan de inzet zoals die voor Kopenhagen bestond. De maatregelen ter realisatie van de doelstelling zullen door IMO voor eind 2011 moeten worden vastgesteld. Deze maatregelen mogen niet leiden tot concurrentievervalsing en wegleffecten. Nederland is voor de inzet van markt-conforme instrumenten maar heeft nog geen keuze gemaakt voor het instrument dat wordt ingezet: in principe zijn er op dit moment twee opties beschikbaar: emissiehandel of een CO₂- of brandstofheffing. Hiervoor circuleren verschillende voorstellen binnen IMO, met een verschillend niveau van uitwerking. Bij de uitwerking of keuze van het instrument maakt het gebruik of de toedeling van eventuele opbrengsten («revenues») onderdeel uit van de discussie. Nederland is voorstander van de lijn dat indien in IMO-kader aan het eind van 2011 geen substantiële resultaten zijn bereikt de Commissie z.s.m. met voorstellen voor EU-maatregelen komt.

2.7. Clean Development Mechanism (CDM) en Joint Implementation (JI)

CDM en JI zijn mechanismen uit het Kyoto protocol en bieden landen met reductieverplichtingen de mogelijkheid deze reductieverplichtingen in andere landen te realiseren. Bij zowel CDM als JI wordt geïnvesteerd in projecten waarmee broeikasgasemissies in een ander land worden verminderd. Het kan zowel landen met een reductieverplichting (Joint Implementation) als landen zonder een dergelijke verplichting betreffen (Clean Development Mechanism). Het investerende land krijgt vervolgens de behaalde emissiereducties in de vorm van emissierechten (carbon credits).

Nederland heeft bij de ontwikkeling en de toepassing van CDM en JI een belangrijke rol gespeeld. Voorts heeft Nederland in 2008 het voortouw genomen bij de ontwikkeling van het derde en laatste Kyoto-mechanisme, namelijk de Internationale Emissiehandel (IEH). Met Letland is in 2009 een transactie gesloten voor de aankoop van Assigned Amount Units (AAU's), waarbij tevens ervaring is opgedaan met het «groenen», dat wil zeggen, het op een duurzame wijze besteden, van de door de verkoper verkregen gelden. In concreto heeft Letland zich verplicht de ontvangen gelden in te zetten voor de ontwikkeling en publicatie van een aanbestedingsprocedure voor energie-efficiënte maatregelen in woningen, waarna het belangrijkste deel van het geld zal worden aangewend voor de financiering van de te honoreren projecten.

Nederland speelt een belangrijke rol bij het ontwikkelen en implementeren van de spelregels van het CDM en JI. Dit doet Nederland door zich als één van de eerste kopers op de koolstofmarkt te begeven, door haar vertegenwoordiging en voorzitterschap in 2009 van de CDM Executive Board en door sinds 2007 de co-voorzitter van het CDM Forum voor CDM-Autoriteiten te leveren. De aandacht is nu nog primair gericht op het realiseren van de Kyotodoelstelling, maar in het kader van het nationale programma Schoon en Zuinig zal bij de evaluatie van 2010 worden bezien welke rol aankopen van CDM, JI en Assigned Amount Unit (AAU) -rechten

door de overheid na 2012 kunnen spelen voor het behalen van de Nederlandse klimaatdoelstelling voor 2020.

Ook bij de toekomstige ontwikkeling van CDM, JI en IEH van projectgerelateerd naar meer programmatisch en mogelijk ook sectoraal, zal Nederland met de opgedane kennis en ervaring een grote rol blijven spelen. Het CDM is succesvol gebleken in het genereren van investeringen in klimaatvriendelijke technologie in ontwikkelingslanden maar kent ook tekortkomingen. Bij de post 2012 onderhandelingen wordt dit onderkend. Hierbij is de inzet gericht op het bieden van een oplossing voor deze tekortkomingen. Het CDM lijdt tot op zekere hoogte onder het eigen succes. Het grote aanbod van CDM-projecten heeft ertoe geleid dat de onafhankelijke milieuaccountants (Designated Operational Entities) zijn overbelast waardoor forse achterstanden bij de goedkeuring van CDM-projecten zijn ontstaan.

Het VROM-aankoopprogramma voor CDM is nagenoeg volledig ingevuld. De levering van de emissierechten is in 2009 op gang gekomen. Het accent van het werk is inmiddels verschoven naar het zekerstellen van de gecontracteerde leveringen en het adviseren van de uitvoerders van het VROM-aankoopprogramma over aanpassingen van projecten en de daaraan gekoppelde aankooponderliggende contracten. In 2009 lag het accent op het opvangen van het tekort aan credits en het zekerstellen van de levering van gecontracteerde credits in de jaren tot 2012. Daarbij werd tevens specifieke aandacht besteed aan het contracteren van CDM-projecten in Afrika, als onderdeel van het zogenaamde «Nairobi Framework». Het «Nairobi Framework» is tijdens de twaalfde klimaatconferentie in Nairobi in december 2006 gelanceerd door de Secretaris-Generaal van de VN. Dit «framework» moet er onder andere voor zorg dragen dat de landen in de Sub-Sahara regio meer kunnen profiteren van het CDM.

Bij de discussie over de toekomst van het CDM zijn vereenvoudiging en uitbreiding van het CDM (naar bijvoorbeeld een sectorale benadering) belangrijke aandachtspunten voor Nederland. Zo heeft Nederland in 2009 aan de internationale gedachtevorming over sectorale benaderingen post-Kyoto bijgedragen, waarbij een aantal sporen is verkend. Daarnaast wordt in het demonstratieproject met Mexico ervaring opgedaan met het «no-lose commitments»-concept. Hierbij kan het betrokken land bij het realiseren van een internationaal erkende doelstelling het surplus te gelde maken op de koolstofmarkt, zonder dat bij het niet halen van de betreffende doelstelling een sanctie volgt. Dit dient er toe om de meer ontwikkelde ontwikkelingslanden te stimuleren acties te nemen die tot een verminderde uitstoot van broeikasgassen leiden. In 2009 is in overleg met het Mexicaanse milieuministerie besloten het demonstratieproject toe te spitsen op de ontwikkeling van het «Low Carbon Growth Plan», actieprogramma's voor huisvesting en de transport sector. In dit verband is ook gekeken naar de mogelijkheid om dergelijke actieprogramma's te koppelen aan de koolstofmarkt.

De doelstellingen voor 2010 en 2011 zijn als volgt:

- Het verder afronden van het VROM aankoopprogramma door het geregistreerd krijgen van de gecontracteerde projecten en het zekerstellen van de gecontracteerde leveringen;
- Participatie in een of meer CDM projecten in Afrika en Least Developed Countries (LDC);
- Evaluatie van het CDM aankoopprogramma (inclusief de aanwending van de gecontracteerde leveringen en advisering over een eventueel aankoopbeleid van de overheid na 2012);
- Het, op basis van de op de koolstofmarkt opgedane ervaringen, bijdragen aan de verdere internationale ontwikkeling en uitvoering van

- de «off-set» mechanismen na 2012 (programmatische, sectorale benaderingen);
- Het ontwikkelen en uitwerken van duurzame ontwikkelingsprojecten die met een integrale aanpak bijdragen aan de armoedebestrijding, duurzame ontwikkeling en het beperken van de negatieve gevolgen van de klimaatverandering.

2.8. Polaire regio's; Beheer van Antarctica

De polaire regio's spelen een cruciale rol in het wereldwijde klimaatstelsel. Het smelten van (land)-ijskappen bijvoorbeeld, heeft direct effect op de zeespiegel en kan de opwarming van de aarde versterken door minder reflectie van zonlicht. Het feit dat er zo weinig menselijke activiteit is in de polaire regio's maakt deze regio's erg geschikt voor onderzoek naar klimaatverandering. De Antarctische ijskap vormt een schatkamer aan informatie over de historische ontwikkeling van het klimaat. Antarctica wordt door 28 landen gezamenlijk beheerd. Het Antarticaverdrag van 1959 vormt voor dit beheer de internationaalrechtelijke basis. Nederland is sinds 1967 Partij en heeft sinds 1990 tevens de consultatieve (stemgerechtigde) status. In 1991 is het protocol betreffende milieubescherming bij het Antarticaverdrag (Milieuprotocol) tot stand gekomen. In 1998 is dit protocol in werking getreden. Het waarborgen van vrede, wetenschappelijke samenwerking en het beschermen van het Antarctisch milieu vormen de pijlers van deze internationale afspraken.

Nederland heeft de afspraken in 1998 geïmplementeerd door middel van de Wet bescherming Antarctica (WbA). Kerninstrument van de wetgeving is een vergunningplicht voor activiteiten die vanuit Nederland in Antarctica worden ondernomen. Daarnaast is een deel van het protocol geïmplementeerd in de Nederlandse scheepvaartregelgeving. Jaarlijks vindt een bijeenkomst plaats van de Partijen bij het Antarticaverdrag, de zgn. Antarctic Treaty Consultative Meeting (ATCM). Onderwerpen die aan het Milieuprotocol raken worden besproken in de Committee for Environmental Protection (CEP; adviesorgaan van de ATCM). Het gaat daarbij onder meer om het gezamenlijk bespreken van milieueffectrapporten voor relatief omvangrijke activiteiten vanuit Partijstaten. Eventueel door de CEP voorgestelde maatregelen worden aan de ATCM ter besluitvorming voorgesteld. Sinds 1998 worden vrijwel jaarlijks maatregelen aanvaard die betrekking hebben op het aanwijzen van speciaal beschermde en beheerde Antarctische gebieden. Voor de toepassing van dergelijke maatregelen hoeft de WbA niet te worden aangepast, omdat door middel van de bestaande WbA-vergunningverlening gevolg kan worden gegeven aan de maatregelen. Wel dient goedkeuring van zulke maatregelen plaats te vinden door het Parlement. Gemiddeld werden de afgelopen jaren door Nederland op basis van de WbA drie tot zes vergunningen per jaar verleend voor activiteiten in Antarctica, grotendeels aan reisorganisaties. Deze vergunningen betreffen in een aantal gevallen meerdere cruises gedurende een Antarctisch zomerseizoen.

Nederland heeft zich de afgelopen jaren in de CEP en ATCM vooral ingezet voor een goede uitvoering van de gemaakte afspraken en het nadenken over hoe de menselijke «footprint» kan worden beperkt ter bescherming van het Antarctische milieu. Belangrijke thema's voor Nederland daarbij zijn mondiale milieudruk op het Antarctisch gebied door vervuiling, klimaatverandering (en daarmee samenhangend de monitoring van de toestand van het Antarctische milieu), en toerisme. Als «kleine Partij» zonder eigen basis ter plaatse tracht Nederland toegevoegde waarde in de ATCM te hebben door een degelijke inhoudelijke inzet op een weloverwogen set van onderwerpen, waaronder klimaatverandering, milieueffectrapportages, biologische exploratie en impact van toerisme. Nederland heeft zich actief opgesteld bij de totstandkoming van maatregelen op deze

terreinen. Daarnaast wijst Nederland in CEP-verband regelmatig op de belangen van coördinatie bij de vergunningverlening voor activiteiten in Antarctica, de controle op de naleving van het milieuprotocol en het vergroten van het aantal Partijen bij het protocol. Deze onderwerpen zullen de komende jaren onverminderd centraal blijven staan bij de inbreng in de CEP en ATCM. Daarnaast zal voor 2010 en 2011 de inzet erop gericht zijn om de implementatie van de bovengenoemde maatregelen te voltooien door wijziging van de bestaande WbA.

HOOFDSTUK 3 LUCHT EN GELUID

Binnen het Europese bronbeleid wordt onder andere verder gewerkt aan het beperken van scheepvaartemissies, en aan het internaliseren van de externe kosten van transport (waaronder de door transport veroorzaakte milieuvervuiling). De aanpak van industriële bronnen wordt verbeterd door middel van de herziening en integratie van zeven bestaande richtlijnen voor industriële emissies, waaronder IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control, geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, 2008/1/EG) en LCP (Large Combustion Plants, grote stookinstallaties, 2001/80/EG). Op gebied van geluidsbronnen wordt nieuw beleid geïmplementeerd om geluid van banden te beperken en m.b.t. omgevingslawaai.

Inzake emissies is op 31 oktober 2009 een herziene ozonverordening (EG/2037/2000) uitgebracht. De ozonverordening is de EU implementatie van het mondiale Ozonverdrag. Binnen dit Verdrag zijn met groot succes afspraken gemaakt over de uitfasering van ozon aantastende stoffen. In het kader van het «Global Partnership on Nutrient Management» wordt in UNEP (United Nations Environment Programme) verband gewerkt aan beperking van stikstof emissies over de gehele stikstof keten. Hierbij ligt de focus op maatregelen in ontwikkelingslanden. Verder wordt op EU en op mondiaal niveau gewerkt aan nieuwe afspraken ten aanzien van emissies van een aantal luchtverontreinigende stoffen, waaronder ammoniak en SO₂. Deze afspraken worden vastgelegd in herzieningen van de NEC-richtlijn («national emission ceilings» 2001/81/EG) en het Gotenburg-protocol onder het LRTAP (long-range transboundary air pollution) Verdrag.

3.1. Bronnen

3.1.1. Scheepvaartemissies

Gezien de internationale aard van de zeescheepvaart is de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) hét forum voor normstelling in de sfeer van nieuwe schone technologie en schone brandstoffen. Het gaat hierbij om niet-broeikasgassen (voor wat betreft het beleid t.a.v. uitstoot van broeikasgassen door de scheepvaart zie hoofdstuk 2.6.3.). In de IMO werd in april 2008 een principeovereenkomst bereikt over de aanscherping van haar conventie over luchtvervuiling door schepen, Marpol Annex VI. Tijdens MEPC 57, de 57e zitting van het IMO-milieucomité, werd besloten tot een forse aanscherping van de zwavelnormen (SO₂) voor scheepsbrandstoffen en van de NO_x-normen voor scheepsmotoren. Voor de SECA-gebieden (Sulphur Emission Control Area, de Noordzee en de Baltische Zee) wordt het maximaal toegelaten zwavelgehalte in scheepsbrandstoffen verlaagd van het huidige 1,5% zwavel via een tussenstap van 1,0% in 2010 naar 0,1% in 2015. Voor overige zeeën (buiten de SECA-gebieden) zal het maximale toegestane zwavelgehalte worden teruggebracht van het huidige 4,5% naar 3,5% in 2012 en vervolgens naar 0,5% in 2020. De laatste norm wordt echter nog onderworpen aan evaluatie in 2018 waarbij vraag en aanbod op de wereldmarkt voor zwavelarme brandstoffen in ogenschouw wordt genomen. Voor de NO_x-emissies heeft het IMO/Marine Environment Protection Committee (MEPC) besloten dat de emissienorm voor motoren op nieuwe schepen vanaf 2011 gemiddeld 20 procent strenger wordt dan nu. Vanaf 2016 moeten motoren op nieuwe schepen in speciale regionale gebieden voldoen aan normen die 80 procent strenger zijn dan de huidige. Deze regionale norm moet ook voor de Noordzee gaan gelden. Ook de grote motoren (inhoud per cilinder 90 liter of meer én een vermogen van meer dan 5000 kW) op schepen gebouwd in de periode 1990 t/m 1999 zullen met terugwerkende kracht

aan de huidige normen (die tot nog toe alleen gelden voor motoren op schepen gebouwd vanaf 2000) moeten gaan voldoen. Deze IMO-regelgeving zal door de Commissie moeten worden omgezet in EU-regelgeving.

Voor op deze problematiek gericht nieuw beleid is het voorts van belang een onderscheid te maken naar enerzijds bronbeleid (zoals normstelling voor scheepsmotoren en -brandstoffen) en anderzijds aanvullende regionale maatregelen, zoals afspraken op EU-niveau over differentiatie van haventarieven.

Nederland was in de IMO één van de voortrekkers bij de totstandkoming van een ambitieuze aanscherping van de internationale emissienormen. Over de principeovereenkomst, afgesloten in april 2008 en bekrachtigd in oktober 2008, is Nederland tevreden. Daarnaast overweegt de EU waar nodig aanvullend regionaal Europees beleid. Nederland verzoekt de Commissie om te komen met voorstellen voor differentiatie van haventarieven (hogere haventarieven voor de meest vervuilende schepen en lagere tarieven voor schone). Indien sprake is van onvoldoende draagvlak binnen de EU, zal Nederland samen met in ieder geval Duitsland, België en Frankrijk (de zgn. Hamburg – Le Havre range) onderzoeken of er mogelijkheden zijn om deze maatregel te introduceren. Belangrijke voorwaarde daarbij is evenwel dat de concurrentiepositie van de Nederlandse havens intact blijft.

3.1.2. Internalisering externe kosten transport

In juni 2008 heeft de Commissie het pakket «duurzaam vervoer» uitgebracht, bestaande uit een drietal voorstellen: een mededeling «strategie voor de internalisering van de externe kosten van vervoer»; een wijziging van de bestaande «Eurovignetrichtlijn» en een mededeling over geluidsreducerende maatregelen voor bestaand spoormateriaal.

Over de strategie van internaliseren van externe kosten van vervoer (en de mededeling geluidsreducerende maatregelen) zijn Raadsconclusies aangenomen. Het proces om de Eurovignetrichtlijn (1999/62/EG) te wijzigen, is moeilijk gebleken. Deze herziening ziet op doorberekening van externe kosten voor luchtkwaliteit, geluid en congestie bij het vrachtverkeer. Doel is de lidstaten aan te sporen om gedifferentieerde heffingen in te voeren om de efficiëntie en milieuprestaties van het vrachtvervoer over de weg te verbeteren. Doordat de meningen over de Eurovignetrichtlijn in de Raad te sterk uiteen liepen zijn de onderhandelingen hierover opgeschort.

Nederland is in beginsel positief over de herziening van de Eurovignetrichtlijn omdat het past in het beginsel «de vervuiler betaalt», en omdat met een reële beprijzing een maatschappelijk optimale keuze kan worden gemaakt voor vervoersmodaliteiten. Nederland constateert ook dat het voorstel nog geen gericht CO₂ beleid bevat dat de ambitieuze klimaatdoelstellingen van de Unie verder instrumenteert. Nederland zal er daarom bij de Commissie op blijven aandringen om met aanvullende beleidsvoorstellen te komen om de CO₂-uitstoot van transport te helpen terugdringen. Het ziet ernaar uit dat het Belgisch Voorzitterschap in de tweede helft van 2010 dit weer gaat oppakken.

3.1.3. Industriële emissies

Op 25 juni 2009 hebben de lidstaten in de Raad een politiek akkoord bereikt over de richtlijn industriële emissies (herschikking van geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, COM (2007) 844).

Het akkoord herziet en integreert zeven richtlijnen over industriële emissies, waaronder de IPPC-richtlijn en de LCP-richtlijn. De inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon leidde tot uitstel van het aannemen van het gemeenschappelijk standpunt omdat er discussie ontstond over de interpretatie van het nieuwe systeem voor comitologie. Naar verwachting wordt de richtlijn na de tweede lezing in de tweede helft van 2010 vastgesteld. Na een omzettingstermijn van twee jaar zal de richtlijn in de loop van 2012 in werking treden.

De richtlijn industriële emissie heeft als doel milieuverontreiniging door industriële activiteiten en intensieve veehouderij te voorkomen en te bestrijden. Het belangrijkste instrument van de richtlijn is de milieuvergunning. Om een milieuvergunning te krijgen, moet een bedrijf de beste beschikbare technieken toepassen om emissies te voorkomen dan wel zo ver mogelijk te reduceren. Om te bepalen wat de beste beschikbare technieken zijn, maken vergunningverleners en bedrijven onder meer gebruik van Europese referentiedocumenten/handreikingen voor beste beschikbare technieken (BREF's).

Het politiek akkoord bevat de volgende elementen:

- De eisen aan het gebruik van BREF's in milieuvergunningen zijn verbeterd in lijn met de Nederlandse praktijk. Minder strenge eisen dan in de BREF's zijn alleen met een goede motivering toegestaan;
- De kwaliteit en toegankelijkheid van BREF's zijn beter gewaarborgd;
- Minimum-eisen voor specifieke industriële activiteiten, zoals grote stookinstallaties, zijn aangescherpt. Afwijken van BREF's kan niet verder dan deze minimumeisen;
- Informatieverplichtingen zijn gestroomlijnd en de mogelijkheid om vergunningen te vereenvoudigen door ze deels te vervangen door algemene regels is behouden. De merkbare lasten blijven ongeveer gelijk. Ten opzichte van het voorstel van de Commissie zijn de lasten verminderd.

Kern van de Nederlandse inzet is te komen tot een ambitieuze richtlijn die eco-innovaties via milieuvergunningverlening stimuleert, zodat de milieudoelen binnen bereik komen (bv. emissieplafonds op grond van de richtlijn nationale emissieplafonds (NEC, 2001/81/EG)). Het politiek akkoord past grotendeels bij deze inzet en bevat veel van de door Nederland ingebrachte voorstellen, waaronder de mogelijkheid zonodig verdergaande emissiereducties te eisen. Dit helpt te garanderen dat de uitvoering van verplichtingen van de richtlijn industriële emissies en verplichtingen uit de richtlijn nationale emissieplafonds op elkaar worden afgestemd.

Voor grote stookinstallaties is een aantal uitzonderingen geformuleerd, waardoor oudere installaties met relatief hoge emissies langer in gebruik mogen blijven. Voor Nederlandse bedrijven heeft dit geen effect omdat deze al aan de eisen voldoen. Voor het «level playing field» en de inzet om in Europa de luchtkwaliteitsdoelen te halen is het wel nadelig.

