

Vergaderjaar 2023–2024

21 501-08

Milieuraad

Nr. 916

BRIEF VAN STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2023

Hierbij doe ik u, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de Minister voor Klimaat en Energie, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Minister voor Natuur en Stikstof, de geannoteerde agenda van de Milieuraad van 18 december 2023 te Brussel toekomen. Het kabinet is voornemens deel te nemen aan deze Milieuraad. De inhoud van deze geannoteerde agenda geeft de meest recente stand van zaken weer. Mocht de agenda op belangrijke punten veranderen, dan zullen wij u hierover informeren tijdens het schriftelijk overleg op 11 december 2023.

Daarnaast, informeer ik uw Kamer graag over de voortgang in de onderhandelingen over de herziening van de richtlijn luchtkwaliteit conform de informatieafspraken die hierover zijn gemaakt met uw Kamer. Tevens wordt u via deze brief geïnformeerd over de raadspositie die is bereikt op voorstel voor een vrijwillig EU-certificeringskader voor koolstofverwijdering.

Tot slot bied ik u, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de kwartaalrapportage van Q3 2023 aan met de stand van zaken van de lopende onderhandelingen van de Europese voorstellen op het terrein van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De kwartaalrapportage van Q4 2023 ontvangt u in januari 2024.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

I. GEANNOTEEERDE AGENDA MILIEURAAD

Tijdens de Milieuraad in Brussel op 18 december 2023 wordt een algemene oriëntatie verwacht op de herziening van de verpakkingrichtlijn. Daarnaast is een eerste beleidsdebat voorzien over de richtlijn bodemmonitoring. De Commissie zal ook het op 22 november jl. gepubliceerde voorstel over bosmonitoring presenteren waarna er een eerste beleidsdebat over zal plaatsvinden. Tot slot staan er enkele diversienpunten geagendeerd.

Herziening verpakkingrichtlijn

De Commissie heeft op 30 november jl. het voorstel gepresenteerd voor een verordening¹ ter vervanging van de huidige Verpakkingrichtlijn². De door de Commissie voorgestelde verordening heeft als doel de negatieve milieueffecten van verpakkingen en verpakkingsafval te verminderen, en tegelijkertijd het functioneren van de interne markt voor verpakkingen te verbeteren. Uw Kamer is op 27 januari jl. geïnformeerd over de Nederlandse inzet in een BNC-fiche³ en vervolgens ook via een schriftelijk overleg.⁴ Het Voorzitterschap is voornemens tijdens de Milieuraad op 18 december te komen tot een algemene oriëntatie.

Inzet Nederland

Zoals aangegeven in het BNC-fiche is het kabinet over het algemeen positief over de inhoud van dit veelomvattende voorstel met ambitieuze en toch haalbare doelstellingen. Tijdens de Milieuraad zal het kabinet benadrukken dat een ambitieus resultaat van de onderhandelingen in de Raad essentieel is om te komen tot verduurzaming van de verpakkingketen. In dat licht is het kabinet ook positief over de keuze voor de vorm van een verordening. Dit zal eenduidigheid in de Europese verpakkingketen bewerkstelligen, versnippering van de interne markt voorkomen en een eenduidige verduurzaming van verpakkingen bereiken.

Nederland blijft onverminderd de nadruk leggen op de verduurzaming van de gehele verpakkingketen in de onderhandelingen, waarbij onderwerpen als het voorkomen van verpakkingsafval, het stimuleren van herbruikbare verpakkingen, de recyclebaarheid van verpakkingen en de toepassing van recycelaat onze bijzondere aandacht vragen. Dit geldt ook voor het in stand houden van ons UPV (uitgebreide producentenverantwoordelijkheid) en statiegeld systeem.

Nederland steunt het Voorzitterschap om te komen tot een algemene oriëntatie op dit dossier in december. Dit is een belangrijke verordening die potentieel een flinke impuls kan geven aan het verduurzamen van de Europese verpakkingketen. Tegelijkertijd is op dit moment nog lastig in te schatten of dit zal lukken, gezien de vele openstaande punten. Het verschil in standpunten tussen lidstaten is groot, waarbij meerdere lidstaten de ambitie van het voorstel flink willen verlagen. In het bijzonder ten aanzien van de hergebruikdoelstellingen en het invoeren van restricties op overbodige verpakkingen. Nederland zet minimaal in op behoud van ambitie van het Commissievoorstel, en zal uiteindelijke instemming met de algemene oriëntatie af laten hangen van het definitieve compromistekstvoorstel.

¹ COM (2022) 677 final.

² Richtlijn 94/62/EG.

³ Kamerstuk II, 2022–23 22 112, nr. 3620.

⁴ Kamerstukken II, 2022–23 22 112, nrs. 3659 en 3689.

Indicatie krachtenveld

Zoals hierboven aangegeven is er op sommige punten sprake van beduidende tegenstellingen in de posities van lidstaten. Enerzijds is er een groep lidstaten die ambitieuzere doelen wil. Daartegenover staan veel lidstaten die de doelen nu al te ambitieus vinden en graag zoveel mogelijk uitzonderingen zien. Dit mede ingestoken door de sterke lobby van de industrie. Nederland blijft zich stevig uitspreken tegen verslechtering van de ambities die zijn opgenomen in de voorgestelde Verpakkingenverordening, wat in lijn is met de reeds aangenomen motie van de leden Van Esch en Van der Graaf.⁵

Richtlijn bodemmonitoring

Volgend op de Europese bodemstrategie⁶, en als onderdeel van de Green Deal⁷, heeft de Commissie op 5 juli 2023 het voorstel voor een richtlijn inzake bodemmonitoring en -veerkracht (de richtlijn bodemmonitoring) gepubliceerd.⁸ Met de voorgestelde richtlijn beoogt de Commissie de bodemgezondheid binnen de EU voortdurend te verbeteren door toepassing van duurzaam bodembeheer. Tevens wil de Commissie met het voorstel bodemverontreiniging terugdringen tot niveaus die niet langer als schadelijk worden beschouwd voor de menselijke gezondheid en het milieu, met als lange termijn doel een gezonde en veerkrachtige Europese bodem in 2050⁹ en het behoud van een gezonde bodem. De richtlijn heeft als uitgangspunt dat het vermogen van de bodem voor het leveren van ecosysteemdiensten, zoals voedselproductie, niet achteruit mag gaan en het liefst verbetert. Tijdens de Milieuraad op 18 december staat een eerste beleidsdebat over dit voorstel gepland.

Inzet Nederland

Zoals aangegeven in het BNC-fiche¹⁰ dat op 6 oktober jl. met uw Kamer is gedeeld, verwelkomt het kabinet het doel van het Commissievoorstel voor de richtlijn bodemmonitoring van voortdurend verbeteren van bodemherstel door duurzaam bodembeheer en het terugdringen van bodemverontreiniging. Het kabinet onderschrijft de afhankelijkheid en het belang van een gezonde bodem en zijn diensten voor vele maatschappelijke opgaven, alsmede voor klimaatmitigatie, klimaatadaptatie en het behoud van biodiversiteit. Daarnaast sluit het Commissievoorstel aan op de Nederlandse inzet op de Green Deal.¹¹ Wel heeft het kabinet enkele belangrijke kanttekeningen bij het voorstel. Nederland is een dichtbevolkt land met een groeiende bevolking en bloeiende economie. Dit legt een forse druk op de schaarse ruimte. Hierdoor zet het kabinet in op aanpassing van het mitigatieprincipe dat voorschrijft dat ruimtebeslag en kwaliteitsverlies moet worden gecompenseerd, en het schrappen van het «one out all out»-principe. Met dit principe stelt de Commissie dat een bodem alléén als gezond wordt beoordeeld als deze alle van nature aanwezige bodemeigenschappen kan vervullen. Als een enkele indicator negatief is, wordt de bodem als ongezond beschouwd (met uitzondering van de indicator voor ruimtebeslag en bodemafdekking). Zoals beschreven in het BNC-fiche kan dit principe leiden tot onhaalbare doelstellingen en de (toekomstige) verplichting om ingrijpende maatre-

⁵ Kamerstuk II 2023–2024, 22 112, nr. 3788.

⁶ COM(2021) 699 final.

⁷ COM(2019) 640 final.

⁸ COM(2023) 416.

⁹ COM(2021) 699 en COM(2021) 400.

¹⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 3798.