Nederland heeft zich ingezet om innovatie verder te stimuleren door het wegnemen van barrières voor NO_x-emissiehandel. Hoewel de huidige richtlijn de gelegenheid biedt voor nationale emissiehandel, is hierin niet expliciet in de richtlijn voorzien. Dit heeft te maken met gebrek aan steun bij andere lidstaten en het Europees Parlement. Nederland zal zich bij de tweede lezing blijven inzetten om flexibilisering van de bepalingen voor grote stookinstallaties te beperken en emissiehandel meer aandacht te geven in de richtlijn.

3.1.4. Geluidsnormen voor banden

In maart 2009 werd de Europese verordening typegoedkeuringsvoorschriften voor de algemene veiligheid van motorvoertuigen (661/2009/EG)

aangenomen waarin minimum producteisen voor banden ten aanzien van rolweerstand, veiligheid en rolgeluid werden vastgesteld voor banden die vanaf 2012 op de Europese markt komen. Daarnaast wordt vanaf november 2012 een Europese verordening voor het etiketteren van autobanden van kracht. Deze verordening bevat verplichtingen voor leveranciers en distributeurs van autobanden om eigenschappen van de band via een label kenbaar te maken aan de consument. Het label bevat informatie over brandstofefficiëntie (rolweerstand), grip op natwegdek (veiligheid) en geluidsproductie (rolgeluid) van de band. De informatie moet zichtbaar zijn voor de consument of eindgebruiker in de vorm van een sticker op de band of door middel van informatie in de directe nabijheid van de band. De consument moet deze informatie kunnen zien vóór de aankoop van de band. Ook moet de leverancier de eindgebruiker informeren over de eigenschappen van de band op of bij de factuur van de gekochte banden. Het idee achter de verordening is dat consumenten aan de hand van de informatie op het etiket aangemoedigd worden te kiezen voor zuinige, stille en veilige autobanden.

3.1.5. Omgevingslawaai

De Europese richtlijn omgevingslawaai (2002/49/EG) ziet op agglomeraties, inrichtingen en wegbeheerders, en werd in 2004 in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd. Belangrijke doelen van deze richtlijn zijn:

- Vaststellen van de blootstelling aan omgevingslawaai door middel van geluidsbelastingkaarten;
- Vaststellen van actieplannen op basis van de resultaten van de geluidsbelastingkaarten;
- Introductie van de Europees geharmoniseerde dosismaat L_{den} en L_{night} .

Voor een Europees systeem van geluidsbelastingkaarten zijn geharmoniseerde geluidsbelastingindicatoren nodig. Voor het bepalen van de hinder is dit de L_{den} en voor slaapverstoring de L_{night} .

De inwerkingtreding van de richtlijn omgevingslawaai vindt plaats in twee tranches. De eerste tranche richt zich op:

- agglomeraties met meer dan 250 000 inwoners,
- (spoor-)wegen en burgervliegvelden met een hoge intensiteit, en
- Wm inrichtingen¹ met een geluidsproductie hoger dan 55 dB L_{den} .

Zij moesten in 2007 een geluidsbelastingkaart aanleveren en in 2008 een actieplan hebben opgesteld. Bij inwerkingtreding van de eerste tranche was de rekenmethode voor de geluidskarten echter nog niet klaar. Daarom werd het voor de eerste tranche toegestaan om een interim-methode dan wel een bestaande nationale methode (indien equivalent aan de interim-methode) te hanteren.

De tweede tranche ziet op:

- agglomeraties met meer dan 100 000 inwoners, en
- (spoor-)wegen en vliegvelden met een iets lagere intensiteit.

Zij moeten in 2012 een geluidsbelastingkaart aanleveren en in 2013 actieplannen hebben opgesteld. Momenteel wordt er gewerkt aan een gemeenschappelijke rekenmethode voor de geluidskarten van de tweede tranche. Een Belgisch consortium is bezig een rapport over een gemeenschappelijke rekenmethode op te stellen, en is in februari 2010 officieel af. Hierop zal een antwoord komen van de Commissie in de vorm van een evaluatierapport. De verwachtingen voor 2011 hangen samen met dit evaluatierapport. De Commissie zal een zienswijze moeten ontwikkelen ten aanzien van de richtlijn, die mogelijk leidt tot aanpassing ervan.

¹ Inrichting als begrip in de Wet milieubeheer (Wm): «elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.»

3.2. Emissies

3.2.1. Ozon (Montreal-protocol)

Het Montreal-protocol (het internationale Verdrag ter bescherming van de ozonlaag) bestaat ruim 20 jaar. Het Montreal-protocol is een zeer effectief instrument gebleken en wordt alom gezien als een van de meest succesvolle mondiale milieuverdragen. In 2007 is onder dit Verdrag een belangrijke bindende afspraak gemaakt om de uitfasering van chloorfluorkoolwaterstoffen, ofwel HCFK's, te versnellen. Deze stoffen worden met name gebruikt als alternatief voor CFK's in koeltoepassingen en als isolatieschuim. Deze uitfasering is niet alleen belangrijk voor de bescherming van de ozonlaag, maar heeft ook een direct verband met klimaatverandering. HCFK's tasten weliswaar de ozonlaag veel minder aan dan CFK's, maar ze zorgen (net als CFK's) wel voor opwarming van het klimaat. In de komende jaren komt het erop aan de klimaatwinst van deze afspraken ook daadwerkelijk te effectueren. Belangrijk daarbij is dat grootschalige overschakeling op het gebruik van fluorkoolwaterstoffen, ofwel HFK's, wordt voorkomen. Deze stoffen hebben geen ozonlaagafbrekend effect, maar zijn wel zeer sterke broeikasgassen. Om die reden hebben een aantal partijen bij het Montreal-protocol, waaronder een achttal eilandstaten en de VS, Mexico en Canada, voorgesteld om deze HFK's onder het Montreal-protocol te reguleren, met een goede afstemming met de lopende klimaatonderhandelingen.

In 2008 is een start gemaakt om de beleidsopties in kaart te brengen om emissies van ozonlaagafbrekende stoffen uit bestaande voorraad (d.w.z. uit producten die reeds in omloop zijn) te voorkomen. Indien dit ruim voor 2015 tot uitvoering kan worden gebracht kunnen emissies van een grote hoeveelheid ozonlaagafbrekende stoffen worden voorkomen. Deze maatregelen zullen eveneens een substantiële bijdrage leveren aan de mitigatie van klimaatverandering.

De belangrijkste vragen voor het komende decennium blijven:

- Welke nieuwe, ozonafbrekende stoffen dienen nog onder het regime gebracht te worden?
- Hoe kan de wetenschappelijke basis voor besluitvorming verder worden versterkt?
- Zijn institutionele aanpassingen nodig om effectief te blijven?
- Hoe kan de naleving verder worden versterkt?
- Hoe kan het financiële mechanisme robuust blijven opereren?

De verplichtingen uit het Montreal-protocol zijn in Europees verband neergelegd in de verordening betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken. Op 31 oktober 2009 is de herziene ozonverordening gepubliceerd in het kader van het programma «better regulation» (zie verder paragraaf 9.3).

Nederland zal, direct en in EU-verband, actief participeren in de discussie over de mogelijkheden om de emissies uit de bestaande voorraad te voorkomen, en meewerken aan de nadere uitwerking van de afspraken over de versnelde uitfasering van HCFK en het voorkomen van grootschalige overschakeling naar het gebruik van HFK's. Overeenkomstig de EU-positie heeft Nederland ingezet op een emissiereductiearrangement voor HFK's in het klimaatakkoord Kopenhagen, waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die het Montreal-protocol biedt voor een effectieve aanpak. Het bereikte akkoord in Kopenhagen bevatte een dergelijke regeling uiteindelijk niet, en om die reden zal de Nederlandse inzet onveranderd blijven in het vervolg van de klimaatonderhandelingen. Met het oog op de toekomstige werkzaamheden onder het Montreal-protocol zal Nederland inzetten op het waarborgen van

naleving, het tegengaan van illegale handel en het terugdringen van het gebruik van methylbromide voor het gassen van ladingen en containers (de zgn. «Quarantaine and Pre-shipment behandelingen», QPS).

3.2.2. *Mondiale stikstofstrategie*

Een overschot aan stikstofverbindingen in het milieu (o.a. nitraat, ammoniak en lachgas) kan leiden tot gevaar voor de menselijke gezondheid, verslechtering van luchtkwaliteit, drink- en oppervlaktewaterverontreiniging, klimaatverandering, verlies van biodiversiteit en aantasting van de ozonlaag. Een stikstoftekort leidt tot lage gewasopbrengst en bodemuitputting. Nederland streeft zowel nationaal als internationaal naar een situatie waarin het stikstofgebruik leidt tot maximale voordelen (voedsel- en biomassa-productie) met minimale negatieve invloed op de gezondheid van mensen en op het functioneren van ecosystemen. Ook voor het bereiken van de «Millennium Development Goals» met betrekking tot schoon drinkwater, rioolwaterzuivering, bestrijding van ondervoeding en bevorderen van duurzame ontwikkeling, is een vanuit stikstofoptiek geïntegreerde aanpak gewenst. Hiermee wordt voorkomen dat maatregelen voor één bepaalde vorm van stikstof tot afwenteling naar een ander milieucompartiment of afwenteling in de tijd leiden. Tegelijkertijd wordt de mogelijke synergie tussen stikstofmaatregelen maximaal benut. Overdracht van nationale kennis met betrekking tot onder meer landbouwkundige optimalisatie aan buitenlandse partijen is een van de voornaamste manieren om hieraan bij te dragen. In dat kader is in 2009 samen met het UNEP het «Global Partnership on Nutrient Management» (GPNM) opgericht, dat ontwikkelingslanden hierbij gaat helpen. De komende twee jaar start het GPNM met het vaststellen van de regionale verschillen in omvang van het probleem en de uitwerking van een instrumentarium waarmee het probleem geanalyseerd kan worden en het nutriëntenmanagement kan worden verbeterd.

3.2.3. *Nationale emissieplafonds*

Het kabinet acht het niet uitgesloten dat de Commissie in de loop van 2010 uiteindelijk toch een voorstel voor herziening van de richtlijn Nationale Emissie Plafonds (NEC, 2001/81/EG) zal uitbrengen. Een andere mogelijkheid is dat de Commissie het tijdstip waarop het voorstel gepubliceerd zal worden afhankelijk maakt van de voortgang van de herziening van het Gotenburg protocol onder de Conventie inzake grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (zie paragraaf 3.2.4). De huidige richtlijn stelt plafonds aan de emissie van zwaveldioxide (SO₂), stikstofoxiden (NO_x), ammoniak (NH₃) en vluchtige organische stoffen (NMVOS), die vanaf 2011 niet meer overschreden mogen worden. Emissie van deze stoffen draagt bij aan luchtverontreiniging via de vorming van secundair fijnstof, ozon (smog) en is mede verantwoordelijk voor verzuring en vermisting van de natuur. De herziening van de richtlijn zal gericht zijn op het formuleren van emissieplafonds voor 2020, waarbij naar alle waarschijnlijkheid ook een plafond voor PM_{2,5} (zeer fijn stof) zal worden gesteld.

Vanuit Nederland wordt de ontwikkeling van het Commissievoorstel voor de NEC-richtlijn nauwlettend gevolgd. Met name de relatie tussen de Nederlandse klimaatambitie en eventuele emissieplafonds is voor Nederland een aandachtspunt. Daarnaast streeft Nederland naar ambitieuze maar haalbare plafonds. Nadat het voorstel door de Commissie gepubliceerd is zal het kabinet de Kamer informeren over zijn positie.

3.2.4. Grensoverschrijdende luchtverontreiniging

De Conventie inzake grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (CLRTAP) kwam in 1979 tot stand en wordt gefaciliteerd door de Economische Commissie voor Europa van de VN (VN-ECE). Het CLRTAP trad in 1983 in werking en kent 51 partijen, waaronder vrijwel alle landen op het Europese continent, de EU, de VS, Rusland en Canada. Aan de hand van protocollen worden de doelstellingen van de Conventie uitgewerkt. Inmiddels zijn er acht protocollen opgesteld. Alle protocollen zijn van kracht voor de partijen bij de Conventie die hebben geratificeerd of zijn toegetreden. Met name landen ten (zuid-)oosten van de EU hebben zich de laatste decennia terughoudend opgesteld. Traditioneel beweegt het Verdrag zich op het gebied van de klassieke milieuverontreiniging – zoals verzuring, eutrofiëring (stikstofdioxide en ammoniak) en ozon op leefniveau. Het laatste decennium zijn ook zware metalen en persistente organische verontreinigende stoffen (POP's – persistent organic pollutants) onder het verdragsregime gebracht. Een drietal protocollen onder CLRTAP zijn de afgelopen periode geëvalueerd; het Gotenburg-protocol, het Zware Metalen (Heavy Metals, HM)-protocol en het POP-protocol.

Voor het Gotenburg-protocol wordt een herziening voorgesteld, waarbij nieuwe nationale emissieplafonds voor 2020 moeten worden geformuleerd en rekening wordt gehouden met fijnstof ($PM_{2,5}$). Van recente datum is het inzicht dat ook de wederzijdse interactie tussen klimaat en luchtverontreiniging van belang is en dat dit inzicht in de mate van het mogelijke en haalbare bij de herziening moet worden meegenomen. Het protocol kent een inhoudelijke samenhang met de Europese NEC-richtlijn (81/2001/EG), de IPPC-richtlijn (01/2008/EG), de euro/EURO normstelling voor het wegverkeer. Het verschil tussen het Gotenburg protocol en de genoemde EU instrumenten is dat het Gotenburg ook aandacht besteedt aan integraal stikstofbeleid op landbouwbedrijven. De EU en VN-ECE werken samen bij de totstandkoming van de NEC-richtlijn en het Gotenburg-protocol, waarbij de EU het wetenschappelijke netwerk en instrumenten van de VN-ECE gebruikt. Nederland hecht eraan dat de herziening van het Gotenburg en herzieningen van EU-regelgeving op elkaar worden afgestemd. De herziening van het Gotenburg protocol zal naar verwachting eind 2011 zijn afgerond. Of het een geamendeerd protocol of een geheel nieuwe protocol gaat worden is nog onderwerp van bespreking. In september 2009 heeft de Conventie besloten om ook het Zware Metalen protocol te herzien. Belangrijke vernieuwing is dat de kwikemissies van stationaire bronnen en vanuit producten moeten worden toegevoegd. Ook binnen UNEP wordt gewerkt aan zware metalen. De UNEP Governing Council heeft in februari 2009 besloten een «legally binding mechanism» te ontwikkelen dat in 2013 gereed moet zijn. De herziening van het Zware Metalen Protocol – mits succesvol – kan voor UNEP een voorbeeldfunctie vervullen.

De herziening van het POP protocol is tijdens de «Executive Body» in december 2009 technisch afgerond. Het aantal POP's dat door het protocol wordt gereguleerd is flink groter geworden. Daarnaast heeft de EU in 2008 nog vier stoffen ingediend, waaronder op aandringen van Nederland dicofol. Ook Noorwegen heeft een nieuwe stof aangemeld. De komende 2 jaar zullen deze stoffen worden beoordeeld en eventueel toegevoegd. Het succes van het POP-protocol neemt echter niet weg dat het Verdrag van Stockholm – vanwege de mondiale werking – de potentie heeft om van veel grotere betekenis voor het milieu te zijn. Dit perspectief moet leidend zijn voor het kiezen van het juiste toekomstige spoor. Wat Nederland betreft wordt hiertoe de Vijfde bijeenkomst van Partijen bij het Verdrag van Stockholm in 2011 afgewacht en worden er tot die tijd geen nieuwe activiteiten onder het POP-Protocol gestart.

Nadat de drie bovengenoemde protocollen zijn aangepast, zal de aandacht zich binnen de Conventie nog meer moeten gaan richten op de implementatie van hetgeen is overeengekomen. Daartoe is het vooral van belang dat veel meer landen partij worden bij de herziene protocollen. Deze noodzaak is een van de bouwstenen voor de strategie op lange termijn die de Conventie aan het ontwikkelen is. Een andere bouwsteen is de samenloop en samenwerking met mondiale verdragen zoals het Verdrag van Stockholm en de UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change). De wederzijdse interacties tussen luchtverontreinigende stoffen en broeikasgassen is een aspect waaraan steeds meer aandacht gaat worden besteed. Synergie in beleid voorkomt dat oplossingen van het ene milieuprobleem ten koste gaan van het andere milieuprobleem, en zorgt ervoor dat de meest kosteneffectieve oplossingen gekozen wordt. Reductiedoelstellingen voor klimaat en luchtverontreinigende stoffen moeten het liefst geïntegreerd bepaald worden, zowel binnen de Conventie als in de EU-27. Daarvoor is nodig dat de Conventie het werkkterrein bijstelt en tegelijkertijd goed samenwerkt met de IPCC en de UNFCCC. Ook hiervoor kunnen organisatorische veranderingen noodzakelijk zijn. De langetermijnstrategie voor CLTRAP zal naar verwachting eind 2011 afgerond zijn.

HOOFDSTUK 4 BODEM, WATER EN LUCHT

Voor alle drie de klassieke milieucomponenten (bodem, water en lucht) is het beleid nog altijd in ontwikkeling. Er wordt onderhandeld over een EU-bodemrichtlijn. Binnenkort wordt een voorstel verwacht ter herziening van de EU-drinkwaterrichtlijn (75/440/EEG) en momenteel wordt gewerkt aan een herziening van het EU biocidenbeleid waarbij onder andere wordt gekeken naar mechanismen om risico's voor bijvoorbeeld emissies naar water af te vangen bij de toelating van biociden. Voor luchtkwaliteit is 2011 een belangrijk jaar omdat dan de EU grenswaarden voor fijnstof moeten zijn gehaald.

4.1. Kaderrichtlijn bodem

In september 2006 heeft de Commissie een mededeling gepubliceerd inzake een thematische strategie voor bodembescherming en een voorstel tot een kaderrichtlijn¹. Over de strategie heeft de Raad zich niet formeel uitgesproken, maar de milieuc commissie van het Europees Parlement heeft hier op 3 oktober 2007 mee ingestemd. In november 2007 heeft het Europees Parlement diverse amendementen op het voorstel tot een richtlijn aangenomen, maar het lukte het toenmalige Portugese Voorzitterschap niet om in de Milieuraad een politiek akkoord te bereiken. Nederland heeft toen samen met Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk en het VK tegen de richtlijn gestemd en een blokkerende minderheid gevormd. Nederland blijft tegen een EU bodemrichtlijn omdat dit niet het juiste instrument is om het doel (een voldoende bescherming van de bodemkwaliteit) te bereiken. Sinds de stemming in de Milieuraad van december 2007 is het voorstel twee keer geagendeerd, door opeenvolgend het Franse (tweede helft 2008) en Tsjechische (eerste helft 2009) voorzitterschap. Onder beide voorzitterschappen is de blokkerende minderheid waar Nederland aan deelneemt in stand gebleven. Het Zweedse voorzitterschap heeft de richtlijn niet voor behandeling geagendeerd, maar het Spaanse voorzitterschap heeft de bodemrichtlijn weer op de agenda geplaatst. Niet alle lidstaten in de blokkerende minderheid hebben vanuit dezelfde principiële achtergrond in het verleden tegengestemd. Wanneer het voorzitterschap erin slaagt een van de grotere lidstaten te verzoenen met de inhoud van een compromis tekst die nog aanvaardbaar blijft voor de landen die nu al vóór een richtlijn zijn dan kan een politiek akkoord alsnog worden bereikt.

Nederland heeft sinds de Milieuraad van december 2007 consequent dezelfde positie aangehouden. Nederland is van mening dat veel kan worden bereikt, maar beoordeelt het instrument van een kaderrichtlijn als niet-proportioneel. Daarom kan Nederland niet instemmen met een EU kaderrichtlijn bodembescherming.

4.2. Herziening drinkwaterrichtlijn

De Commissie bereidt een herziening van de Drinkwaterrichtlijn (98/83/EG) voor. Reeds in 2003 organiseerde de Commissie over de herziening een Europees seminar. De Commissie is voornemens om op de toen bereikte conclusies voort te bouwen. De belangrijkste wijzigingen hebben betrekking op de introductie van het in het kader van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) ontwikkelde concept van zogeheten «water safety plans» en de uitwerking van het wettelijk kader voor de beoordeling van materialen en chemicaliën die bij de productie en distributie in contact komen met drinkwater. Beide onderwerpen sluiten goed aan bij ontwikkelingen in de Nederlandse wetgeving in het kader van de nieuwe drinkwaterwet en het drinkwaterbesluit. Andere onderwerpen die de aandacht

¹ Thematische strategie voor bodembescherming, COM(2006)231 definitief.

krijgen bij de herziening van de richtlijn hebben betrekking op monitoring en meetmethoden.