¹¹ Kamerstuk II 2019–2020, 35 377, nr. 1.

gelen te nemen. Daarnaast is het kabinet van mening dat het niet zinvol en niet gewenst is om in het kader van deze richtlijn het fosforgehalte in de bodem te bepalen, mede omdat de Kaderrichtlijn Water¹² en de Nitraatrichtlijn¹³ al gericht zijn op het bereiken van de gewenste waterkwaliteit, en maatgevend zijn voor het nationale fosforbeleid in de landbouw. Ook mist het kabinet aandacht voor stoffen- en bronbeleid in het voorstel van de Commissie. Daarnaast is de afstemming van de richtlijn met bestaande monitoringspraktijken een aandachtspunt. De inzet van het kabinet is om de nationale monitoringssystematiek zoveel mogelijk te handhaven. Tot slot bevat het voorstel nog diverse onduidelijkheden, bijvoorbeeld rondom de definities die gehanteerd worden.

Krachtenveld

Het is nog te vroeg om een gedetailleerde inschatting te kunnen geven van het krachtenveld onder de lidstaten. De meeste lidstaten maken vooralsnog een studievoorbehoud en zijn het voorstel nog aan het bestuderen.

Voorstel verordening voor een monitoringskader voor weerbare Europese bossen

Op 22 november jl. is het voorstel over bosmonitoring gepresenteerd door de Commissie¹⁴. Met het voorstel beoogt de Commissie een monitoringssysteem voor de Europese bossen te creëren met als doel geharmoniseerde kennisopbouw en uitwisseling over bos op Europees niveau. Op dit moment is bosmonitoring nog niet zo gestandaardiseerd dat vergelijkingen tussen lidstaten of het combineren van gegevens mogelijk zijn. Tijdens de Milieuraad zal de Commissie het voorstel presenteren waarna er een eerste beleidsdebat tussen de lidstaten zal plaatsvinden.

Inzet Nederland

Gezien de recente publicatie op 22 november jl. is het kabinet momenteel nog bezig het voorstel te beoordelen. Uw Kamer zal nog uitgebreid over de kabinetsappreciatie worden geïnformeerd via het gebruikelijke BNC-fiche. Tijdens de Milieuraad op 18 december a.s. zal Nederland het voorstel in algemene zin verwelkomen. Het voorstel bevordert de verzameling en uitwisseling van wetenschappelijke kennis en ondersteunt het ontwikkelen van coherent beleid tussen de lidstaten en door de EU.

Krachtenveld

Net als Nederland zijn andere lidstaten ook nog het voorstel aan het analyseren, maar het voorstel stuit naar verwachting op weerstand van de landen met een sterke bosbouwsector. Deze landen vrezen dat de EU-brede monitoring van bossen te veel zeggenschap over bossen richting de Commissie zal schuiven. Daarnaast zijn andere lidstaten huiverig om data over bos met de Commissie te delen, vermoedelijk wegens de verwachting dat de Commissie deze data zal gebruiken om zich te mengen in hoe lidstaten uitvoering geven aan bosbeheer.

¹² 2000/60/EC.

¹³ 91/676/EEC.

¹⁴ COM (2023) 728.

Diversen

– Ministeriële conferentie over maritieme ruimtelijke ordening, 21 november 2023

Het kabinet is voornemens tijdens de Milieuraad op 18 december een diverserpunt in te dienen gezamenlijk met Frankrijk over de Ministeriële conferentie over maritieme ruimtelijke ordening die op 21 november 2023 heeft plaatsgevonden in Den Haag. Nederland organiseerde de conferentie waarbij de landen van het *Greater North Sea Basin Initiative*¹⁵ bij elkaar kwamen om de ruimtelijke integratie van alle gebruiksvormen (milieu, visserij, scheepvaart, natuur, energie) op de bredere Noordzee (*Greater North Sea*) te bespreken. Nederland en Frankrijk willen graag via een diverserpunt alle Europese lidstaten op de hoogte stellen van de resultaten van deze bijeenkomst en alle EU milieuministers op deze manier bij het onderwerp betrekken.

– Informatie van het Spaans voorzitterschap over huidige wetgevingsvoorstellen

Het voorzitterschap zal informatie geven over een tweetal huidige wetgevingsvoorstellen die momenteel op het gebied van milieu en klimaat spelen. Het voorzitterschap zal ingaan op de voortgang van de onderhandelingen betreffende het voorstel voor een vrijwillig EU-certificeringskader voor koolstofverwijdering (*Carbon Removal Certification Framework, CRCF*) waarmee hoogwaardige koolstofverwijdering op betrouwbare wijze kan worden gecertificeerd¹⁶. Uw Kamer wordt onder sectie III van deze brief geïnformeerd over het akkoord wat op dit voorstel in Coreper (het hoog-ambtelijk voorportaal van de Raad) is bereikt.

Het voorzitterschap zal de Raad ook informatie verschaffen over de voortuitgang in de onderhandelingen betreffende het voorstel ter herziening van de richtlijn Luchtkwaliteit. In sectie II van deze brief wordt uw Kamer geïnformeerd over de laatste stand van zaken.

– Terugkoppeling recente internationale bijeenkomsten

Het voorzitterschap zal een terugkoppeling geven van een aantal recente internationale bijeenkomsten die op het gebied van milieu hebben plaatsgevonden. Het betreft de volgende bijeenkomsten:

- De vierde bijeenkomst van het intersessioneel proces over de strategische aanpak en het verstandig beheer van chemische stoffen en afval na 2020 (IP4.3) en de vijfde zitting van de Internationale Conferentie over het beheer van chemische stoffen (ICCM5) die van 23–29 september 2023 in Bonn, Duitsland plaatsvonden.
- De vijfde vergadering van de Conferentie van Partijen van het Verdrag van Minamata inzake kwik (COP 5) die van 30 oktober–3 november 2023 in Genève, Zwitserland plaatsvond.
- De derde zitting van het Intergouvernementeel Onderhandelingscomité (INC-3) voor de ontwikkeling van een internationaal juridisch bindend instrument inzake plasticverontreiniging die 13–19 november 2023 in Nairobi, Kenia plaatsvond.

¹⁵ In begin 2023 gelanceerd initiatief door Nederland en Frankrijk met als doel het versterken van de integrale samenwerking tussen de Noordzeelanden, op het gebied van energietransitie, natuurbescherming, duurzame voedselproductie en transport. Aan dit initiatief nemen de 9 landen aan de Noordzee (België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Nederland, Noorwegen, Verenigd Koninkrijk, Zweden) en de Europese Commissie deel.

¹⁶ COM(2022) 672 final.

- De 28e vergadering van de Conferentie van Partijen van de VN-conferentie over klimaatverandering (UNFCCC COP 28) die voorafgaand aan de Raad zal plaatsvinden van 30 november–12 december 2023 in Dubai, Verenigde Arabische Emiraten.

– Beoordeling door de Commissie van de nationale energie- en klimaatplannen

De Commissie zal onder dit «diversen» punt mogelijk informatie verschaffen over de planning van de beoordeling van de concept Integraal Nationaal Energie en Klimaatplan (INEK) updates door de verschillende lidstaten. Daarnaast zal de Commissie naar verwachting de lidstaten die hun concept update (met deadline juni 2023) nog niet hebben ingediend oproepen deze zo snel mogelijk in te dienen. Nederland heeft de concept INEK update op tijd op 30 juni 2023 ingediend bij de Commissie.

– Horizon Europe EU-missies als instrument voor lokale klimaat-actie

De Commissie zal onder dit «diversen» punt een toelichting geven op de EU-missies die als instrument kunnen dienen voor lokale klimaat-actie. Deze EU-missies zijn in 2021 van start gegaan binnen *Horizon Europe*, het Europese kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (periode 2021–2027).¹⁷ Vier van de vijf missies zijn klimaat gerelateerd: klimaat-adaptatie, schone oceanen, zeeën, kust- en binnenwateren, klimaatneutrale en slimme steden, en het gezond maken van de Europese bodem. Het gaat bij de EU-missies om een nieuwe en innovatieve manier van samenwerken over sectoren, disciplines en bestuurslagen heen om het leven van mensen in de EU en daarbuiten tastbaar te verbeteren binnen een bepaald tijdsbestek (2030). Het betrekken van burgers is expliciet onderdeel van de EU-missies.

– Werkprogramma inkomend Belgisch voorzitterschap

Het inkomend Belgisch voorzitterschap zal de inhoudelijke prioriteiten voor de eerste zes maanden van 2024 presenteren.