Naar verwachting komt de Commissie in de eerste helft van 2010 met een voorstel voor herziening. Nederland neemt actief deel aan het voorbereidingstraject. De inzet van Nederland is erop gericht een optimale afstemming te bewerkstelligen tussen de ontwikkelingen in de Nederlandse wetgeving en de herziening van de Drinkwaterrichtlijn

Een specifiek aandachtspunt voor Nederland is het Europees vastleggen van een geharmoniseerd beoordelingskader voor materialen en chemicaliën in contact met drinkwater (van bron tot kraan). Op nationaal niveau werkt Nederland met een systematiek dat voor wat betreft kwaliteitseisen, testmethoden en certificatiesysteem uitgaat van een hoog beschermingsniveau voor de volksgezondheid. Nederland streeft er dan ook naar om de eigen aanpak zoveel mogelijk ingang te doen vinden in Europa en ook wettelijk te verankeren. Op deze manier wil Nederland een hoog beschermingsniveau uit het oogpunt van volksgezondheid koppelen aan Europese productharmonisatie. Naar het zich laat aanzien zal de Commissie echter in het voorstel voor de herziening van de Drinkwaterrichtlijn geen of weinig aandacht besteden aan de beoordeling van materialen en chemicaliën in contact met drinkwater. Nederland werkt daarom nauw samen met drie andere lidstaten, Duitsland, Frankrijk en het VK. Tussen deze landen worden de nationale regels vooruitlopend op Europese regelgeving geharmoniseerd, en deze landen trekken ook gezamenlijk op bij discussies op EU-niveau. De verwachting is dat ook een aantal andere landen zich bij het initiatief van de vier lidstaten aansluiten. Dit geldt bijvoorbeeld al voor Portugal.

4.3. Biocidenverordening

Op 12 juni 2009 publiceerde de Commissie haar voorstel voor een «verordening van het Europees Parlement en Raad betreffende het op de markt brengen en het gebruik van biociden» (COM (2009) 267). Deze verordening vervangt de richtlijn biociden (98/8/EG) betreffende het op de markt brengen van biociden. Het voorstel introduceert een hybride toelatingsstelsel; deels Europees gecentraliseerd bij het European Chemicals Agency (ECHA), deels nationaal. Ook zal een aantal productgroepen worden uitgezonderd en zal een aantal nieuwe productgroepen worden toegevoegd. Met uitzondering van bovenstaande wijkt het voorstel op hoofdlijnen niet af van de richtlijn 98/8/EG. Het beschermingsniveau voor mens en milieu blijft, volgens de Commissie, onveranderd hoog. Het voorstel is momenteel in behandeling in de Raadswerkgroep milieu (EU) in Brussel.

Nederland staat positief ten opzichte van harmonisatie van de toelating van biociden en kent al sinds de bestrijdingsmiddelenwet van 1962 een dergelijk systeem, maar heeft wel aarzelingen over de introductie van communautair afgegeven toelatingen naast toelatingen in de lidstaten. De wederzijdse erkenning van toelatingen door de lidstaten – zoals die nu al geldt – kan harmonisatie evengoed bewerkstelligen, en de lidstaten zijn beter in staat rekening te houden met lokale omstandigheden bij het formuleren van de toelatingseisen. De verwachting is dat zowel Spanje als België de verordening zullen agenderen. De plenaire stemming in het Europese Parlement is voorzien half mei 2010.

4.4. Richtlijnen luchtkwaliteit

Eind 2007 zijn de onderhandelingen over de samenvoeging van de Europese kaderrichtlijn luchtkwaliteit en vier dochterrichtlijnen afgerond. Het Europees Parlement en de Raad zijn in tweede lezing tot een akkoord gekomen en de nieuwe richtlijn is op 11 juni 2008 gepubliceerd (2008/50/EG). In de onderhandelingen heeft Nederland ingezet op een realistische, haalbare set normen en een koppeling tussen normen en (Europese) bronmaatregelen. Het voor Nederland belangrijkste onderdeel van de nieuwe richtlijn betreft de mogelijkheid om uitstel te verkrijgen voor de grenswaarden voor PM_{10} en NO_2 . Dit uitstel kan alleen verkregen worden als er een actieplan aan de Commissie overlegd wordt waarin beargumenteerd is welke maatregelen genomen worden om zeker te stellen dat na afloop van het uitstel aan de grenswaarden wordt voldaan. Hiertoe heeft Nederland het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) opgesteld¹ dat begin juli 2008 aan de Commissie is aangeboden. In april 2009 heeft de Commissie na zorgvuldige bestudering ingestemd met het uitstel. En nu is de inspanning gericht op uitvoering van het NSL en monitoring van de voortgang. Jaarlijks wordt aan de Commissie gerapporteerd over de ontwikkelingen in de luchtkwaliteit. In 2011 en 2015 moet worden aangetoond dat de grenswaarden op 11 juni 2011 (PM_{10}) en op 1 januari 2015 (NO_2) zijn gehaald.

Het NSL bevat een gebiedsgerichte aanpak van de luchtkwaliteitsproblematiek die het kabinet voorstaat. In het NSL worden maatregelen voorgesteld die moeten leiden tot het voldoen aan de Europese luchtkwaliteitseisen. In deze maatregelen wordt ook rekening gehouden met de effecten van ruimtelijke ontwikkelingen en worden deze mogelijk gemaakt door het nemen van eventuele extra maatregelen ter compensatie.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 240, nr. 88.

HOOFDSTUK 5 AFVALSTOFFEN

De komende twee jaar zal duidelijk worden of er behoefte is aan EU beleid ten aanzien van bioafval en mogelijk zal de Commissie besluiten een voorstel tot wetgeving te doen. Verder lopen de komende periode onderhandelingen over de aanpak van elektronisch afval. Op mondiaal niveau vindt in 2011 de 10e CoP voor het Verdrag van Bazel (gevaarlijke afvalstoffen) plaats, en wordt momenteel verder gewerkt aan de ratificatie van het IMO Verdrag t.a.v. sloopschepen.

5.1. Bioafval

De Commissie overweegt of communautaire regelgeving ten aanzien van de inzameling en verwerking van bioafval noodzakelijk is. Op 3 december 2008 heeft de Commissie hier een groenboek (COM (2008) 811) over uitgebracht. Op het moment van schrijven voert de Commissie een consultatie en een zgn. «impact assessment» uit. Dit moet onder andere uitwijzen of aparte EU regels ten aanzien van bioafval tot voldoende milieurendement zouden leiden (dit met het oog op het feit dat een en ander al indirect is geregeld, bijvoorbeeld in de richtlijn stortten, 1999/31/EG). Op basis van de uitkomst zal de Commissie besluiten al dan niet een voorstel tot regelgeving uit te brengen. Naar verwachting ontstaat in de eerste helft van 2010 (na publicatie van het impact assessment) duidelijkheid over de plannen van de Commissie. Indien de Commissie besluit een voorstel uit te brengen zal de planning van de behandeling hiervan afhankelijk zijn van de komende Voorzitterschappen.

De inzameling en verwerking van bioafval is in Nederland al goed geregeld. Bovendien zijn er specifieke omstandigheden in Nederland (bijvoorbeeld dichte woonkernen) die randvoorwaarden opleggen aan de inzameling en verwerking van bioafval. Daarom is Nederland terughoudend ten aanzien van Europese regels over bioafval. Op het moment van schrijven is echter te weinig bekend over de plannen van de Commissie om te beoordelen of EU regels op dit vlak tot hinder zouden leiden voor Nederland. In algemene zin zal Nederland zich inzetten voor regels die zo goed mogelijk aansluiten bij het bestaande Nederlandse systeem. Indien er milieuwinst te halen valt, ook in andere lidstaten van de EU, is Nederland niet tegen ambitieuze doelen op dit vlak, maar dan moeten lidstaten wel de flexibiliteit behouden om de doelen op een effectieve wijze te kunnen realiseren.

5.2. Elektronische apparatuur

In de eerste helft van 2008 heeft de Commissie stakeholderconsultaties gehouden over zowel de richtlijn afgedankte elektronische apparatuur (2002/96/EG) betreffende het afvalbeheer van afgedankte elektronische en elektrische apparatuur (Waste Electric and Electronic Equipment; WEEE) als de richtlijn betreffende het beperken van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur (Restriction of the use of Hazardous Substances in electrical and electronic equipment; RoHS, 2002/95/EG). De Commissie heeft in december 2008 voorstellen gepresenteerd voor herschikking van beide richtlijnen.

Bij de aanvang van het Spaanse Voorzitterschap begin 2010 is er nog een aantal forse discussiepunten. Vooralsnog kan niet met zekerheid gezegd worden wanneer de onderhandeling zal worden afgerond, al is het wel de verwachting dat uiteindelijk een compromis kan worden gevonden dat voldoende steun geniet onder de lidstaten, Commissie en het Europees Parlement. Afhankelijk van de voortgang die de verschillende voorzitter-

schappen boeken zou dit kunnen leiden tot een politiek akkoord in de periode 2010–2011.

In Nederland is sinds 1998 producentenverantwoordelijkheid ingevoerd voor elektr(on)ische apparatuur. In de onderhandeling over deerschikking brengt Nederland haar ervaring met producentenverantwoordelijkheid in. Producentenverantwoordelijkheid houdt in dat de producenten verplichtingen en verantwoordelijkheden hebben ten aanzien van de afvalfase, maar impliceert ook dat zij een bepaalde vrijheid hebben om deze verplichtingen uit te voeren. De inzet van de producenten en importeurs heeft tot positieve resultaten geleid in Nederland. De producentenverantwoordelijkheid voor elektr(on)ische apparatuur is daarmee een doeltreffend instrument gebleken om milieudoelstellingen te realiseren.

Deerschikking van de richtlijnen biedt kansen om de keten van elektronische apparatuur meer sluitend maken. Uit de huidige praktijk blijkt dat niet alle apparaten bij de producent terecht komen. Het kan hierbij gaan om producten die nog gebruikswaarde hebben en buiten de producenten om als tweedehands product op de markt komen (via bijv. detailhandel, marktplaats.nl en kringloopwinkels). Maar er gaan ook apparaten (zowel als afval als tweedehands product) buiten de producenten om de grens over naar niet-Europese landen. Tot slot is er nog een stroom waarbij de apparaten (eveneens buiten de producenten om) naar de schroothandel gaan. De genoemde afzetkanalen zijn niet verboden op grond van de richtlijn, en hoeven niet tot problemen te leiden. Er is bijvoorbeeld niets op aan te merken wanneer apparaten een langere levensduur krijgen door het kringloop circuit en vervolgens alsnog op een verantwoordelijke manier wordt verwerkt. Maar bij export van afgedankte apparaten naar niet-EU landen kunnen wel problemen optreden, vooral wanneer de aanduiding als tweedehands goederen schijn is en de export voornamelijk plaatsvindt om de EU eisen ten aanzien van de verwerking te ontlopen. Nederland richt zich op het dichten van dergelijke lekstromen zonder de legitieme handel met derde landen in tweedehands goederen te belemmeren.

De huidige WEEE-richtlijn werkt met gewichtsdoelstellingen voor de hoeveelheid in te zamelen apparaten (kilo per inwoner per jaar). Deze doen geen recht aan de milieubescherming, hetgeen ook blijkt uit de recente «review» van deze richtlijn die is uitgevoerd. Zodoende wil Nederland pleiten voor doelstellingen en regels die meer recht doen aan de milieuaspecten. Zo zouden de inzameldoelstellingen meer rekening moeten houden met de milieurisico's van de verschillende producten. Ook zouden instrumenten zoals de afgifteplicht een hoger inzamelpercentage mogelijk maken.

Voor wat betreft de RoHS-richtlijn heeft het voorstel van de Commissie geleid tot discussie over de aansluiting van deze richtlijn met de REACH-verordening (zie hoofdstuk 6.2.5.). Als laatste moet deerschikking leiden tot verduidelijking van de richtlijnen, met name waar het gaat om de reikwijdte.

5.3. Gevaarlijke afvalstoffen

Het Verdrag van Bazel (1989) richt zich naast het milieuverantwoord beheer van gevaarlijke afvalstoffen ook op afvalpreventie, de verwerking van afval en het minimaliseren van het grensoverschrijdend transport van afval. Om het dumpen van gevaarlijke afvalstoffen in andere landen te voorkomen is een systeem van kennisgevingen in het Verdrag opgenomen. Het Verdrag is, met enkele OESO-besluiten (Organisation for Economic Co-operation and Development) geïmplementeerd in de Euro-

pese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA), (EG) 1013/2006). Om onverantwoorde export naar ontwikkelingslanden tegen te gaan is de uitvoer van gevaarlijke afvalstoffen, ook voor nuttige toepassing, van OESO-landen naar niet-OESO-landen bij amendement van het Verdrag verboden middels het zogenoemde BAN-amendement. Het BAN-amendement is nog niet in werking. De EU heeft echter het amendement in EU wetgeving opgenomen, waardoor de export naar niet OESO-landen niet is toegestaan.

Tijdens de in juni 2008 in Bali gehouden 9e bijeenkomst van partijen (CoP9) is een groot aantal besluiten genomen die de agenda bepalen voor de periode tot de 10e CoP in 2011.

In CoP9 is besloten tot de samenwerking tussen de secretariaten van de verdragen van Bazel, Rotterdam en Stockholm. Het Verdrag van Rotterdam voorziet in bindende afspraken tussen partijen over de import van gevaarlijke stoffen (zie paragraaf 6.2.1). Het Verdrag van Stockholm behandelt persistente organische verontreinigende stoffen (POP's) en is een eerste stap op weg naar een mondiale aanpak inzake POP's. (zie paragraaf 6.2.2).

Vervolgens hebben ook de bijeenkomsten van partijen van de verdragen van Rotterdam en Stockholm tot synergie van de drie verdragen besloten. Tijdens een extra CoP van de drie verdragen in februari 2010 en de daarop volgende UNEP Governing Council zal naar verwachting met het synergieproces worden ingestemd. Het synergieproces van deze drie verdragen is ook breder van belang, onder andere voor de discussie in het kader van internationaal milieubestuur. Minder vergaderen en meer uitvoeren in de praktijk in de ontwikkelingslanden is de rode draad voor de komende jaren. Dit betekent dat de regionale centra van het Verdrag van Bazel ook financieel meer steun zullen moeten krijgen voor de uitvoering van projecten middels vrijwillige bijdragen. De donorlanden zullen tijdens de vergadering van de Open-ended Working Group in 2010 hierop worden aangesproken.

CoP9 besprak het thema «waste management for human health and livelihood» en aanvaardde de Verklaring van Bali. Hierin is opgenomen dat een verantwoord beheer van afvalstoffen positieve effecten heeft op de gezondheid van de mens en tevens een bijdrage levert aan duurzame ontwikkeling en het behalen van de «Millennium Development Goals». In het werkprogramma is een aantal punten opgenomen waaraan inter-sessioneel gewerkt zal worden. Voor Nederland zijn de volgende onderwerpen van belang: technische richtlijnen voor het beheer van kwikhoudend afval, sloopschepen, partnerschap voor elektronische afval en het partnerschap voor ICT-apparatuur.

5.4. Sloopschepen

Wereldwijd wordt een groot deel van de zeeschepen onder onverantwoorde arbeid- en milieumomstandigheden gesloopt, onder andere op Zuid-Aziatische stranden. Omdat dit een mondiaal probleem betreft is in mei 2009 in Hong Kong het kader van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) het Hong-Kong Verdrag gesloten over het veilig en schoon slopen van zeeschepen. Het Verdrag geeft een goede basis voor het veilig en schoon slopen van schepen. Om landen zoals India en Bangladesh aan boord van het Verdrag te krijgen was een verbod op het slopen van schepen op stranden niet haalbaar. Inwerkingtreding van het Verdrag wordt niet voor 2015 voorzien. De Commissie wil de situatie in de tussenliggende periode verbeteren en heeft daartoe een eigen strategie voor het slopen van schepen ontwikkeld. Tijdens de Milieuraad van 20 oktober 2009 zijn vervolgens Raadsconclusies aangenomen. In de Raadsconclu-

sies wordt de Commissie opgeroepen om mogelijkheden te verkennen om het Hong Kong Verdrag tijdig te implementeren. Daarnaast is de Commissie opgeroepen om nadere verkenning en onderzoek te doen naar aanvullende maatregelen op EU niveau. Er is niet expliciet opgenomen om welke maatregelen het gaat. Het ligt in de verwachting dat de Commissie overheidsschepen en militaire schepen in het onderzoek mee zal nemen, maar enkele lidstaten wilden dit niet expliciet in de Raadsconclusies hebben.

Nederland zoekt nadrukkelijk aansluiting bij strategieën die binnen de IMO en EU zijn en worden ontwikkeld om tot een oplossing te komen. De voor de mens en milieu onverantwoorde sloop van zeeschepen is een mondiaal probleem dat om een mondiale oplossing vraagt. Nederland vindt dat het IMO Verdrag een goede basis geeft voor het verantwoord slopen van schepen. Het initiatief van de Commissie is volgens Nederland een goede aanzet om de situatie in de tussentijd te verbeteren. Ambitieuze Raadsconclusies waren niet haalbaar. Nederland zal de Commissie blijven steunen in haar initiatieven. Daarnaast heeft Nederland het proces van ondertekening van het IMO Verdrag inmiddels in gang gezet, en hoopt dat andere landen dit ook doen, zodat inwerkingtreding bespoedigd wordt.

HOOFDSTUK 6 RISICOBELID

Milieu en gezondheid hebben een aantal belangrijke raakvlakken. Milieuverontreinigende stoffen kunnen een negatief effect hebben op de volksgezondheid (bijvoorbeeld fijn stof in de lucht, nitraat in het drinkwater of benzeenverontreiniging in de bodem). Gebreken op gebied van milieubeheer kunnen ook in bredere zin gevolgen hebben voor de volksgezondheid (bijvoorbeeld de scala aan effecten wanneer er geen zorgvuldig afvalbeheer is, of de effecten van klimaatverandering op de gezondheid). Op gebied van veiligheidsbeleid staat 2010 in het teken van de afronding van de implementatie van de EU-vuurwerkrichtlijn. In dit jaar zal de Commissie ook komen met voorstellen om de werking van de seveso-II richtlijn (risicovolle bedrijven, 96/82/EG) te verbeteren. Verder werkt Nederland samen met haar buurlanden om invulling te geven aan het Verdrag van Helsinki over grensoverschrijdende effecten van industriële ongevallen.

In 2011 zal de 5e bijeenkomst van het Verdrag van Rotterdam plaatsvinden. In het Verdrag van Rotterdam zijn afspraken vastgelegd over de import en export van gevaarlijke stoffen. Verder wordt invulling gegeven aan afspraken die in 2009 zijn gemaakt tijdens de vergadering van het Verdrag van Stockholm (persistente organische verontreinigende stoffen). Hierbij gaat het onder andere om de synergie tussen het Verdrag van Stockholm, het Verdrag van Rotterdam en het Verdrag van Bazel (zie 5.3).

Doelstelling van de in het kader van de UNEP in 2003 in Bangkok overeengekomen SAICM (Strategic Approach to International Chemicals Management) is om de schadelijke effecten van chemicaliën voor milieu en gezondheid in 2020 te minimaliseren. Verder wordt in 2010 begonnen met onderhandelingen over een kwikprogramma onder UNEP. Als laatste wordt op mondiaal en EU niveau gewerkt aan verbetering van het beleid ten aanzien van ggo's.

6.1. Veiligheid

6.1.1. Vuurwerk

De richtlijn voor pyrotechnische artikelen (2007/23/EG) betreft het in de handel brengen van pyrotechnische artikelen waaronder vuurwerk. De richtlijn beoogt de veiligheid van vuurwerk voor de consument te verhogen, het aantal ongelukken met vuurwerk te verminderen en een interne markt voor pyrotechnische artikelen tot stand te brengen.

In januari 2010 hebben de lidstaten de noodzakelijke wetgeving gepubliceerd om aan de vuurwerkrichtlijn te voldoen. Er is sprake van een strikte implementatie van de richtlijn in Nederland door middel van een wijziging van een algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling. De richtlijn behoeft in Europees verband nog nadere invulling; in het komende jaar zullen in het kader daarvan de CEN-normen¹ verder worden ontwikkeld voor pyrotechnische artikelen. Nederland heeft een actieve rol op zich genomen en probeert onder andere via het Comité voor de richtlijn en de NEN-normalisatiewerkgroepen duidelijke en heldere Europese afspraken te maken. Nederland hecht er groot belang aan dat, met name voor consumentenvuurwerk, op Europees niveau normen worden ontwikkeld die aansluiten bij Nederlands (consumenten-)vuurwerkbeleid. Hierbij wordt er gestreefd om op Europees niveau vuurwerk met een massa-explosief karakter² uit handen van de gewone consument te houden.

¹ CEN is het Europese comité voor normalisatie, opgericht door de nationale normalisatie-instituten van EU en EVA-landen, voor de vaststelling van vrijwillige technische standaarden. De EU kan deze standaarden overnemen in regelgeving, waarmee ze een verplicht karakter krijgen. NEN is het Nederlandse normalisatie-instituut.

² Artikelen reageren massa-explosief wanneer alle artikelen in een verpakking tegelijkertijd ontploffen als gevolg van een schokgolf van één artikel.

6.1.2. Risicovolle bedrijven

De Commissie heeft een evaluatie van de effectiviteit van de seveso-II-richtlijn uitgevoerd. De seveso II-richtlijn heeft als doel om het risico van grote ongevallen met gevaarlijke stoffen bij bedrijven zo klein mogelijk te maken. Dat gebeurt enerzijds door de kans dat dergelijke ongevallen plaatsvinden te verkleinen (preventie). Anderzijds door de gevolgen van een eventueel ongeval te beperken. Een belangrijk verschil met de seveso I-richtlijn (82/501/EEG) is dat de seveso II-richtlijn meer aandacht besteedt aan het beheersen van risico's, niet alleen door technische, maar ook door organisatorische maatregelen.

Uit de evaluatie van de Commissie kwam vooral waardering voor de richtlijn naar voren, met een beperkt aantal verbeteropties. Daarnaast heeft de Commissie verbetervoorstellen van de lidstaten ontvangen. Ze zal begin 2010 met wijzigingsvoorstellen van de richtlijn komen. De voorstellen zullen niet leiden tot grote wijzigingen in het doel en de reikwijdte van de richtlijn, maar naar verwachting wel een aantal knelpunten in de uitvoering weg nemen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om een versimpeling van de dominobepaling om te bepalen of een risicovol bedrijf effecten ondervindt van een ongeval bij een buurbedrijf. Ook de vereiste dat altijd een bepaalde afstand van een risicovol bedrijf tot een kwetsbaar natuurgebied aangehouden moet worden, wordt mogelijk veranderd.

6.1.3. Grensoverschrijdende effecten van industriële ongevallen

In VN-ECE-verband (United Nations Economic Commission for Europe) bestaat sinds 1992 het Verdrag over grensoverschrijdende effecten van industriële ongevallen, het Verdrag van Helsinki. Dit Verdrag verplicht de (deelnemende) landen tot internationale samenwerking, uitwisseling van informatie en het verlenen van internationale bijstand op het gebied van preventie van, voorbereiding op, en bestrijding van (de gevolgen van) industriële ongevallen.

Onder het Verdrag vallen bedrijven die onder de hoge drempelwaarde vallen van het Besluit risico's zware ongevallen en die tevens binnen een zone van 15 km van de landgrens zijn gelegen, voor zover de grensoverschrijdende gevolgen via lucht plaatsvinden. Voor zover de gevolgen via het oppervlaktewater plaatsvinden betreft het bedrijven die binnen een stromingsafstand van twee dagen van de grens (bij gemiddelde stromingssnelheid) liggen. In Nederland liggen ca. 40 bedrijven die onder het Verdrag van Helsinki vallen. Nederland is in november 2008 tijdens de vijfde bijeenkomst van Partijen (CoP) van het Verdrag unaniem tot voorzitter gekozen en vervult deze functie tot november 2010. In november 2010 zal Nederland gastheer zijn van de zesde CoP en daaraan gekoppeld een internationaal seminar organiseren over het onderwerp «landuse planning – preventing by planning».

Bij de implementatie van het Verdrag wordt nauw samengewerkt door Rijksoverheid en de provincies grenzend aan België en/of Duitsland. In 2008 zijn afspraken gemaakt tussen België en Nederland (federaal/rijksniveau, provincies en gemeentelijk niveau) over de informatie-uitwisseling, de manier waarop commentaar vanuit een buurland in de vergunningverlening van «Helsinki-bedrijven» wordt verwerkt, en over de wijze waarop de betrokkenheid van burgers in beide landen in de grensregio's kan worden bevorderd. De implementatie van deze afspraken zal gefaseerd doorgevoerd worden in verband met capaciteitsgebrek. De afspraak is om uiteindelijk ultimo 2011 aan de gemaakte afspraken te voldoen. Tevens zal vanaf voorjaar 2011 met Duitse overheden de dialoog worden gezocht over activiteiten in het kader van dit Verdrag.

6.2. Chemische stoffen

6.2.1. Import van gevaarlijke stoffen

Met de sterke toename van de internationale productie, handel en gebruik van chemische stoffen zijn de laatste decennia ook de zorgen over de mogelijke schadelijke effecten van deze producten toegenomen. Vooral ontwikkelingslanden ontberen de noodzakelijke technische en bestuurlijke infrastructuur om de risico's van stoffen te beoordelen en adequate maatregelen te treffen.

Het in 1998 tot stand gekomen en in 2004 in werking getreden Verdrag van Rotterdam voorziet in bindende afspraken tussen partijen over de uitvoer van stoffen die elders in de wereld strenge beperkingen kennen. Partijen kunnen industriële chemische stoffen of pesticiden kandideren om het onder het Verdrag te laten vallen. Voor deze stoffen geldt dat import slechts kan plaatsvinden wanneer het importerende land daarvoor expliciet toestemming heeft gegeven: de PIC-procedure (Prior Informed Consent). Daarnaast verplicht het Verdrag kennis en kunde te delen wanneer landen daar een verzoek toe doen om hen in staat te stellen een oordeel te vormen over de voorgenomen import van de chemische stoffen. Het Verdrag telt 117 partijen. Na de eerste drie jaarlijkse CoP's vergaderen de deelnemende landen nu tweejaarlijks. De vierde CoP heeft in oktober 2008 plaatsgevonden en de vijfde CoP zal begin 2011 plaatsvinden. Het technische comité dat de kandidaat-stoffen beoordeelt komt jaarlijks bijeen.

Om een goede uitvoering van de verdragsverplichtingen mogelijk te maken heeft Nederland naast de vaste jaarlijkse contributie een vrijwillige bijdrage geleverd aan het secretariaat van het Verdrag om een actieve participatie van de exporterende en importerende landen, goede communicatie tussen de competente autoriteiten, en een goede administratieve uitvoering te bevorderen. Het is daarbij van belang dat de criteria binnen de verdragsprocedures mogelijk maken dat ook ontwikkelingslanden voldoende in staat zijn om gevaarlijke stoffen te kandideren. Tijdens de vierde CoP stonden drie stoffen op de nominatie aan het Verdrag toegevoegd te worden. Uiteindelijk is dat, door de besluitvorming met consensus, voor één stof (trybutil) gelukt. Voor chrysothiasbest en endosulfan was dat niet mogelijk. In het licht van moeizame besluitvorming over stoffen die op technische gronden onder het Verdrag zouden moeten vallen, steunt Nederland initiatieven die zoeken naar verdragsafspraken waarmee ook deze stoffen onder de werkingssfeer kunnen worden gebracht. Tijdens de vierde CoP bleek het echter lastig te zijn voor iedereen aanvaardbare initiatieven te vinden.

Daarnaast wenst Nederland een adequaat regime voor ondersteuning en stimulering van de naleving van de verdragsafspraken. In relatie tot de andere chemicaliënverdragen richt Nederland zich op een goede beleidsmatige afstemming tussen de verdragen, het benutten van synergie en het voorkomen van overlap van verplichtingen. Het zoeken van synergie met het Verdrag van Bazel en het Verdrag van Stockholm is tijdens de vierde CoP omarmd (zie ook 6.2.2).

6.2.2. Persistente organisch verontreinigde stoffen

Met het Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen (POP's) is een eerste stap gezet op weg naar een mondiale aanpak van stoffen die zeer ernstige risico's voor mens en milieu opleveren. POP's zijn chemicaliën die bijna niet afbreken, zeer lange afstanden afleggen (tot in poolregio's) waar ze nooit zijn gebruikt of geproduceerd,

en zich ophopen in de voedselketen. Het Verdrag is in 2001 tot stand gebracht, in 2004 in werking getreden en richt zich momenteel op 12 stoffen. Nederland is sinds 2002 partij. Het is nauw verwant aan het POP-protocol van het Verdrag over grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (LRTAP, zie 3.2.4). Het Verdrag voorziet in een sinds 2004 geldend wereldwijd verbod op de productie van en de handel in acht bestrijdingsmiddelen (aldrin, chloordaan, DDT, dieldrin, endrin, heptachloor, mirex en toxafeen) en twee industriële chemicaliën (hexachloorbenzeen en PCB's). Voor twee soorten bijproducten die in verbrandingsprocessen vrijkomen (dioxines en furanen) zijn mondiale verplichtingen vastgelegd om de emissies ervan zoveel mogelijk te beperken met eliminatie als einddoel.

De mogelijkheid tot toevoeging van nieuwe POP's aan het Verdrag, gebaseerd op risicobeheer en aangevuld met het voorzorgsbeginsel voor wetenschappelijke onzekerheden, maakt integraal onderdeel uit van het Verdrag. Daarnaast is er in het Verdrag een mechanisme opgenomen voor het registreren, evalueren en geleidelijk uitfasen van tijdelijke uitzonderingen op dit verbod, zoals die bijvoorbeeld zijn gemaakt voor DDT dat voor malariabestrijding in ontwikkelingslanden wordt toegepast. Tevens worden ontwikkelingslanden ondersteund via capaciteitsopbouw en financieel gesteund om hun verplichtingen op grond van het Verdrag na te komen. Het Verdrag kent inmiddels 147 partijen. In mei 2009 vond de vierde CoP bij het Verdrag plaats, waarbij als belangrijkste onderwerpen voor besluitvorming aan de orde waren:

- De werking van het financieel mechanisme ter ondersteuning van ontwikkelingslanden;
- De synergie tussen het Verdrag van Bazel, het Verdrag van Stockholm en het Verdrag van Rotterdam;
- De toevoeging van nieuwe stoffen onder de werking van het Verdrag;
- De effectiviteitmonitoring van het Verdrag.

Nederland heeft zich steeds actief opgesteld bij de voorbereiding van dit Verdrag en heeft ook nu, bij de inwerkingtreding en implementatie van het Verdrag, nog een actieve rol. Een van de belangrijkste doelen van Nederland (en de EU) is dat er nieuwe stoffen aan het Verdrag worden toegevoegd om zo bij te dragen aan het behalen van de doelstelling van 2020 voor chemicaliën die is afgesproken op de World Summit on Sustainable Development (WSSD, Johannesburg 2002). De EU heeft in 2005 conform de EU-Raadsconclusies steun verleend aan de Noorse en Mexicaanse nominatie van een tweetal nieuw aan het Verdrag toe te voegen stoffen: pentabroomdiphenylether en HCH/lindaan.

De EU heeft voorts zelf chloordecone en hexabroombiphenyl die reeds onderdeel zijn van het POP-protocol, als kandidaat-stoffen genomineerd onder het Verdrag van Stockholm. In 2006 heeft de EU nog octabroomdiphenylether, pentachloorbenzeen en kortketenige chloorparaffines als kandidaat-stoffen genomineerd onder het Verdrag van Stockholm. Op het gebied van technische aspecten, zoals Best Beschikbare Technieken en Beste Milieupraktijken, is de EU-inzet gericht op nauwe en effectieve samenwerking met het Verdrag van Bazel waarin de benodigde expertise op die gebieden beschikbaar is. Op het gebied van financiële mechanismen ter ondersteuning van ontwikkelingslanden en transitie-economieën volgt Nederland een bestendige lijn waarbij het geen voorstander is van de oprichting van nieuwe multilaterale fondsen maar zoveel mogelijk gebruik maakt van versterking van het Global Environment Facility (GEF). Daarbij is versterking van capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden en transitie-economieën op het gebied van stoffenbeheer, en met name integratie van aan chemische stoffen gerelateerde

institutionele structuren het uitgangspunt. Ten slotte zet Nederland zich in voor een sterk nalevingregime

6.2.3. SAICM: Strategic Approach to International Chemicals Management

De UNEP Beheersraad besloot in 2003 om een mondiale chemicaliënstrategie te ontwikkelen: de Strategic Approach to International Chemicals Management (SAICM). SAICM is bedoeld als een mondiale overkoepelende strategie, een vrijwillig initiatief zonder juridisch bindend kader. SAICM moet de coördinatie, synergie en prioriteitstelling verzekeren voor mondiale instrumenten en verdragen om daarmee de doelstelling voor chemicaliën van de WSSD, Johannesburg 2002 te realiseren. Deze doelstelling is: het minimaliseren van de schadelijke effecten van chemicaliën voor volksgezondheid en milieu in 2020. Daartoe is een actieplan geformuleerd. Een zgn. «quick start programme» is ingesteld om initiële capaciteitsopbouw en needs assessments van ontwikkelingslanden te ondersteunen, met het oog op een structurele voorziening in technische en financiële ondersteuning aan ontwikkelingslanden op het gebied van «chemicals management».

Een groot aantal activiteiten onder bestaande verdragen met betrekking tot gevaarlijke stoffen heeft een onderlinge relatie en vereist de sturing en prioriteitstelling waarin SAICM op een non-institutionele basis moet gaan voorzien. Daartoe zijn een goede coördinatie en samenwerking tussen verschillende internationale organisaties¹ nodig. Het relevante juridisch bindende instrumentarium bestaat onder meer uit het in 1998 tot stand gekomen Verdrag van Rotterdam dat een goedkeuringsprocedure voor de export van milieugevaarlijke stoffen bevat en daarmee een eerste middel is om dumping van gevaarlijke stoffen tegen te gaan. Het Verdrag van Stockholm inzake POP's leidt evenals bijvoorbeeld het protocol van Montreal inzake ozonlaagaantastende stoffen tot uitfasering van bepaalde groepen van milieugevaarlijke stoffen. Het Verdrag van Bazel regelt de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan en het protocol inzake persistente organische stoffen bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (POP's protocol) regelt het terugdringen van atmosferische verontreiniging door POP's. Dit protocol is geografisch beperkt tot de VN-ECE-regio. In mei 2009 heeft de ministersconferentie ICCM2 (International Conference on Chemical Management) plaatsgevonden. Hierbij stond de voortgang van de verwezenlijking van de Johannesburgdoelstellingen voor duurzame ontwikkeling op het gebied van chemisch stoffen centraal.

De twee belangrijkste besluiten van de ICCM2 zijn dat er activiteiten op het gebied van nieuwe opkomende thema's zijn afgesproken zoals voor lood in verf, nanotechnologie, «e-waste» en chemicaliën in producten en dat er een reglement van orde is vastgesteld. In het kader van de financiering is besloten het «Quick Start Programme» niet te verlengen maar in te zetten op versterking van de mogelijkheden binnen het GEF (Global Environmental Facility).

De Nederlandse inzet zal gericht zijn op effectieve uitvoering van de politieke commitment van deze wereldwijde chemicaliënstrategie waarin Europa een toonaangevende rol speelt in de uitvoering van het SAICM Global Plan of Action.

6.2.4. UNEP kwikprogramma

Kwik is een niet afbreekbaar zeer giftig metaal dat een wijd verspreidingsgebied kan hebben. Kwik verontreinigt op grote schaal bossen en drink-

¹ International Labour Organization (ILO), World Health Organization (WHO), Food and Agriculture Organization (FAO), United Nations Environment Programme (UNEP), Global Environment Facility (GEF), Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

watergebieden en kan onomkeerbare gezondheidsproblemen veroorzaken. In Raadsconclusies aangenomen in 2005 geeft de EU aan dat een wettelijk bindend instrument, een nieuw mondiaal Verdrag, het meest geschikte instrument is om een brede (politieke) verantwoordelijkheid te creëren, om de hele levenscyclus van kwik en kwikhoudende producten te dekken, in een «level playing field» te voorzien en financiële en technische ondersteuning te generen. Het UNEP kwikprogramma en de vrijwillige partnerschappen kunnen onmiddellijke actie stimuleren en zijn daarom een zinvolle aanvulling vooruitlopend op een mondiaal verdrag.

In de UNEP Beheersraad van februari 2009 is na jarenlange discussie besloten in 2010 te starten met de onderhandelingen over een nieuw wereldwijd Verdrag over kwik. De Beheersraad erkende al eerder dat met het UNEP kwikprogramma voortgang wordt geboekt maar dat de inspanningen onvoldoende zijn om de mondiale uitdagingen die veroorzaakt worden door kwik het hoofd te bieden. De discussie over de te nemen stappen gaat tussen de voorstanders voor wettelijk bindende maatregelen (zoals de EU) en de tegenstanders voor een wettelijk instrument die meer zien in vrijwillige partnerschappen. Het besluit van de VS om toch de onderhandelingen voor een mondiaal kwikverdrag te steunen hebben de balans doen doorslaan naar een positief besluit in de UNEP Beheersraad. In oktober 2009 heeft een werkgroep het eerste internationaal onderhandelingscomité (International Negotiating Committee, INC) voorbereid dat in juni 2010 in Stockholm zal gaan plaatsvinden. De onderhandelingen moeten zijn afgerond voor de 27e Beheersraad van UNEP in 2013. De 27e UNEP Beheersraad zal vervolgens besluiten over het aannemen van de tekst van het mondiale kwikverdrag.

Het doel is om te komen tot een mondiale aanpak van kwik in een juridisch bindend instrument aangevuld met niet bindende instrumenten. De EU wil het raamwerk van het Verdrag geschikt maken voor toetreding van andere stoffen (bv lood, cadmium) in de toekomst. Ook wil de EU synergie bewerkstellingen met de andere verdragen in het zgn. synergieproces. Om de risico's voor de gezondheid en het milieu te beperken heeft de Commissie in 2005 een integrale strategie voor kwik aangenomen. Vervolgens zijn op basis hiervan een richtlijn (76769/EEG) en een verordening (EG nr. 1102/2008) vastgesteld. De richtlijn verbiedt het op de markt brengen van kwik bevattende meetapparatuur, de verordening regelt een verbod op de uitvoer van kwik vanuit de EU en regelt de veilige opslag voor kwik. De onderhandelingen over de richtlijn kwikhoudende meetapparatuur zijn afgerond en in 2008 heeft de omzetting in Nederlands recht plaatsgehad. In 2009 traden de verboden voor de verkoop aan het grote publiek van kwikhoudende meettoestellen in werking. Over de verordening voor een exportverbod voor kwik is in juni 2007 een gemeenschappelijk standpunt bereikt. De tweede lezing is in 2008 succesvol afgerond. In 2009 is de strafbaarstelling van overtreding van de verboden in de verordening in het Nederlands recht opgenomen.

6.2.5. REACH

Sinds juni 2009 is de REACH-verordening (Registratie, Evaluatie, Autorisatie en beperking van Chemische stoffen) volledig van kracht. Het Europees Agentschap voor Chemische Stoffen heeft in 2009 een eerste prioritering gemaakt van stoffen die in aanmerking komen voor de zgn. autorisatielijst (stoffen die geheel worden verboden maar waarvoor vrijstellingen kunnen worden verleend). Over de implementatie van REACH is de Kamer uitvoerig geïnformeerd met de brief van 7 april 2009 (Kamerstuk 21 501-08, nr. 305) van de minister van VROM.

Bij de totstandkoming van REACH heeft Nederland proactief input geleverd bij de Commissie. In 2012 is een evaluatie van REACH voorzien. Nederland zal in 2011 op een vergelijkbare wijze als bij de onderhandelingen over REACH, dus ruim voor de start van de REACH-evaluatie, de Nederlandse belangen en wensen vroegtijdig in Brussel agenderen.

6.3. Genetisch gemodificeerde organismen

6.3.1. Grensoverschrijdend transport van genetisch gemodificeerde organismen

Het Cartagena protocol voor Bioveiligheid trad in september 2003 in werking. Het protocol regelt het grensoverschrijdende transport van genetisch gemodificeerde organismen (ggo's). Conform het protocol moeten transporten van ggo's die bestemd zijn voor introductie in het milieu vooraf gemeld worden en moet het ontvangende land toestemming geven voor transport. Het protocol telt inmiddels 142 partijen (per september 2007), waaronder Nederland en de EU. Grote ggo-exporterende landen als de VS, Canada en Argentinië hebben het protocol echter nog niet geratificeerd. In mei 2008 vond de vierde bijeenkomst van partijen plaats (CoP-MoP 4).

Een van de belangrijkste uitkomsten van CoP-MoP 4 is een ambitieus tijdpad voor het afronden van de onderhandelingen over een mondiaal juridisch bindend regime voor aansprakelijkheid en mogelijkheid tot verhaal in geval dat ggo-transporten schade veroorzaken aan biodiversiteit. Een dergelijk regime komt overeen met de Europese richtlijn milieuaansprakelijkheid (2004/35/EG). Andere besluiten betroffen, onder andere, vervolgacties ten aanzien van capaciteitsopbouw, risicoanalyse en risicomanagement. Als uitvoering van deze besluiten en ter voorbereiding van CoP-MoP 5 in mei 2010 in Nagoya, is Nederland voornemens financieel en inhoudelijk bij te dragen aan de bijeenkomsten van de ad hoc werkgroepen voor risicomanagement en voor aansprakelijkheid en verhaal, onder andere door het leveren van een voorzitter voor de laatste. Wat betreft risicomanagement steunt Nederland betere betrokkenheid van Zuidelijk Afrika, een van de meest kwetsbare regio's voor schade aan biodiversiteit door grensoverschrijdend transport van ggo's. Nederland zal tevens inzetten voor een betere naleving van het protocol via het nalevingcomité en voor verdere verbetering van het Biosafety Clearing house. Ten slotte is Nederland een voorstander van verdergaande capaciteitsopbouw, vooral indien die, met het oog op effectiviteit, vraaggestuurd is en betrekking heeft op regionale samenwerking.

6.3.2. EU markt voor genetisch gemodificeerde organismen

Onder het Franse Voorzitterschap zijn in december 2008 Raadsconclusies over ggo's aangenomen. Hierin worden de lidstaten onder andere opgeroepen om voor januari 2010 aan de Commissie te rapporteren over de sociaal economische aspecten die een rol spelen bij het op de markt plaatsen van ggo's. De Commissie heeft een questionnaire opgesteld om de inbreng van de lidstaten te stroomlijnen. In de Milieuraad en in de Landbouw- en Visserijraad van begin 2009 heeft Nederland een stemverklaring afgegeven waarin zij de Commissie heeft opgeroepen om snel met voorstellen te komen tot aanpassing van de regelgeving. In de Milieuraad van juni 2009 heeft Oostenrijk, ondersteund door 10 andere landen waaronder Nederland, een brief ingediend waarin de lidstaten de Commissie oproepen de regels zo te veranderen dat lidstaten zelf de bevoegdheid krijgen om te beslissen over teelt van ggo's. Daarnaast zijn er door Nederland een tweetal conferenties georganiseerd op nationaal en internationaal niveau en is de Commissie in de zomer van 2009 gestart met de evaluatie van de ggo-regelgeving. Zowel voor de verordening inzake

genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders (1829/2003) als voor de richtlijn inzake doelbewuste introductie in het milieu van ggo's (2001/18) zijn questionnaires uitgestuurd naar de lidstaten. De Commissie zal in de zomer van 2010 een rapport presenteren op basis van de van lidstaten verkregen informatie.

Nederland stuurt aan op een snelle wijziging van de EU regelgeving. Lidstaten zouden de mogelijkheid moeten krijgen om zelf te beslissen of ze de teelt van ggo's op hun grondgebied toestaan. Daarnaast zouden sociaal-economische afwegingen een rol moeten spelen bij de afwegingen over ggo's.

6.4. Milieu en gezondheid

In World Health Organization-Euro verband wordt sinds 1989 gewerkt aan het thema milieu en gezondheid vanuit de integratiegedachte. Met de integratiegedachte wordt bedoeld dat beleidsinitiatieven integraal worden uitgewerkt en uitgevoerd via de instantie die het meest geschikt is om de doelgroep te bereiken. Elke 5 jaar spreken de ministers van milieu en van gezondheid af welke acties nader zullen worden uitgewerkt en uitgevoerd. De belangrijkste afspraken zijn die over een nationaal milieu- en gezondheidsactieplan, een milieu- en gezondheidsactieplan voor de jeugd en het «Transport, Health and Environment Pan European Programme» (THE PEP). Dit laatste programma wordt onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de VN-ECE en de WHO-Euro uitgevoerd. Op 22–23 januari 2009 vond in Amsterdam de derde «high-level meeting on Transport, Health and Environment» (THE) in het kader van de PEP plaats. Delegaties hebben ingestemd met de «Amsterdam declaration» waarin landen zich committeren aan doelen voor veilig, efficiënt, gezond en duurzaam transport.

In 2004 is tijdens de ministersconferentie «Milieu en Gezondheid» in Boedapest de afspraak bekrachtigd dat lidstaten een actieplan milieu en gezondheid (NEHAP) uitvoeren, gericht op het terugdringen van gezondheidseffecten door verbetering van het milieu. Daarnaast is afgesproken dat lidstaten een actieplan opstellen en uitvoeren gericht op kinderen (Children's Environment and Health Action Plan, CEHAP). Dit vanwege de specifieke kwetsbaarheden en behoeften van kinderen op gebied van milieu en gezondheid. Tot slot maakt ook het THE PEP deel uit van de gemaakte afspraken. Dit programma stimuleert een duurzamere mobiliteit met positieve effecten voor gezondheid en milieu. In het kader hiervan wordt kennis en ervaring (inclusief «good practices») over een geïntegreerde aanpak verzameld en gedeeld en worden delen van de Europese regio hierbij ondersteund. Het kabinet geeft vorm aan dit programma.

De afspraken over milieu en gezondheid zijn in EU-verband (gedeeltelijk) opgepakt met het EU-actieplan milieu en gezondheid 2004–2011. Lidstaten moeten daarnaast zorgen voor verdere uitwerking. Nederland zet zich in voor een goede afstemming en synergie tussen de WHO, EU en nationale activiteiten. Nederland geeft met de Nationale Aanpak Milieu en Gezondheid¹ invulling aan de afspraken over de actieplannen. De afspraken gemaakt op hoofdlijnen in de ministersconferentie «WHO Environment and Health» worden door de Commissie vertaald in een «EU Environment & Health Action Plan». De lidstaten op hun beurt stellen een nationaal milieu & gezondheid actieplan op. Het eerste Nederlandse actieplan is inmiddels afgerond, geïmplementeerd en geëvalueerd. Daarna is het tweede actieplan opgesteld dat onder de titel Nationale Aanpak naar de Tweede Kamer is verstuurd. In de aanpak is gekozen voor een 4-tal speerpunten. Veel van deze speerpunten staan ook in het nieuwe «WHO Environment & Health declaration». De extra aanvulling en uitwerking ligt

¹ Tweede Kamer, 2007–2008, 28 089, nr. 19.

vooral op het vlak van klimaatverandering en de effecten op de interactie Milieu en Gezondheid.

De vijfde ministeriële conferentie: «Making THE Link, Transport Choices for our Health, Environment and Prosperity» vindt in 2010 plaats in Italië. Daaraan draagt Nederland actief bij via de stuurgroep «Environment and Health Committee» («EEHC») en de «Drafting Group». De Nederlandse inzet hierbij is te laten zien hoe internationale activiteiten bij kunnen dragen aan nationaal en lokaal beleid en andersom.

HOOFDSTUK 7 RUIMTE EN STEDEN

Op EU niveau wordt verder gesproken over territoriale cohesie, waarbij dit concept verder wordt uitgewerkt. Nederland blijft zich inzetten voor gebruik van territoriale «impact assessments» bij het opstellen van nieuw beleid. In 2011 wordt de EU territoriale agenda herzien, wat de mogelijkheid biedt om deze aan te laten sluiten op actuele uitdagingen op gebied van bijvoorbeeld klimaatadaptatie. Nederland zal daarnaast blijven inzetten op samenwerking met onze buurlanden. Onderzoek naar mogelijkheden voor verbeterde territoriale cohesie en grensoverschrijdende samenwerking wordt onder andere voortgezet binnen de verschillende INTERREG programma's.

Op een kleiner ruimtelijk schaalniveau wordt verder gewerkt aan duurzaam stedenbeleid (Leipzig Charter). Nederland leert waar mogelijk van ervaringen uit het buitenland waar het gaat om integratie en aandachtswijken. Woningcorporaties spelen in het leefbaar houden van stadswijken een belangrijke rol, en daarom is het een belangrijke doorbraak dat Nederland er in is geslaagd afspraken te maken met de Commissie over de verantwoordelijkheden van onze woningcorporaties op gebied van stedelijke leefkwaliteit.

7.1. Ruimte

7.1.1. Territoriale cohesie

Het Lissabon Verdrag noemt, naast sociale en economische cohesie, *territoriale cohesie* als een van de belangrijkste beginselen van Europese integratie. Dit is nieuw ten opzichte van het vorige Verdrag en dus ook nieuw in het cohesiebeleid. Tijdens de financiële perspectieven discussie zal er aandacht zijn voor de vraag hoe de relatie is tussen de cohesie- en structuurfondsen en territoriale cohesie, aangezien territoriale cohesie een nieuw beleidsveld omvat.

Territoriale cohesie kent vooralsnog geen concrete definitie. Het gaat eerder om een gemeenschappelijk gedachtegoed, onderbouwd met een Groenboek Territoriale Cohesie (najaar 2008). Het Groenboek argumenteert dat de territoriale verscheidenheid van de EU een belangrijke troef is die kan bijdragen aan de duurzame ontwikkeling van de EU in haar totaliteit. In haar reactie op het groenboek territoriale cohesie heeft Nederland al aangegeven dat voor Nederland bij territoriale cohesie de relatie tussen nationale gebieden en het op duurzame ontwikkeling gerichte EU-beleid centraal staat. Territoriale cohesie biedt met name een kader om binnen Europa de verscheidenheid van gebieden (bv. Nederland) beter te benutten. Denk daarbij aan de natuurlijke, economische, sociale en culturele factoren die per streek, per regio of per land kunnen verschillen. Deze verschillen maken dat zowel in behoeften als in kansen grote verschillen tussen gebieden in Europa bestaan.

Nederland vindt dat binnen de EU meer rekening moet worden gehouden met de verschillen tussen gebieden in Europa bij de ontwikkeling van Europees beleid bijvoorbeeld via een goede analyse van gebieden en hun kenmerken. Daarnaast vindt Nederland dat beter inzichtelijk moet worden gemaakt wat de impact van Europees beleid is op gebieden (voor territoriale impact zie ook paragraaf 7.1.2.). Vervolgens kan worden gekeken hoe beleid de meest effectief vorm kan krijgen, bv. via kaderregelgeving of via bronbeleid. De Nederlandse inzet is erop gericht beide punten onder de aandacht te blijven brengen binnen Europa.

7.1.2. Meer greep op de territoriale impact van EU-beleid

In het rapport «Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling» (februari 2009, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft) wordt beschreven hoe energie en geld zinvoller kunnen worden ingezet voor de ontwikkeling en realisering van plannen met een hoge ruimtelijke en milieukwaliteit. In deze publicatie wordt geconstateerd dat er een complex besluitvormingstraject en juridisch instrumentarium is ontstaan bij gebiedsontwikkelingen. Het kabinet onderschrijft dit en is daarom met het actieprogramma «vernieuwing instrumentarium milieu en ruimtelijke ontwikkeling» gestart. Een van de aandachtspunten van dit programma is zorgen dat bij nieuwe Europese regels beter rekening wordt gehouden met de (lokale) impact ervan op gebiedsontwikkelingen. EU-regelgeving heeft immers ruimtelijke effecten aangezien veel EU sectoren relevant zijn voor ruimtelijke ontwikkeling zoals: milieu, klimaatmitigatie- en adaptatie, water, natuur, transport, planning, stedenbouw. De invloed van EU op gebiedsontwikkeling en daarmee op het ruimtelijk beleid van Nederland is aanzienlijk.

Als instrument om dit te bereiken binnen de EU pleit Nederland voor een zgn. «Territoriale Impact Assessment.» De Commissie maakt sinds 2005 «impact assessments» (financiële en sociale gevolgen en gevolgen voor het milieu), onder andere voor alle nieuwe voorstellen die in het werkprogramma van de Commissie zijn opgenomen. Hierbij zou ook een goede analyse horen van de ruimtelijke gevolgen voor gebieden. Nederland zet zich actief in om te zorgen dat de Commissie er praktijk van maakt om bij nieuwe beleidsvoorstellen ook een goede analyse te maken van de gevolgen voor gebieden/regio's en hun ontwikkeling. Hiervoor kan aangesloten worden bij de al bestaande Europese Impact Assessment.

7.1.3. De Europese territoriale agenda en territoriaal actieprogramma

In 2007 zijn de Ministers van de EU-lidstaten verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening en regionaal beleid het eens geworden over een «territoriale agenda». In 2008 is deze verder uitgewerkt in een territoriaal actieprogramma. De territoriale agenda en het bijbehorende actieprogramma zullen in 2011 worden herzien. De Nederlandse inzet zal erop gericht zijn de territoriale agenda te koppelen aan grote Europese uitdagingen, zoals klimaatverandering en demografische ontwikkelingen, en aan het cohesiebeleid.

7.1.4. Grensoverschrijdende samenwerking

Nederland hecht grote waarde aan een goede afstemming van de ruimtelijke ordening aan weerszijden van de landsgrens. De samenwerking met de Duitse en Belgische overheden kent een lange traditie. Zo vierde de Nederlands-Duitse Commissie Ruimtelijke Ordening (NDCRO) in 2007 haar veertigjarig jubileum, de beide subcommissies «Noord» en «Zuid» bestond in 2008 veertig jaar. Het werk van de commissie is in de loop van de tijd opgeschoven van het uitwisselen van informatie en het afstemmen van plannen en maatregelen naar de ontwikkeling van gemeenschappelijke ruimtelijke perspectieven en het oplossen van problemen. Ze streeft naar de verbetering van de ruimtelijke structurele relaties in het grensgebied, wil beide landen op ruimtelijk orderingsgebied nader tot elkaar brengen en stimuleert de ontwikkeling van projecten die van transnationale betekenis zijn. Naast de ruimtelijke plannen komen ook zaken aan de orde op het terrein van verkeer en vervoer, ontgrondingen, grondstoffenbeleid, de structuur van het agrarisch gebied, de ecologische infrastruc-

tuur en het behoud van waardevolle natuurgebieden. Ook over milieueffectrapportages met grensoverschrijdende effecten vindt afstemming plaats.

Op andere terreinen is de samenwerking nog niet zo sterk ontwikkeld en worden burgers, organisaties en overheden in de grensgebieden geconfronteerd met barrières, met name door verschillen in nationale wet- en regelgeving. De grensprovincies doen een beroep op het rijk om bij te dragen aan de oplossing van deze knelpunten. Op regionaal niveau zijn er diverse vormen van samenwerking in Euregio verband. De Euregio's geven voorlichting en informatie en spelen een belangrijke rol bij het opzetten en uitvoeren van INTERREG-projecten (zie paragraaf 7.1.5), gericht op een duurzame regionaal-economische ontwikkeling van de grensregio's. Binnen deze regio's kan men binnen verschillende juridische kaders (de Anholt- en Benelux-overeenkomst of de EGTS-verordening¹ samenwerken en zich verder ontwikkelen.

VROM participeert niet alleen in de NDCRO, maar ook in de Bijzondere Commissie voor Ruimtelijke Ordening binnen het Beneluxverdrag. In 2008 is een nieuw Beneluxverdrag tot stand gekomen. De samenwerking volgt een jaarlijks werkprogramma. De voor VROM belangrijke onderwerpen in dit programma zijn: duurzaamheid, natuur- en landschapsbeheer en ruimtelijke ordening. De grenscommissie Vlaanderen Nederland (VLANED) vormt het centrale overlegplatform, waarin de ruimtelijke orderingsafdelingen van de grensprovincies, VROM en de Vlaamse regionale overheid samenwerken. Onderwerpen die aan de orde komen zijn: grensoverschrijdende (plan)consultaties, gezamenlijke ruimtelijke visievorming, instrumentarium en het stimuleren van de uitvoering van gezamenlijke ruimtelijke orderingsprojecten.

Grensoverschrijdende samenwerking zal, conform de sturingsfilosofie van het kabinet («decentraal wat kan, centraal wat moet») vooral de opgave van de decentrale overheden zijn. Het rijk heeft een faciliterende rol, helpt om knelpunten op te lossen en treedt waar nodig sturend op.

7.1.5. INTERREG

INTERREG is een Europees financieel instrument van het (territoriale) cohesiebeleid van de EU. INTERREG stimuleert praktijkgerichte en beleidsrelevante samenwerking tussen (organisaties uit) verschillende landen. VROM coördineert en stimuleert de Nederlandse deelname aan INTERREG Noordwest Europa (samenwerking tussen 8 landen), INTERREG Noordzeeregio programma (samenwerking tussen 7 landen) en aan het interregionale INTERREG programma dat opgehangen is aan de Lissabon en Gotenburg doelstellingen en samenwerking mogelijk maakt tussen alle lidstaten van de Europese Unie. VROM heeft een coördinerende en financiële verantwoordelijkheid voor deze INTERREG programma's ten opzichte van de deelnemende Nederlandse organisaties en de Commissie. Genoemde programma's worden uitgevoerd in samenwerking tussen de lidstaten en met actieve deelname van regionale en lokale overheden.

Door een meer strategische en territoriale benadering van het Europese cohesiebeleid (zie paragraaf 7.1.1) wordt er in de bovengenoemde INTERREG programma's, naast de gebruikelijke economische investeringen, aanzienlijk meer geld en aandacht besteed aan het bevorderen van duurzame energie, adaptatie van gebieden aan klimaatverandering, demografische verandering, en de ontwikkeling van attractieve steden en regio's. Dit sluit goed aan bij de prioriteiten van het kabinet. Voortzetting van deze verbreding biedt kansen voor projecten gericht op duurzame (territoriale) ontwikkeling en versterken van internationale samenwerking

¹ Europese groepering voor territoriale samenwerking.

in Europa. Actieve deelname aan INTERREG door Nederlandse organisaties draagt daarmee bij aan de verbetering van de leefomgeving en aan het benutten van de kansen die Europese samenwerking biedt.

7.2. Steden

Thans wonen wereldwijd meer mensen in steden dan in de rurale gebieden. Wereldwijd groeit de stedelijke bevolking van 3,3 miljard nu tot 5,5 miljard in 2030. Deze groei zal voor meer dan 90% plaatsvinden in de ontwikkelingslanden, met name in Afrika en Azië. De toenemende verstedelijking heeft onvermijdelijk gevolgen voor de sociale interactie, de kwaliteit van de woonomgeving en ook voor het milieu.

7.2.1. Duurzame steden, uitvoering van het Leipzig charter

Het zogenoemde Leipzig Charter over duurzame Europese steden is vastgesteld tijdens de informele bijeenkomst van ministers van de EU-lidstaten, verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening, regionaal en stedelijk beleid te Leipzig in mei 2007. Tijdens het Franse voorzitterschap, in de tweede helft van 2008, waren belangrijke actiepunten het bevorderen van toegankelijkheid van steden, het bevorderen van dienstverlening toegespitst op demografische en sociale veranderingen, duurzaam energiegebruik en energiebesparing, en goed stadsbestuur met grote betrokkenheid van de bewoners. Bovendien is aandacht besteed aan het verbeteren van situaties in achterstandswijken, de preventieve aanpak van potentiële achterstandswijken, het bevorderen van milieuvriendelijke ontwikkelingen in steden en wijken, de zorg voor meer natuur, parken en openbaar groen in steden, en het vaststellen van indicatoren voor duurzame ontwikkeling. Het Franse voorzitterschap heeft een coördinerende rol op zich genomen om te komen tot een zgn. «reference framework» voor Duurzame Steden. Dit zal naar verwachting tijdens het Spaanse voorzitterschap in 2010 beschikbaar komen.

Nederland hecht voor 2009 en volgende jaren ook sterk aan het benutten van de EU Structuurfondsen (2007–2013) voor het uitvoeren van de prioriteiten van het Leipzig Charter en van de actieplannen van «Marseille» en «Montpellier» in de betrokken Nederlandse steden. Als vervolgstap hierop zal ook voor de fase ná 2013 in de EU-structuurfondsen ingezet worden op uitvoering van de diverse prioriteiten van «Leipzig, Marseille en Montpellier».

Het Zweedse EU-voorzitterschap heeft eind 2009 de rol van Europese steden in de context van de klimaatverandering geagendeerd. Hierbij bleek dat niet alleen de lidstaten, maar ook grote mondiale instellingen als de Wereldbank een cruciale rol weggelegd zien voor steden bij hun aandeel in het verminderen van de emissies en het vergroten van hun aandeel in duurzaamheid in het algemeen. De volgende EU-voorzitters (België en Hongarije) hebben toegezegd dit onderwerp verder op te zullen pakken. Voor Nederland blijft dit ook een belangrijk thema.

7.2.2. Aandachtswijken en integratiebeleid

De Europese aanpak van de integratieproblematiek heeft als inzet om menswaardige opvang en op de persoon toegesneden inburgeringsprogramma's nationaal te kunnen blijven vaststellen. In aandachtswijken is integratie vaak een belangrijke uitdaging. Buitenlandse voorbeelden van oplossingen voor de problematiek worden bestudeerd, maar omdat Nederland een vrij uitzonderlijke financieringsvorm heeft voor aandachtswijken en het faciliteren van de bewoners ervan, wordt hier vooral een nationale lijn gevolgd.

7.2.3. Betaalbare stedelijke leefkwaliteit (staatsteun)

Betaalbare stedelijke leefkwaliteit die ervoor moet zorgen dat juist en vooral de lagere inkomensgroepen ook een passende en leefbare woonomgeving in steden kunnen hebben, is een taak die in Nederland, meer dan in andere EU lidstaten wordt uitgevoerd door woningcorporaties. De afgelopen jaren is met de Europese Commissie overlegd over de «spelregels» rond mededinging voor corporaties. Op 15 december 2009 heeft de Europese Commissie ingestemd met de taken die de Minister aan de corporaties wil opdragen en waarvoor compensatie mag worden gegeven. Het opdragen van taken zoals het toewijzen van woningen aan vooral de lagere inkomensgroepen en het oplossen van problemen en wegwerken van achterstanden in wijken wordt vastgelegd in een tijdelijke ministeriële regeling, in aanloop naar een herziening van de regels over woningcorporaties in de Woningwet die met de Kamer wordt besproken.

HOOFDSTUK 8 DUURZAME ONTWIKKELING

Mondiaal behelst de periode 2010–2011 een nieuwe CSD (Commission for Sustainable Development) cyclus. Op EU niveau is in 2009 een «roadmap» gepubliceerd in het kader van de EU SDS (duurzaamheidsstrategie) die een aantal prioriteiten uitzet voor de komende periode. In 2010 zal tevens een nieuwe Lissabonstrategie van kracht worden.

Op het gebied van natuurlijke hulpbronnen publiceert Nederland in 2010 een eigen nationale strategie. Voor de bescherming van natuurlijke hulpbronnen zijn instrumenten gericht op duurzaam produceren en consumeren en duurzaam inkopen van groot belang. Hier wordt op EU niveau verder aan gewerkt.

8.1. VN-Commissie voor Duurzame Ontwikkeling

De Commissie voor Duurzame Ontwikkeling functioneert als uniek «high level» forum voor duurzame ontwikkeling binnen de VN en bouwt voort op de afspraken van Agenda 21 en de WSSD, Johannesburg 2002. CSD-17 stond vooral in het teken van de bevordering van duurzame landbouw. De wereld heeft momenteel te maken met verschillende crises, de voedsel, energie/klimaat en financieel/economische crises. Landbouw heeft een belangrijke rol in deze crises en wordt gezien als een onderdeel van de oplossing. Belangrijke uitkomsten van CSD-17 zijn onder andere de noodzaak voor verdere intensivering van investeringen in duurzame landbouw-ontwikkeling met name in Afrika. Een duurzame Groene Revolutie in Afrika. De cruciale relatie tussen klimaat en landbouw en de noodzaak van extra financiële ondersteuning voor de implementatie van afgesproken maatregelen in ontwikkelingslanden¹.

Voor de nieuwe CSD-cyclus (2010–2011) staan de thema's afvalstoffen, chemicaliën, duurzaam produceren en consumeren, transport en mijnbouw op de agenda. Bij deze onderwerpen zullen voor Nederland en de EU belangrijke aspecten als hergebruik, recycling, «cradle to cradle», ontwikkeling van duurzame producten, eco-design, bescherming van milieu en gezondheid, duurzaam inkopen zowel in de publieke als private sector een belangrijke rol spelen. De resultaten van het zgn. Marrakech-proces zullen worden gepresenteerd. Dit proces is in Johannesburg in 1992 gestart en gericht op de uitwerking van een Tienjarig Kader van Programma's (Ten Year Framework of Programmes), met als doel het versnellen van de overgang naar duurzaam consumeren en produceren, de ontkoppeling van milieudruk en economische groei en het vermindern van de druk op ecosystemen en natuurlijke hulpbronnen. Nederland streeft ernaar dat met name duurzaam inkopen – zowel in de publieke als private sector – een prominent internationaal beleidsdoel wordt. Dit kan tevens een belangrijke stimulans zijn voor het bedrijfsleven om duurzame producten en diensten te ontwikkelen en op de markt te brengen.

Voor chemicaliën staan op de agenda het bevorderen van duurzame toepassing en de naleving van de bestaande chemicaliënverdragen, die het laatste decennium tot stand zijn gekomen. De Nederlandse inzet ten behoeve van de komende CSD wordt interdepartementaal voorbereid met daarbij een belangrijke rol voor de Ambassadeur voor Duurzame Ontwikkeling (AMDO).

¹ Tweede Kamer, 2008–2009, 31 700 XIV, nr. 155.

8.2. Europese duurzaamheidsstrategie (EU SDS)

In oktober 2007 heeft de Commissie haar eerste rapportage over de voortgang met betrekking tot de implementatie van de herziene Europese Duurzaamheidsstrategie (EU SDS) uitgebracht. De rapportage bevat een analyse van de voortgang die sinds 2000 geboekt is op de zeven hoofdonderwerpen van de EU SDS: klimaatverandering en schone energie; duurzaam transport; duurzame productie en consumptie; natuurlijke hulpbronnen; gezondheid; sociale insluiting, demografie en migratie; armoede en wereldwijde duurzame ontwikkeling en de dwarsdoorsnijdende onderwerpen onderwijs, onderzoek, financieel-economische instrumenten, communicatie en implementatie.

De voortgangsrapportage is opgesteld mede op basis van de nationale rapportages van lidstaten. De Commissie concludeert dat er positieve ontwikkelingen gaande zijn, maar dat er nog onvoldoende zichtbare vooruitgang is geboekt. Aanzienlijk meer acties zijn volgens de Commissie nodig om de niet duurzame trends te keren. Het rapport benadrukt het belang van intensivering van de inspanningen langs de zeven thema's van de EU SDS en vraagt aandacht met name voor klimaat, duurzame energie en biodiversiteit. Tevens is er een aantal mogelijke vervolgacties voorgesteld. De Europese Raad van december 2007 heeft de inhoudelijke link met de Lissabonstrategie benadrukt en korte richtsnoeren gegeven voor de verdere implementatie van de EU SDS. Zo wil de Raad meer effectieve implementatie en beheer en betere meetbaarheid van de voortgang. De Raad heeft de Commissie ook gevraagd samen met de tweede voortgangsrapportage een «roadmap» met prioritaire acties te presenteren in juni 2009. In deze voortgangsrapportage benadrukt de Commissie dat de EU in het afgelopen jaar duurzame ontwikkeling succesvol heeft kunnen opnemen in een breed scala aan beleidsinitiatieven. Vooral als het gaat om beleid op het gebied van klimaatverandering en «low carbon» economie heeft de EU het voortouw genomen. Tegelijkertijd blijft een aantal zeer zorgwekkende ontwikkelingen onverminderd doorgaan ondanks alle inspanningen van zowel de EU als de lidstaten. Met name onduurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, biodiversiteitsverlies en wereldwijde armoede baren de Commissie grote zorgen. Daarom stelt de Commissie voor om de aanpak van deze problemen te intensiveren. Verder wordt in deze rapportage ook ingegaan op de relatie tussen de EU SDS en de Lissabonstrategie. De Commissie vindt het niet raadzaam om deze twee strategieën samen te voegen. Wel wordt aangegeven dat de EU SDS veel kan leren van de Lissabonstrategie, onder andere over de monitoringstechnieken.

Uit de Raadsconclusies van december 2009 komt naar voren dat duurzame ontwikkeling een fundamentele doelstelling blijft van de EU in het kader van het Lissabon Verdrag. De duurzaamheidsstrategie blijft een visie op de lange termijn en vormt het overkoepelend beleidskader. Ook zijn er aanzienlijk extra inspanningen nodig om de klimaatverandering tegen te gaan, om het hoge energieverbruik in de vervoerssector te verminderen en het huidige verlies van biodiversiteit en natuurlijke rijkdommen te stoppen. De verschuiving naar een veilige en duurzame economie zal een sterkere nadruk in de toekomst vereisen.

Nederland zal met name inzetten op meer aandacht voor het behalen van de doelstellingen voor klimaat en energie, meer aandacht voor biodiversiteit en een ambitieus EU duurzaam productie- en consumptiepakket, inclusief de rol van landgebruik. Tevens hecht Nederland belang aan betere afstemming met de Lissabonstrategie een aan betere implementatie van de lange termijn visie, die neergezet is in de EU SDS via het afspreken van adequate korte- en middellange termijn acties en doelstellingen in andere relevante beleidsvelden en initiatieven in de EU.

8.3. Lissabonstrategie

In vele mondiale en Europese overleggen wordt benadrukt dat het nodig is de omslag naar een duurzame economie te maken om welvaart ook voor toekomstige generaties mogelijk te maken en de planeet leefbaar te houden. De economische crisis, de voedselcrisis, de klimaatcrisis, demografische verandering, globalisering, en de afname van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen worden steeds meer in samenhang aangepakt.

Ook in de nieuwe Lissabonstrategie is aandacht voor deze samenhang. De Lissabonstrategie is een in 2000 overeengekomen structurele hervormingsstrategie voor de EU. In 2005 werd de strategie herzien en gericht op het stimuleren van duurzame economische groei en banen. In 2006 concretiseerde de Europese Raad dit aan de hand van een viertal prioritaire beleidsthema's: investeren in mensen en moderniseren van arbeidsmarkten; verbeteren van het ondernemingsklimaat; kennis en innovatie; energie en klimaatverandering.

2010 is een belangrijk jaar voor de Europese Lissabonstrategie. De huidige strategie loopt tot en met 2010 en het is de bedoeling om bij de Europese Voorjaarsraad van 2010 een vervolg op de Lissabonstrategie af te spreken. De aandacht zal tijdens deze Europese Raad vooral uitgaan naar die vernieuwing.

Het kabinet is van mening dat de strategie na 2010 gericht moet zijn op het zo goed mogelijk benutten van het potentieel voor duurzame economische groei in Europa en dit verder te ontwikkelen. Op deze wijze kan Europa ook na 2010 duurzame welvaart in Europa en in de wereld bevorderen. Met duurzaam wordt bedoeld dat «people, planet en profit» in samenhang worden gestimuleerd en dat afwenteling op toekomstige generaties of andere gebieden zo veel mogelijk wordt voorkomen. Milieubeleid speelt een cruciale rol bij het bereiken van duurzame economische groei in Europa. Het kabinet zet voor de nieuwe strategie op het terrein van milieu onder meer in op aandacht voor zogenaamde «win-win maatregelen», zoals de ontwikkeling van duurzame technologie, bevorderen van duurzame investeringen, efficiënter gebruik van energie en natuurlijke hulpbronnen en een stevigere verankering van klimaatdoelstellingen in de nieuwe strategie. Ook is het kabinet van mening dat er sprake moet zijn van een goede afstemming tussen de diverse Europese strategieën zoals de Lissabonstrategie en de duurzaamheidsstrategie en het Milieu actieprogramma.

8.4. Natuurlijke hulpbronnen

Als uitwerking van de Europese (thematische) strategie natuurlijke hulpbronnen zal Nederland naar verwachting in 2010 een nationaal actieprogramma natuurlijke hulpbronnen presenteren. Naast een strategische visie op duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen zal het actieprogramma een aantal prioritaire acties bevatten. Tijdens de green week in juni 2010 zal Nederland een «side event» organiseren met vooraanstaande wetenschappers. Nederland beoogt met de invulling van het actieprogramma ook andere lidstaten te stimuleren tot het opstellen van vergelijkbare actieprogramma's.

Een nauw verwant onderwerp dat in Europees kader aan de orde is, betreft het streven naar een eco-efficiënte economie. Dit is in 2004 onder Nederlands voorzitterschap opgestart onder de naam «clean, clever, competitive» en in 2009 herstart door het Zweedse voorzitterschap. De Ministers van Milieu stelden in oktober 2009 Milieuraadsconclusies vast die opriepen de transitie naar een eco-efficiënte economie te maken. Hiervoor dienen een aantal maatregelen te worden genomen zoals het

uitfaseren van schadelijke subsidies, het op grote schaal toepassen van groene technologie en het verbreden van het welvaartsbegrip om welvaartsgroei te meten.

Nederland heeft sterke steun uitgesproken voor deze voornemens, en wil zich blijven hard maken voor sterker mainstreamen van deze inzet in de strategie voor EU 2020, en voor het nemen van de genoemde maatregelen. Zoveel mogelijk in EU-verband, maar ook, en vooral ambitieus in Nederland. Daarnaast heeft Nederland een sterke rol in het uitwerken van het concept van «Green Economy» van de UNEP. Nederland steunt ook actief de «Green Growth Strategy» van de OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development).

8.5. International Panel for Sustainable Resource Management

Het International Panel for Sustainable Resource Management werd in 2007 op verzoek van de Commissie opgericht door UNEP (als onderdeel van de thematische strategie natuurlijke hulpbronnen uit het zesde Milieuactieprogramma) en heeft als doel wetenschappelijke adviezen te geven aan regeringen. Op termijn moet het Panel voor hulpbronnen een vergelijkbare rol vervullen als het IPCC voor klimaatbeleid (zie 9.5.4.). Ernst von Weizsäcker, auteur van «Factor Four: Doubling Wealth, Halving Resource Use» is voorzitter van het Panel. Nederland draagt financieel bij en is lid van de stuurgroep van het Panel, samen met de andere landen die zorgen voor financiering van de activiteiten. In 2009 heeft het Panel het eerste rapport uitgebracht: «Assessing biofuels». Momenteel zijn nog meer rapporten in voorbereiding over ontkoppeling van milieudruk en economische groei, milieudruk van grondstofgebruik, mondiale metaalstromen en efficiëntie van watergebruik.

Zoals het pas uitgebrachte PBL rapport «Getting into the right lane for 2050» laat zien vormt het cluster voedsel, landgebruik en biodiversiteit een van de belangrijkste uitdagingen voor de komende decennia. Deze uitdagingen kunnen alleen maar effectief worden opgepakt in internationale kaders, reden waarom Nederland dit Panel steunt. Dit biedt ook mogelijkheden om voor Nederland belangrijke onderwerpen te agenderen, zoals het ontwikkelen en toepassen van duurzaamheidscriteria voor alle biotische stromen, betalen voor biodiversiteit, enz.

De volgende vergaderingen van het Panel vinden plaats in Brussel (1–4 juni 2010, tegelijk met de «green week») en Zuid-Afrika (november 2010).

8.6. Duurzaam consumeren en produceren

In 2009 zijn de wijzigingen van de verordening Europees ecolabel (verordening (EG) nr. 1980/2000), de verordening EMAS (communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem, COM (2008) 402) en de richtlijn ecodesign (2005/32/EG) door Raad en Parlement vastgesteld. Deze voorstellen waren de meer concrete zaken die onder het actieprogramma duurzaam consumeren en produceren door de Commissie waren voorgesteld. De aandacht gaat nu naar de uitvoering. Dat betekent het uitwerken van criteria voor product(groep)en, zowel voor het ecolabel als voor ecodesign. Daarnaast valt onder het SCP-programma het onderwerp groen overheidsinkopen («green public procurement»). Al eerder hadden de Europese milieuministers zich vastgelegd op het versterken hiervan (zie verder paragraaf 8.7.).

Op 25 maart 2009 zijn de lidstaten van de Europese Unie akkoord gegaan met uitbreiding van het type producten dat onder de richtlijn ecodesign valt. De uitbreiding van het toepassingsbereik van de richtlijn zorgt er

voor dat ook energie-gerelateerde producten onder de richtlijn vallen. Je kunt dan vooral denken aan producten die in de bouw worden gebruikt, zoals isolatiematerialen, kozijnen en douchekoppen. De richtlijn ecodesign heeft tot nu toe alleen betrekking op energieverbruikende producten. Een goed voorbeeld hiervan is de gloeilamp, die op basis van een uitvoeringsmaatregel gebaseerd op de richtlijn de komende jaren uit de Europese winkels verdwijnt.

Op mondiaal niveau is voor SCP het Marrakesh-proces van belang. Dit proces is gericht op de uitwerking van een Tienjarig Kader van Programma's (zie paragraaf 8.1). Tijdens de 19e vergadering van de VN-Commissie voor Duurzame Ontwikkeling in mei 2011 (CSD-19) zal over de structuur en inhoud van het Tienjarig Kader van Programma's een besluit worden genomen. In de aanloop daarheen heeft het Adviescomité van het Marrakesh-proces aanbevolen om zowel een visie, doelstelling als monitoringprogramma op te stellen evenals een reeks van programma's en activiteiten op nationaal, regionaal en mondiaal niveau, waarmee de doelstellingen kunnen worden bereikt. Voor Nederland is inzet op de aspecten duurzaam aanbesteden en inkopen en op de ontwikkeling en het gebruik van duurzame producten het meest interessant, mede in relatie tot «green economy».

8.7. Duurzaam inkopen

De Europese lidstaten hebben zich in december 2008 tot doel gesteld dat per 2010 gemiddeld 50% van ieders overheidsinkopen duurzaam zijn. Nederland behoort tot de koplopers en is op het gebied van doelstellingen zelfs absolute koploper: De rijksoverheid wil uiterlijk in 2010 duurzaamheid als zwaarwegend criterium meenemen voor 100% van alle aankopen. Hierbij gaat het om het ontwikkelen en toepassen van milieuen sociale criteria, waar Europa vooralsnog alleen milieucriteria voorstaat. Gemeenten, provincies en waterschappen hebben ook hoge ambities om een voorbeeldrol te spelen en met het grote inkoopvolume het bedrijfsleven te sturen in de richting van meer duurzame producten. In 2009 zijn voor 45 productgroepen duurzaamheidscriteria vastgesteld.

Nederland werkt nauw samen met zes andere koploperslanden in de EU die actief de eigen ervaringen en steun aan de Commissie aanbieden om zo het proces te versnellen en daarmee tevens de kwaliteit van de uitkomst te verhogen c.q. daarin meer terug te vinden van de eigen aanpak. Gepoogd wordt de Nederlandse aanpak zo veel mogelijk te promoten. Nederland wil dat haar eigen criteria zoveel mogelijk model staan voor de gezamenlijke criteria en dat daarboven ruimte blijft bestaan voor meer ambitieuze criteria. Ook is het komen tot een vergelijkbare indeling van productgroepen een doelstelling. Het bedrijfsleven is duidelijk gebaat bij zoveel mogelijk geharmoniseerde productgroepen- en criteria. Verder wordt getracht criteria zoveel mogelijk functioneel te maken zodat innovatie wordt bevorderd. Hiermee wordt het investeren in duurzame technieken ook voor buitenlandse partijen aantrekkelijk en kunnen Nederlandse beleggers en leveranciers zich als erkende duurzame leveranciers in het buitenland presenteren. Deze groep van 7 landen streeft ernaar om voor de ontwikkeling van EU criteria stakeholders zo veel mogelijk te betrekken. En ten slotte pleit de groep voor het zo snel mogelijk ontwikkelen van EU sociale criteria voor Duurzaam Inkopen door de Commissie.

HOOFDSTUK 9 HORIZONTALE (MILIEU)ONDERWERPEN

Voor het (internationaal) milieubeleid is een aantal horizontale onderwerpen van belang. Toegang tot milieu informatie wordt geregeld in het Verdrag van Aarhus. De Europese Commissie wil via «better regulation» het beleid versimpelen en administratieve lasten verminderen. Op zowel mondiale als EU schaal zijn afspraken gemaakt ten aanzien van milieu effect rapportages.

Op gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling zijn vorderingen op gebied van de ETAP (Environmental Technology Action Plan), het SET-Plan (Strategic plan voor energietechnologie) en de werkzaamheden in het IPCC (International Panel on Climate Change) van belang. Het delen van milieugegevens wordt op EU niveau geregeld binnen SEIS, en op mondiaal niveau in het kader van PRTR (Pollutant, Release and Transfer Register).

De effectiviteit van milieubeleid is mede afhankelijk van de handhaving. Op EU en op mondiaal niveau wordt gewerkt aan verbeterde handhaving. Verder wordt ook samengewerkt met buurlanden en in VN-ECE verband om de effectiviteit van het beleid dat EU landen voeren te vergroten.

9.1. Toegang tot milieu informatie

Het UN ECE Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus) is in oktober 2001 in werking getreden. Nederland is partij sinds 2005. In 2010 vindt een buitengewone bijeenkomst van partijen plaats waarin een aparte werkgroep voor het bevorderen van publieke participatie bij milieubesluitvorming wordt opgericht. Deze buitengewone bijeenkomst van partijen vindt gelijktijdig plaats met de eerste bijeenkomst van partijen bij het protocol Pollutant Release and Transfer Registers (zie paragraaf 9.2). De vierde reguliere bijeenkomst van partijen bij het Verdrag van Aarhus vindt in 2011 plaats in Moldavië.

9.2. Pollutant Release and Transfer Registers

Het protocol PRTR (Pollutant Release and Transfer Registers) is op 8 oktober 2009 in werking getreden en kent inmiddels 21 partijen (waaronder Nederland). Het protocol maakt onderdeel uit van het VN-ECE Verdrag van Aarhus en heeft tot doel om de toegang van het publiek tot informatie over vervuiling door emissies te vergroten door het opzetten van nationale registers die op internet worden gepubliceerd (in Nederland via www.emissieregistratie.nl). In 2010 vindt de eerste Bijeenkomst van Partijen bij het protocol plaats waar o.a. afspraken zullen worden gemaakt over verdere implementatie van het protocol en toezicht daarop, aanleg en onderhoud van de registers waarop het protocol betrekking heeft, ondersteuning van ratificatie door landen die nu nog geen partij zijn en synergie met soortgelijke registers die worden ontwikkeld ten behoeve van andere milieuverdragen zoals het Verdrag inzake Grensoverschrijdende Luchtverontreiniging over Lange Afstand (CLRTAP) en het klimaat-akkoord in Kopenhagen. Doel daarvan is onder meer om de uitvoerbaarheid van internationale afspraken te verbeteren door harmonisatie van gebruikte definities en indelingen, en om in de EU te komen tot verdere verbetering van de kwaliteit van emissiegegevens.

9.3. Better regulation

In 2005 heeft de Commissie een strategie voor betere regelgeving vastgesteld, waarmee beoogd werd om het Gemeenschapsrecht bij te werken, te moderniseren en te vereenvoudigen. Hiertoe ontplooidde de Commissie een reeks van activiteiten, zoals het vereenvoudigingprogramma, de screening van het acquis met het oog op potentiële vereenvoudiging, codificatiewerkzaamheden en het programma voor de vermindering van administratieve lasten. Om een verbetering in de kwaliteit van nieuwe initiatieven te bereiken, ontwikkelde de Commissie het effectbeoordelingssysteem. De strategie is meerdere malen geëvalueerd. De derde strategische evaluatie van betere regelgeving in de EU werd in 2009 uitgebracht. Hierin concludeerde de Commissie dat er reële en belangrijke vooruitgang is geboekt. Hoewel Nederland deze vooruitgang toejuicht blijft het de Commissie aanmoedigen om nog ambitieuzer in te zetten, zoals bij het actieprogramma voor de reductie van de administratieve lasten, waarbij het wenselijk is dat er rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van nieuwe lasten om merkbare resultaten te bereiken; het versterken van de kwaliteitscontrole rondom de «Regulatory Impact Assessment» (RIA's); het simplificatieprogramma, wat nog meer moet worden gekoppeld aan merkbare baten; en het verbreden van de strategie voor betere regelgeving naar andere hinderlijke regeldruk terreinen, zoals nalevingkosten.

Belangrijk is dat de Commissie het ambitieniveau niet alleen hoog houdt, maar liefst ook verhoogt. Het actieprogramma voor de reductie van administratieve lasten voor het bedrijfsleven in de EU moet verder worden uitgevoerd en mag wat het kabinet betreft worden uitgebreid. Ook van de andere Europese gremia, Raad en Europees Parlement, kan de bijdrage aan het «better regulation» programma worden versterkt. Denk daarbij aan de kwaliteitscontrole rondom «RIA's».

Als erfenis heeft de Europese Commissie op 20 oktober jl. een mededeling gepubliceerd over de resultaten van haar actieprogramma om de administratieve lasten met maar liefst 33% terug te brengen in 2012. Het betreft een totale besparing van 40,4 miljard euro op Europees niveau, onderverdeeld in 13 sectorale plannen (de zogenaamde prioritaire domeinen). De eerste 48 maatregelen zijn al genomen door de Commissie. Die leveren 7,5 miljard euro op. Achttien soms wat grotere maatregelen, ter waarde van 30 miljard euro, moeten nog door Raad en Parlement worden geaccepteerd. Tenslotte zijn 31 maatregelen nog bij de Commissie in voorbereiding. Die zouden nog 2 miljard euro extra op moeten leveren voor het Europese bedrijfsleven.

De Commissie gaat meer aandacht besteden aan de toepassing en handhaving van haar eigen regelgeving. Dit is van belang in verband met het bereiken van een «level-playing-field» in de praktijk. Dit blijkt uit een tweetal mededelingen¹, en is bevestigd tijdens een bijeenkomst van het IMPEL netwerk (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law) in Roemenië in september 2009.

Een belangrijk aspect van Better Regulation, het bewerkstelligen van minder regeldruk en administratieve lasten, is in lijn met het kabinetsbeleid. Zo heeft premier Balkenende in het voorjaar van 2009 een brief aangeboden aan de Commissie met reductievoorstellen op 13 prioritaire domeinen, waarvan onder andere cohesie (ruimtelijk beleid) en milieu. Om de druk op dit proces zo hoog mogelijk te houden zal Nederland zich blijven inzetten en lobbyen voor een gerichte versterking van het huidige Europese pakket zowel binnen de 13 prioritaire domeinen als daarbuiten (bijvoorbeeld op het terrein van de privacy wetgeving en subsidies).

¹ – Mededeling van de Commissie «Een Europa van resultaten – toepassing van het Gemeenschapsrecht» (COM (2007) 502);
– Mededeling van de Commissie inzake de Derde strategische evaluatie van betere regelgeving in de Europese Unie (COM (2009) 15).

Daarnaast is de Nederlandse inzet gericht op verbetering van de kwaliteit van Europese besluitvormingsprocessen en de onderbouwing van nieuwe voorstellen.

Dit onder andere door versterking en uniformering van de milieueffectbeoordeling en aandacht voor de ruimtelijke consequenties van Europese regelgeving. Ook zet Nederland onder de vlag van Better Regulation in op een betere implementeerbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en intersectorale afstemming van Europese regels. De VROM-Inspectie zal via het IMPEL netwerk actief deelnemen aan projecten gericht op verbetering van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van Europese milieuregels.

9.4. Milieueffectrapportage

De modernisering van de MER op nationaal vlak, die in de loop van 2010 in werking treedt, zal ook zijn uitwerking hebben op de afspraken in grensoverschrijdend verband. Voor de afspraken met Vlaanderen wordt daar nu al aan gewerkt. Voor afspraken met andere regio's zal dit vanaf de tweede helft van 2010 verder worden opgepakt.

Het Verdrag van Espoo inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband kwam begin negentiger jaren tot stand onder auspiciën van de VN-ECE. Het trad in 1997 in werking en telt inmiddels 46 partijen, waaronder Nederland en de Europese Unie. Samengevat schrijft het Verdrag voor dat een milieueffectrapportage moet worden opgesteld indien een activiteit in een land aanzienlijke milieugevolgen heeft in een buurland. Ook dient het buurland te worden betrokken in de betreffende besluitvormingsprocedure, opdat ook de (milieu)belangen van dat land worden meegewogen. Op de vierde bijeenkomst van Partijen in mei 2008 in Boekarest is het werkprogramma en het budget voor de komende periode (2008–2011) vastgesteld. Het werkprogramma van het Verdrag is in deze periode gericht op de uitvoeringsfase, waarbij subregionale samenwerking en capaciteitsopbouw belangrijke aandachtspunten zijn. Ook is er een werkgroep in het leven geroepen die de inwerkingtreding gaat voorbereiden van het SEA-protocol (Strategic Environmental Assessment; strategische milieubeoordeling van plannen en programma's). Nederland heeft zitting in deze werkgroep. In het kader van het SEA-protocol wordt een werkplan opgesteld en gepresenteerd, dat gericht is op ondermeer de implementatie van het protocol. Wanneer het protocol in werking treedt, hangt af van de snelheid waarmee landen het protocol ratificeren. Het is de verwachting dat in de eerste helft van 2010 het benodigde aantal ratificaties (16) wordt behaald. Nederland is op dit moment bezig het protocol middels een stilzwijgende procedure te ratificeren. De EU heeft in oktober 2008 geoordeeld dat de EU richtlijn voor strategische milieubeoordeling (2001/42/EG) reeds voorziet in de regels die zijn opgenomen in het protocol. Daarom heeft de EU het protocol geratificeerd. Nederland heeft de EU richtlijn voor strategische milieubeoordeling al omgezet in Nederlandse regelgeving. Door ratificatie van het SEA-protocol zijn er daardoor geen of geen noemenswaardige veranderingen voorzien.

9.5. Onderzoek

9.5.1. Zevende Europees Kaderprogramma

Het EU 7e Kaderprogramma voor Onderzoek, Ontwikkeling en Demonstratie loopt van 2007 tot 2013. Aan de prioriteit Milieu (inclusief klimaat) is een bedrag van € 1,9 miljard gealloceerd voor onderzoek in internationale samenwerking. Het onderzoek kenmerkt zich door toegevoegde waarde op Europees vlak, bijdrage aan de concurrentiepositie van de Europese industrie, versterken van het MKB, en bijdragen aan oplossen van maatschappelijke uitdagingen inclusief duurzame ontwikkeling. De

programmering omvat uiteenlopende gebieden inclusief: klimaat en luchtkwaliteit monitoring, ecosysteem ontwikkeling, milieutechnologie, aardobservatie, ontwikkeling van indicatoren voor duurzame ontwikkeling, en communicatieactiviteiten over onderzoeksresultaten. Vanuit Nederland wordt in het beheerscomité specifieke aandacht gevraagd voor beleidsrelevantie tijdens het programmeren van onderzoek, bijdrage leveren aan de internationale agenda van multilaterale milieuovereenkomsten, ontwikkeling van eco-innovatieve milieutechnologie, mobiliseren van industriële en kennispartijen en andere belanghebbenden, bijdrage leveren aan duurzame ontwikkeling in ontwikkelingslanden, in de praktijk brengen van nieuwe technologische ontwikkelingen. Nederlandse kennisinstellingen en industriële partijen scoren zeer goed in de jaarlijkse calls for tender, met deelnames in de top vijf van deelnemende landen (qua aantal gehonoreerde projecten, aantallen deelnemende instellingen, gehonoreerde Europese bijdrage etc).

De Nederlandse delegatie laat zich adviseren door kennisinstellingen en bedrijven in een zogenaamde Klankbordgroep. Op deze manier draagt Nederland bij aan de voorbereiding en onderbouwing van beleid maar is ook van belang voor het Nederlandse bedrijfsleven en Nederlandse onderzoeksinstituten, omdat door hun bijdrage aan de Nederlandse inzet de inhoud van het programma aansluit op hun behoeften en sterktes.

9.5.2. Environmental Technology Action Plan (ETAP)

Het ETAP dient om bestaande instrumenten en actieplannen op het gebied van milieutechnologie samen te brengen, te coördineren en te versterken. Een groot aantal acties is hieruit voortgekomen, onder meer het opstellen van «roadmaps» in nagenoeg alle lidstaten, oprichten van meer dan 30 Europese Technologie Platforms. Zoals bijvoorbeeld; SusChem (Sustainable Chemistry) voor duurzame chemie, ECTP (European Construction Technology Platform) voor duurzame bouw, EBTP (European Biofuels Technology Platform) voor biobrandstoffen. Daarnaast het effectueren van het nieuwe CIP (Competitiveness and Innovation Framework Programme; het kaderprogramma voor innovatiestimulering) voor milieutechnologieproducerende industrie; uitwisseling tussen lidstaten van informatie over en ervaringen met ontwikkeling van nieuw economisch instrumentarium. Onder de naam van ETAP zijn ook belangrijke fora georganiseerd met deelname van industrie, overheid en kennisinstellingen als aanzet voor het opstellen van nieuwe Europese strategieën, onder meer voor het opstellen van een milieutechnologieverificatieplan, het openen van de wereldmarkt voor nieuwe milieutechnologie als bijdrage aan de mondiale duurzaamheidsambities en multilaterale milieuovereenkomsten en het uitvoeren van een nanotechnologie actieplan. In lijn met de actielijnen van ETAP wordt een initiatief van onder meer Duitsland en Frankrijk voorbereid voor het oprichten van een nieuw omvattend «ERA-net (European Research Area on Eco-innovation)». Nederland zal zich hierbij mogelijk aansluiten. In 2009 is een evaluatie van ETAP opgesteld in opdracht van de Commissie. Dit zal leiden tot aanpassing van de uitgangspunten van ETAP en herformulering van het actieplan ETAP. Nederland is vertegenwoordigd in de «High-level group on ETAP». In dat kader neemt Nederland diverse initiatieven. Zo is een conferentie georganiseerd over het instrumentarium voor milieutechnologie in de Europese lidstaten. Verder was Nederland initiatiefnemer en projectleider voor het ERA-net project «The Sustainable Enterprise». Met Duitsland en Frankrijk wordt een nieuwe ERA-net project voorbereid voor stimulering van eco-innovatie in Europa.

9.5.3. Strategisch Plan voor energietechnologie (SET-Plan)

Eind 2007 heeft de Commissie een Mededeling uitgebracht over een Europees Strategisch plan voor Energietechnologie (SET-Plan): «Naar een koolstofarme toekomst». (COM(2007) 723). Hierin kondigt de commissie onder meer acties op Europees niveau aan om te komen tot een betere onderlinge samenwerking en een betere benutting van de bestaande (onderzoek) programma's die gericht zijn op de omschakeling naar koolstofarme energienetwerken en -systemen, met het oog op het bereiken van de doelen van 2020 en de visie voor 2050 van het Europese energiebeleid. Het plan beoogt gezamenlijke strategische planning, effectievere implementatie, een vergroting van middelen en versterking van de internationale samenwerking.

Het plan is besproken in de Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie van 28 februari 2008 en hierbij zijn conclusies aangenomen ten aanzien van het plan. In die conclusies werd de Commissie verzocht om in 2008 een aanvang te maken met de werkzaamheden ten behoeve van de bovenstaande overeengekomen doelstellingen, in nauw overleg en samenwerking met de lidstaten en andere relevante actoren. De Raad heeft de Commissie bij die gelegenheid gevraagd het plan in nauwe samenwerking met de lidstaten en andere relevante actoren verder uit te werken, rekening houdend met bestaande programma's zoals het onderdeel energie van het zevende Kaderprogramma onderzoek (KP7). Het Europese parlement heeft zich in juli 2008 positief uitgesproken, maar nog verschillende kanttekeningen geplaatst, zoals het voorkomen van dubbelingen in initiatieven en de weinige aandacht voor energie-efficiëntie in het plan.

De Commissie heeft op 7 oktober 2009 een mededeling uitgebracht over de financiering van het SET-plan, «Investeren in de ontwikkeling van koolstofarme technologieën (SET-plan)». Hierin stelt de Commissie dat in de komende tien jaar een extra investering van 50 miljard euro voor energie-technologisch onderzoek nodig zal zijn. Dit betekent dat de jaarlijkse investering in de Europese Unie moet toenemen van 3 miljard Euro naar 8 miljard Euro. De Commissie stelt dat deze gelden voor het grootste deel uit de private en publieke sector moeten komen, waarbij maar een minimaal gedeelte uit de EU-begroting. Deze gelden zullen moeten worden gecoördineerd.

Nederland verwelkomt het SET-plan en onderschrijft het belang van een duidelijke EU-strategie om de ontwikkeling en marktintroductie van veelbelovende schone energietechnologieën een extra impuls te geven. Tegelijkertijd is het van belang dat de lidstaten hun eigen sterkte blijven benutten. Immers, ieder land moet vooral de dingen doen waar het goed in is en onnodige overlegstructuren moeten worden voorkomen. Het voorstel voor EU Industriële Initiatieven sluit aan bij het door Nederland bepleite uitgangspunt om een samenhangende mix van «push & pull maatregelen» te creëren voor de verschillende technologieën. Ook biedt het aanknopingspunten om koplopers te stimuleren. Een en ander vergt nog wel uitwerking. Dit kan per technologie verschillen. Essentieel is dat concreet wordt gemaakt welke meerwaarde hoe te realiseren is. En dat er op wordt toegezien dat die meerwaarde ook wordt gerealiseerd. Nederland acht deze meerwaarde ook een noodzakelijke voorwaarde voor Europese initiatieven gericht op het gezamenlijk programmeren en uitvoeren van onderzoek en ontwikkeling. Ook zal de relatie met het lopende KP7 nog verhelderd moeten worden. Tegen deze achtergrond steunt Nederland het opzetten van een «Steering Group» en een virtuele Europese Energieonderzoekalliantie.

Nederland sluit zich aan bij de inzet van de Commissie in haar mededeling «Investeren in de ontwikkeling van koolstofarme technologieën (SET-plan)» voor een mix van private en publieke gelden op nationaal en EU-niveau ten behoeve van energietechnologisch onderzoek. Nederland is wel van mening dat het de lidstaten vrij moet staan hoe zij hun eigen middelen willen aanwenden. Daarnaast is het belangrijk om te bezien hoe de gelden uit het lopende KP7 kunnen worden aangewend ter ondersteuning van het SET-plan. Voorts moeten EU-gelden uit de bestaande financiële kaders van de EU-begroting komen. Duidelijk is ook dat de financiering van het SET-plan zal moeten worden meegenomen in de discussie rondom de nieuwe EU-begroting, echter mag hier niet op worden vooruitgelopen. De mededeling van de Commissie onderbouwt verder onvoldoende hoe zij tot de gestelde bedragen is gekomen en Nederland zal de Commissie dan ook vragen om hier verder over uit te wijden.

9.5.4. IPCC (klimaatonderzoek)

Het IPCC is in 1988 opgericht door de Wereld Meteorologische Organisatie (WMO) en het VN-Milieuprogramma (UNEP) en heeft als taak het evalueren van wetenschappelijke, technische en sociaaleconomische informatie die relevant is voor het begrip van het risico van klimaatverandering, de effecten daarvan en de mogelijkheden voor adaptatie en mitigatie. Het gaat hierbij om het bieden van de wetenschappelijke informatie op een beleidsneutrale wijze. Het IPCC doet zelf geen onderzoek of klimaatwaarnemingen en baseert zich op gepubliceerde wetenschappelijke en technische literatuur, welke wordt besproken in de diverse werkgroepen. Het IPCC heeft drie werkgroepen: WGI (klimaatstelsel), WGII (kwetsbaarheid van natuurlijke en humane systemen, effecten van klimaatverandering en adaptatie), en WGIII (mitigatie).

In tegenstelling tot bij onderhandelingen over het klimaatverdrag is er voor de IPCC werkgroepen geen geconsolideerd EU-standpunt of formele coördinatie tussen de lidstaten, de lidstaten spreken op eigen titel. In oktober 2009 heeft daarenboven de EU de status van «full observer» gekregen. Hiermee heeft de EU het recht om te spreken, te reageren en voorstellen te doen. In tegenstelling tot de landen heeft ze echter geen recht gekregen te stemmen, te worden verkozen of om de goedkeuring van de begroting te blokkeren. De EU zal door DG Research in het panel worden vertegenwoordigd.

De geannoteerde inhoudsopgave (scope) van de drie werkgroep rapporten van het Vijfde Assessment (AR5) zijn in IPCC-31 vastgesteld. Tijdens IPCC-32 (oktober 2010) zal nog de «scope» van het bijbehorende syntheserapport (SyR) moeten worden vastgesteld. Tijdens IPCC-31 is besloten dat «key vulnerabilities under Article 2 of the UNFCCC» een doorsnijdend thema zal zijn in de synthese. Het AR5 verschijnt in 2013 (WGI) en 2014 (WGII en III en de SyR). Nederland let er scherp op dat het AR5 en geplande deelrapporten tijdig worden opgeleverd teneinde de vinger aan de pols te kunnen houden bij nieuwe ontwikkelingen. Nederland zal commentaar geven op het in 2011 geplande concept van het «Special Report on Renewable Energy Sources». In het najaar van 2011 geldt datzelfde voor het «Special Report on Extreme Events and Disasters» dat begin 2012 zal verschijnen.

Naar aanleiding van een recent aan licht gekomen fout in AR4 heeft de minister van VROM de voorzitter van IPCC verzocht de procedures tegen het licht te houden, te letten op de goede naleving en met verbeteringsvoorstellen te komen.

9.6. Gemeenschappelijk milieu-informatiesysteem (SEIS)

De Commissie heeft begin 2008 uitgangspunten gepubliceerd voor een gemeenschappelijk milieu-informatiesysteem (SEIS; Shared Environmental Information System). Het idee is dat meetgegevens en andere milieu-informatie zo dicht mogelijk bij de bron bewaard en beheerd wordt en dat binnen de Europese Unie de wederzijdse toegankelijkheid tot genoemde informatie verbetert. Het gaat dan om modernisering en vereenvoudiging van de systemen voor het verzamelen, verwerken en uitwisselen van milieugegevens.

Een groot aantal milieurichtlijnen (EU) bevat verplichtingen aan de lidstaten voor monitoring en rapportage van de kwaliteit van verschillende componenten en aspecten van het milieu. De beoordeling van de toestand van het milieu voor het formuleren van nieuw beleid is ook een doelstelling. De Commissie kan met een gemeenschappelijk milieu-informatiesysteem beoordelen of de lidstaten voldoen aan hun uitvoeringsverplichtingen, de lidstaten krijgen zicht op de toestand van het milieu in de omringende landen en tenslotte is het doel ook de burger op deze wijze beter te informeren. Bedoeling is de systemen voor gegevensopslag, die in de afgelopen decennia zijn ontstaan, geleidelijk te harmoniseren en «inter-operabel» te maken. Immers, als dergelijke systemen wederzijds toegankelijk en doorzoekbaar zijn, kan een deel van de rapportageverplichtingen vervallen.

De Commissie wenst ook een verbeterde kwaliteit en meer onderlinge vergelijkbaarheid van gegevens uit diverse landen. Het voorgestelde systeem kan leiden tot een vermindering van administratieve lasten. De huidige kosten voor rapportage moeten daarvoor meer systematisch in beeld gebracht worden. Kosten voor rapportage bedragen ca. 5–8% van die voor de «monitoring». Er is dus ook veel te winnen bij het stroomlijnen van de meetverplichtingen zelf («monitoring»). Investeringsvereisten voor het genereren van nieuwe gegevens zijn dan te compenseren door het intrekken van achterhaalde voorschriften. Overheids- en onderzoekinstellingen zullen in een (groot) aantal gevallen moeten investeren om bestaande systemen «inter-operabel» te maken.

De Commissie verwacht in 2010 te komen met voorstellen ter herziening van de gestandaardiseerde rapportagerichtlijn (91/692/EG) waarin de beginselen en doelstellingen van het SEIS wettelijk bindend worden. Momenteel werkt de Commissie aan een nadere «impact-analysis» waaruit de kosten voor ombouw- en geleidelijke harmonisatie – van gegevensbestanden in de lidstaten helder moeten worden.

De ontwikkeling van het gemeenschappelijk milieu-informatiesysteem is te bezien in samenhang met de ontwikkeling van de toegang tot informatie met een ruimtelijke component als gegeven in de richtlijn 2007/2/EG (Inspire) en het GMES (Global Monitoring for Environment and Security) initiatief.

Nederland onderschrijft de gedachte van een evolutie van systemen voor verzameling, opslag en verwerking van milieugegevens in de verschillende lidstaten van de Europese unie, zodat deze «inter-operabel» worden. Daarbij staat Nederland een gefaseerde aanpak voor ogen die in eerste instantie zich beperkt tot:

1. gegevens die op grond van richtlijnen in het kader van de EU en op grond van milieuverdragen in het kader van de VN verzameld en gerapporteerd moeten worden;
2. systemen voor gegevens opslag en verwerking op nationaal niveau, op passend niveau van aggregatie (nader overeen te komen) en waar-

voor geen vertrouwelijkheid geldt op grond van commerciële of veiligheidsoverwegingen.

9.7. Naleving en Handhaving

9.7.1. Handhaving op Europees niveau

De effectiviteit van de Europese milieuregels en het streven naar een «level playing field» in de EU zijn beide gebaat bij een goede implementatie, uitvoering en handhaving in alle lidstaten. Veel regelingen, zoals die op het terrein van grensoverschrijdend transport van afval- en gevaarlijke stoffen, kunnen alleen op internationaal niveau doelmatig worden gehandhaafd. De uitvoering en handhaving is in Europa zeker nog niet overal op gelijk niveau. De uitvoering in de EU-lidstaten van de in dit verband belangrijke Aanbeveling betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties¹ vertoont lacunes. In het Zesde milieuactieprogramma wordt daarom terecht vastgesteld dat de tenuitvoerlegging van de wetgeving moet worden verbeterd. Dit kan volgens het actieprogramma door uitwisseling van ervaringen en informatie over beste uitvoeringspraktijken onder andere via het Europese IMPEL-netwerk². Tevens zijn er maatregelen nodig ter bestrijding van milieucriminaliteit en de bevordering van betere normen voor inspectie en monitoring door lidstaten. In dit licht is het ook goed dat in juni (2008) een akkoord is bereikt over de richtlijn inzake milieubescherming door middel van het strafrecht, kortweg de richtlijn milieustrafrecht (2008/99/EG).

Deze richtlijn verplicht de lidstaten tot strafbaarstelling in hun nationale wetgeving van een aantal ernstige inbreuken op gemeenschapsrecht dat dient ter bescherming van het milieu. Voor economische en andere effecten van wetgeving is steeds meer aandacht, maar de implementatie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid daarvan blijft vaak nog onderbelicht. Voor deze aspecten moet in de verschillende fasen van het wetgevingsproces meer systematisch aandacht komen. Inmiddels wordt dit ook door de Commissie onderkend. In de Mededeling van de Commissie over de toepassing van gemeenschapsrecht³ geeft de Commissie aan dat bij het opstellen van voorstellen er meer aandacht moet worden besteed aan uitvoering, beheersen handhavingkwesties, met name in de fase van de effectbeoordeling en tijdens de gehele beleidscyclus.

Net als voor 2008 en 2009 is de inzet van Nederland voor de komende periode het realiseren van een adequaat en gelijk niveau van uitvoering en handhaving van de Europese milieuregels in alle lidstaten. In november 2007 heeft de Commissie de Mededeling over de toetsing van de Aanbeveling betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties uitgebracht⁴. In deze Mededeling doet de Commissie een aantal voorstellen voor mogelijke verbetering van de Aanbeveling. Een aanpassing van de Aanbeveling wordt voorgesteld om de uitvoering ervan te verbeteren en de doeltreffendheid ervan te vergroten. Met name dient te worden onderzocht of de werkingssfeer moet worden verbreed zodat de aanbeveling voor zover mogelijk van toepassing wordt op alle voor het milieu belangrijke activiteiten. Daarnaast wordt voorgesteld dat er naast de algemene criteria voor milieu-inspecties, specifieke, juridisch verbindende voorschriften voor de inspectie van bepaalde installaties of activiteiten in sectorale wetgevingsinstrumenten worden opgenomen.

Nederland wil de evaluatie van de Aanbeveling aangrijpen om te pleiten voor een verder uitgewerkte Aanbeveling met meer aangescherpte uniforme kwaliteitscriteria voor inspectie en handhaving in de lidstaten en waar mogelijk verruiming van de reikwijdte van de Aanbeveling. Onder Sloveens Voorzitterschap is er één keer gesproken over bedoelde mede-

¹ Aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 4 april 2001 betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties in de lidstaten (2001/331/EG).

² European Union Network for the implementation and enforcement of environmental law (<http://ec.europa.eu/environment/impel/>)

³ Een Europa van resultaten – toepassing van het gemeenschapsrecht, COM(2007)502 definitief, van 5 september 2007.

⁴ Mededeling van 14 november 2007 over de toetsing van Aanbeveling 2001/331/EG betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties in de lidstaten, COM(2007) 707 Definitief.

deling, bij welke gelegenheid Nederland erop heeft aangedrongen om tot Raadsconclusies te komen over de Mededeling. Door te streven naar Raadsconclusies kan worden gezorgd dat de Raad een standpunt inneemt over de mededeling en kan hiermee het proces van toetsing en mogelijk herziening van de aanbeveling worden versneld.

In het algemeen zal de Nederlandse inzet erop gericht zijn proactief bij te dragen aan de verdere professionalisering van de uitvoering en handhaving in de lidstaten. Nederland zal de Commissie proberen te bewegen om met name bij grensoverschrijdende activiteiten de samenwerking tussen lidstaten en de betrokken landen buiten de EU sterker te bevorderen. Nederland zal ook actief de andere lidstaten blijven oproepen te investeren in de uitvoering en handhaving. In dit verband zal Nederland ook de komende jaren één van de gangmakers zijn als het gaat om het verder uitbouwen van het IMPEL-netwerk als internationale vereniging van samenwerkende milieuautoriteiten in EU-lidstaten, kandidaat landen, Noorwegen en Zwitserland. Nederland zal zich er sterk voor maken dat bij het opstellen van de Europese milieuregels meer systematisch naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van die regels wordt gekeken. De ervaringen die worden opgedaan met de uitvoering en handhaving van de Europese milieuregels dienen méér gericht via monitoring en evaluatie te worden teruggesluisd naar de beleidsmakers en regelgevers.

In de eerste helft van 2008 is een integrale toetsing op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid uitgevoerd van het herzieningsvoorstel voor de IPPC-richtlijn¹. Daarbij is gebruik gemaakt van de mede op initiatief van Nederland opgestelde «practicability and enforceability checklist». De toetsing werd door zowel de lidstaten als de Commissie, die haar volle medewerking gaf, als nuttig en succesvol ervaren. In de tweede helft van 2008 evalueren IMPEL en de Commissie gezamenlijk het gebruik van de «checklist», in 2009 zal gezamenlijk worden bezien welke voorstellen zouden moeten worden getoetst met behulp van de «checklist».

Tot slot wil Nederland de voorstellen van de Commissie gericht op verbetering van de (strafrechtelijke) handhaving van richtlijnen en verordeningen in de lidstaten actief ondersteunen.

9.7.2. Mondiale handhaving

Effectieve uitvoering en handhaving is niet een zaak voor Europa alleen. Ook in breder internationaal perspectief is het van groot belang dat verdragen en regelgeving geïmplementeerd, nageleefd en gehandhaafd worden. Mede door de voortgaande globalisering manifesteren milieuproblemen zich steeds vaker op wereldwijde schaal, bijvoorbeeld op het gebied van afval en klimaat. Voor een effectieve uitvoering en handhaving van internationaal beleid/regelgeving moet in veel landen en regio's nog nadrukkelijk geïnvesteerd worden in bewustwording en capaciteitsopbouw.

Het International Network for Environmental Compliance and Enforcement (INECE) is actief op dit vlak. INECE werd in 1989 opgericht en is sindsdien gesteund door de VROM-Inspectie en het Amerikaanse Environmental Protection Agency. Ook UNEP, de Wereldbank, OESO, de Commissie en diverse landen ondersteunen het netwerk. In INECE werkt een internationale gemeenschap van professionals samen op gebied van toezicht, handhaving, rechtspraak, wetenschap om wereldwijd de implementatie, uitvoering en handhaving van milieuregelgeving te versterken. Het belang van «good governance» als basis voor duurzame ontwikkeling is daarbij een leidend thema.

¹ COM(2007) 844 definitief.

De Nederlandse inzet is erop gericht het wereldwijde belang van uitvoering en handhaving van milieuregelgeving verder te onderstrepen. Hierbij hecht Nederland nadrukkelijk aan concrete en praktische samenwerkingsactiviteiten. Zo steunt Nederland inmiddels via INECE een internationaal netwerk van milieuthoriteiten en -inspectiediensten in grote zeehavens voor verbetering van de aanpak van illegale afvaltransporten. Verder wordt ingezet op een internationaal traject ter verdere professionalisering en faciliteren van trainingen en trainers op gebied van milieuhandhaving. Op het thema van de klimaatproblematiek wordt met Nederlandse steun in INECE-verband naar effectieve internationale benaderingen van op het gebied van handhaving gezocht.

9.7.3. Naleving van verdragen

Op het niveau van milieuverdragen worden afspraken gemaakt tussen verdragspartijen die tot doel hebben de naleving van het Verdrag te bevorderen en te bewerkstelligen. Veel milieuverdragen hebben zo'n set afspraken: een nalevingmechanisme («compliance mechanism»). Het uiteindelijke doel ervan is om partijen die een Verdrag niet naleven weer in een situatie van naleving te brengen. Dat kan door middel van een steuntje in de rug (via technische hulp bijvoorbeeld) of, bij persistente niet-naleving, een stok achter de deur. Zo'n mechanisme heeft in het algemeen de vorm van een comité dat verschillende maatregelen kan voorstellen als een partij het Verdrag niet naleeft, variërend van het mogelijk maken van technische of financiële hulp tot en met zwaardere maatregelen als waarschuwingen en het ontnemen van verdragsrechten van partijen.

Nederland heeft destijds binnen de EU de aanzet gegeven voor de expliciete acceptatie van het uitgangspunt dat een nalevingmechanisme een vaste component moet uitmaken van milieuverdragen. Die krachtige inzet heeft de afgelopen jaren bij veel milieuverdragen geleid tot het vaststellen van een nalevingmechanisme. Maar de laatste tijd ondervindt de EU steeds meer weerstand in de internationale onderhandelingen, vooral van de VS, en de grote ontwikkelingslanden India, China en Brazilië.

Onder een groot aantal milieuverdragen is de nalevingprocedure inmiddels operationeel. Onder een aantal andere verdragen zijn de onderhandelingen nog niet afgerond (Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen; Verdrag van Rotterdam inzake de procedure met betrekking tot voorafgaande geïnformeerde toestemming ten aanzien van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen en pesticiden in de internationale handel). Terugkijkend op de onderhandelingen in 2008 en 2009 over nalevingregimes bij deze laatstgenoemde verdragen, moet geconstateerd worden dat deze vruchteloos zijn geweest. De verwachting is dat er niets verandert zolang de EU niets verandert aan de huidige inzet op dit dossier. Deze inzet komt erop neer dat de EU bij elk Verdrag eenzelfde «format» voor een nalevingmechanisme nastreefde. Ook zag de EU een nalevingmechanisme nogal eens als doel op zich, terwijl het louter een middel is om het doel (de volledige implementatie van het Verdrag) te bereiken.

Dit alles vraagt om een nieuwe benadering, waarbij de verdragsbepalingen de basis zijn voor het verder vormgeven van een eventueel nalevingmechanisme. Het komt dus neer op maatwerk, en dat zal bij elk Verdrag anders uitpakken. De EU heeft de komende jaren de uitdaging om een tweede generatie nalevingmechanismen te ontwikkelen. Nederland wil hier een actieve bijdrage aan leveren, omdat Nederland het belangrijk vindt dat internationale afspraken worden nagekomen.

In 2010 en 2011 zal Nederland zich richten op het ontwikkelen van een nieuwe generatie nalevingmechanismen bij milieuverdragen. Het doel van Nederland blijft echter ongewijzigd: we willen komen tot afspraken die de implementatie en naleving van verdragsverplichtingen faciliteren, bevorderen en waarborgen door (a) het in een zo vroeg mogelijk stadium identificeren van implementatie- en nalevingproblemen van verdragspartijen, (b) het analyseren van de onderliggende oorzaken van dergelijke problemen en (c) het formuleren van de meest passende en effectieve oplossing voor die problemen.

9.8. EU-Uitbreiding en nabuurschapsbeleid

Voor de verdere uitbreiding van de Europese Unie zijn er thans 3 kandidaat-lidstaten: Kroatië, Turkije en Macedonië. Met de eerste twee vinden onderhandelingen plaats, met de laatste (nog) niet.

Op het gebied van de leefomgeving zijn met name de hoofdstukken, milieu, regionale ontwikkeling, transport en energie van belang. Op deze onderwerpen wordt door Nederland ook met deze landen samengewerkt, met het oog op de toetreding. Daarbij staat voorop dat de overheden van deze landen in staat moeten worden geacht bij toetreding het acquis communautaire uit te voeren. Daarbij wordt goede voortgang geboekt. Voor de stand van zaken met betrekking tot de uitbreiding en samenwerking wordt verwezen naar de Staat van de Unie en naar de reactie van het kabinet op de voortgangsrapporten van de Commissie¹. Sinds enige jaren kent de Europese Unie het Nabuurschapsbeleid voor aangrenzende landen die op afzienbare termijn geen perspectief op lidmaatschap (EU) hebben. Dat geldt dan voor zowel de zuidelijk aangrenzende landen in het gebied van de Middellandse Zee als de oostelijk aangrenzende landen Rusland, Oekraïne en Moldavië en de drie landen van de Kaukasus. Doel van het Nabuurschapsbeleid is om het verschil in leefkwaliteit en economische ontwikkeling tussen de EU-lidstaten en de buurlanden te beperken, zodat negatieve uitwassen als illegale migratie, smokkel en armoede afnemen. Door het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten met deze landen worden de verschillen verkleind en kan uiteindelijk op deelgebieden toegang tot de interne markt in het vooruitzicht worden gesteld, mits deze landen hun wetgeving harmoniseren met die van de EU. Met Rusland is het stramien ietwat afwijkend en wordt gewerkt met de zogeheten «four common spaces»: milieusamenwerking is dan onderdeel van de economische «ruimte». De Commissie streeft ernaar uiteindelijk met alle grenslanden samen te werken in vaste commissies, met inbegrip van commissies voor de beleidsvelden milieubeheer, energie/natuurlijke hulpbronnen en nucleaire veiligheid. Zover is het nog niet. Alleen met Rusland en Oekraïne zijn tot nu toe zichtbare stappen gezet op het gebied van milieubeheer en het proces van samenwerking verloopt nog uiterst moeizaam. Met Wit-Rusland bestaat in het geheel geen formele samenwerking als gevolg van de opstelling van het regime Loekasjenko. Voor het Nabuurschapsbeleid heeft de Europese Unie de beschikking over een fonds ter waarde van ca. € 11 miljard voor de periode 2007–2013 voor projecten en programma's op alle denkbare disciplines van de samenwerkingsovereenkomsten.

9.9. Environment for Europe programma

«Environment for Europe» is een kader voor milieusamenwerking in Europa van de 55 VN-ECE lidstaten. Het bundelt de programma's van de belangrijkste internationale organisaties waaronder EU, OESO (Organisation for Economic Co-operation and Development), VN-ECE, UNEP, WHO, Oost-Europabank. «Environment for Europe» richtte zich de afgelopen jaren vooral op de modernisering van het milieubeheer in de Midden- en

¹ Kamerbrief Appreciatie Uitbreidingspakket Commissie, vastgesteld in de Ministerraad 21 november 2008.

Oost-Europese landen. Dit heeft de Midden-Europese landen zonder twijfel geholpen bij het voldoen aan de aquis van de Europese Unie. Na toetreding in 2004 van een achttal Midden-Europese landen¹ en in 2007 van Roemenië en Bulgarije tot de Europese Unie (EU-27), verlegde het programma «Environment for Europe» de aandacht naar het gebied van de voormalige USSR en Joegoslavië (Westelijke Balkan). De Ministeriële Conferentie «Environment for Europe» heeft in 2007 in Belgrado de nieuwe beleidslijnen voor de periode tot 2011 vastgesteld. De nadruk ligt op:

- Empowerment van de Regionale Milieucentra (Moskou, Tblisi, Chisinau, Kiev en Almaty) die met hulp van de Commissie in Oost-Europa zijn opgericht;
- Programma's voor water en gezondheid (EU-Waterinitiatief voor Oost-Europa dat dient ter uitvoering van het betreffende Millennium Development Goal);
- Uitvoering van de vijf VN-ECE-milieuverdragen en bijbehorende protocollen;
- Het programma (VN-ECE) voor «environmental performance reviews» van Oost-Europese landen;
- Regionale initiatieven voor milieubeheer en duurzame ontwikkeling zoals die voor de Zwarte Zee respectievelijk de Centraal-Aziatische landen;
- Regionale samenwerking ter ondersteuning van de nationale uitvoeringsverplichtingen zoals die in het kader van de Conventie inzake Biologische Diversiteit (CBD).

VN-ECE heeft een rol bij de regionale uitvoering/implementatie van de afspraken van de Johannesburg World Summit for Sustainable Development (WSSD, 2002). Daarbij is bijvoorbeeld te denken aan introductie van meer duurzame productie- en consumptiepatronen. In de Oost-Europese buurlanden is bovendien nog veel winst te behalen in de vorm van het wegnemen van gezondheidsbedreigende milieuvervuiling (lucht, water, nucleair). De programma's onder de paraplu «Environment for Europe» zijn complementair aan die onder het Europese Nabuurschapbeleid waarbij de Europese Unie geleidelijk meer bilaterale samenwerking met de directe buurlanden zoekt.

Binnen het kader van «Environment for Europe» geeft de OESO adviezen gericht op de meer financieel-economische aspecten van het milieubeleid in Oost-Europa. Deze worden internationaal en van EU-zijde zeer gewaardeerd. OESO zal haar programma komende jaren meer op water en sanitatie richten en op training van overheids personeel. De programma's dienen een beter leefmilieu en gebruik van natuurlijke hulpbronnen in het gehele gebied van continentaal Europa. Een ander oogmerk voor dat voor Nederland van belang is, de programma's dragen, meer of minder direct – bij aan de stabiliteit van de buitengrenzen van de Europese Unie.

¹ Daarnaast traden in 2004 Malta en Cyprus toe.

AFKORTINGENLIJST

AAU's	Assigned Amount Units
ATCM	Antarctic Treaty Consultative Meeting
BAT	Best available techniques (NL : BBT)
BBT	Beste beschikbare technieken (EN: BAT)
BREF	BAT reference document
CBD	Conventie Biologische Diversiteit
CCS	Carbondioxide capture and storage
CDM	Clean Development Mechanism
CEHAP	Children's Environment and Health Action Plan
CEN	Europees comité voor normalisatie
CEP	Committee for Environmental Protection
CFK	Chloorfluorkoolstof
CIP	Competitiveness and Innovation Framework Programme
CLRTAP	Convention on Long Range Transboundary Air Pollution
CO ₂	Kooldioxide
COP	Conference of Parties
CSD	Commission for Sustainable Development (VN)
DDT	Dichloor Diphenyl Trichloorethaan
EBTP	European Biofuels Technology Platform
ECE	Economic Commission for Europe (VN)
ECHA	European Chemicals Agency
ECTP	European Construction Technology Platform
EEHC	Environment and Health Committee
EHAP	Environmental Health Action Plans
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme (EG-verordening inzake de vrijwillige deelneming van bedrijven uit de industriële sector aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem)
EPBD	Energy performance of buildings directive
ERA	European Research Area
ETAP	Environmental Technology Action Plan
EU ESD	European Association for the promotion of sustainable development
EU-ETS	European Emission trading scheme
EU-SDS	Europese Duurzaamheidsstrategie
EPBD	Energie prestaties van Gebouwen
EVOA	Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen
GEF	Global Environment Facility
GGO	Genetisch Gemodificeerde Organismen (EN: GMO'S)
GMES	Global Monitoring for Environment and Security
GPNM	Global Partnership on Nutrient Management'
HCFK	Chloorfluorkoolwaterstof
HCH	Hexachloorcyclohexaan
HM	Heavy Metal (zwarte metalen)
ICCM	Intergovernmental Conference on Chemicals Management
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IEH	Internationale Emissiehandel
IMO	International Maritime Organisation
IMPEL	Implementation and Enforcement of Environmental Law
INC	International Negotiating Committee
INECE	International Network for Environmental Compliance and Enforcement

INSPIRE	Infrastructure for Spatial Information in Europe
INTERREG	Programma voor transnationale samenwerking op het gebied van ruimtelijke ordening
IPPC	Integrated pollution prevention and control (Europese richtlijn)
JI	Joint implementation
LCP	Large Combustion Plants
LDC	Least Developed Countries
LRTAP	Long-Range Transboundary Air Pollution
MEPC	Marine Environment Protection Committee
MER	Milieu Effect Rapportage
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
MOP	Meeting of Parties
NDCRO	Nederlands-Duitse Commissie Ruimtelijke Ordening
NEC	National emission ceilings
NEHAP	National environmental health action plan
NGO	Non-gouvernementele organisatie
NH ₃	Ammoniak
NMVOS	Niet Methaan vluchtige Stoffen
NO ₂	Stikstofdioxide
NO _x	Stikstofoxiden
NSL	Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development (NL: OESO)
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (EN: OECD)
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PCB	Polychloorbifenyyl
PIC	Prior-informed consent
PM ₁₀ , PM _{2,5}	10 resp. 2,5 Particles per Million: Fijn stof (diverse gradaties, PM ₁₀ is minder fijn dan PM _{2,5})
POP's	Persistent Organic Pollutant
PRTR	Pollutant, Release and Transfer Register
QPS	Quarantine and Pre Shipment
REACH	Registratie, evaluatie en autorisatie chemische stoffen
RIA	Regulatory Impact Assessment
RoHS	Restriction of Hazardous Substances (Europese richtlijn)
SAICM	Strategic Approach to International Chemicals Management
SCP	Sustainable consumption and production
SEA	Strategic environmental assessment
SECA	Sulphur Emission Control Area
SEIS	Shared Environmental Information System
SET	Strategic energy technology
SO ₂	Zwavel dioxide
SusChem	Sustainable Chemistry
SYR	Syntheserapport
THE PEP	Transport, health and environment: pan-European action program
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe (NL: VN-ECE)
UNEP	United Nations Environment Program
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
VLANED	Subcommissie grensgebied Vlaanderen Nederland
VN	Verenigde Naties
VN-ECE	Verenigde Naties Economische Commissie Europa

VK	Verenigd Koninkrijk
VS	Verenigde Staten
Wba	Wet bescherming Antarctica
WEEE	Waste in electronic and electrical equipment (Europese Richtlijn)
WHO	World Health Organization
WMO	Wereld Meteorologische Organisatie
WSSD	World Summit on Sustainable Development