II. VOORTGANG LUCHTKWALITEIT

Op 8 november is er in Coreper (het hoog-ambtelijk voorportaal van de Raad) een akkoord bereikt over de Raadspositie ten opzichte van de herziening van de richtlijn Luchtkwaliteit. Deze positie geeft het Spaanse voorzitterschap een onderhandelingsmandaat om te starten met de trilogie. De Raadspositie volgt in belangrijke mate het compromisvoorstel van het voorzitterschap, waarover ik uw Kamer voorafgaand aan het Coreper heb geïnformeerd.¹⁸ Belangrijk is dat in ieder geval de door de Commissie voorgestelde grenswaarden en het jaar waarin deze behaald moeten worden, onaangeroerd zijn gebleven. Nederland is hier blij mee. Er zijn echter ook verschillen ten opzichte van de eerdere tekst. De belangrijkste zijn:

- Het wordt als het aan de Raad ligt voor lidstaten mogelijk om in één keer maximaal tien jaar derogatie aan te vragen na 2030. Hiermee kunnen lidstaten dus met één aanvraag uitstel krijgen voor het voldoen aan de richtlijn luchtkwaliteit tot uiterlijk 2040.
- Een hoog aandeel aan huishoudens met een laag inkomen in lidstaten die een lager Bruto Nationaal Product kennen dan het EU-gemiddelde is toegevoegd aan de lijst met mogelijke redenen voor derogatie.

¹⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 3226.

¹⁸ Kamerstuk II 2022/23, 21 501-08, nr. 913.

- Dit geldt ook voor grensoverschrijdende luchtverontreiniging van elders, waaraan een lidstaat niets kan doen, en als modellering uitwijst dat op tijd voldoen redelijkerwijs niet mogelijk is.
- Benzeen is toegevoegd aan het lijstje stoffen waarvoor derogatie mag worden aangevraagd (naast stikstofdioxide, fijnstof en benzo(a)pyreen).

Het is teleurstellend dat de mogelijkheden voor derogatie voorsnog zijn veruimd. Daar staat tegenover dat de door de Commissie voorgestelde grenswaarden en het jaar waarin deze behaald moeten worden overeind zijn gebleven, en derogatie niet zonder consequenties is. Er zal altijd een luchtkwaliteitsplan gemaakt moeten worden met een tijdpad, concrete maatregelen en bijbehorend budget, dat door de Commissie beoordeeld dient te worden.

Volgende stappen

Het Voorzitterschap van de Raad heeft nu mandaat om met het Europees Parlement (EP) en de Europese Commissie de trilogie te starten. Inmiddels is de eerste bijeenkomst geweest. Het is goed dat snel gestart is met de trilogie, omdat de tijd tot de Europese verkiezingen kort is. Het volgend Voorzitterschap, België, heeft aangegeven dat de onderhandelingen over de richtlijn uiterlijk in maart moeten zijn afgerond om alle stemprocedures nog te kunnen doorlopen voor het Europees verkiezingsreces.

In de onderhandelingen tussen Raad en het Europees Parlement is het mogelijk dat de ambitie weer wordt aangescherpt. Nederland zal hierop blijven inzetten.

III. RAADSPPOSITIE VOORSTEL VOOR EEN VRIJWILLIG EU-CERTIFICERINGSKADER VOOR KOOLSTOFVERWIJDERING

Op 17 november jl. is in Coreper (het hoog-ambtelijk voorportaal van de Raad) overeenstemming bereikt tussen de lidstaten over het voorstel voor een vrijwillig Europees kader voor de certificering van koolstofverwijdering¹⁹.

Ten opzichte van het Commissievoorstel zijn, mede op basis van Nederlandse inbreng, enkele belangrijke wijzigingen aangebracht. De grootste wijziging betreft het toevoegen van een duidelijke scheiding tussen koolstofverwijdering en emissiereductie in de definitie en methodologieën, zodat alleen daadwerkelijke koolstofverwijdering wordt meegeteld en geen ruimte is voor vermeden emissies.²⁰ Ook wordt er direct verwezen naar de oorsprongs- en cascaderingseisen uit de hernieuwbare energierichtlijn (*Renewable Energy Directive, RED*) en is er gekozen om de Commissie te verplichten een Unie-breed register op te zetten voor de certificaten die uit het CRCF worden gegeneerd. Verder zijn enkele definities gewijzigd, is verduidelijkt dat alle koolstofverwijdering onder het CRCF moet bijdragen aan de EU-doelen, zijn de monitorings-, verificatie- en aansprakelijkheidsregels aangescherpt, en is opgenomen dat maatregelen minimaal één bijkomend voordeel (zoals biodiversiteit) moeten versterken, waarbij ze aan de overige bijkomende voordelen geen significante schade mag worden gedaan. Alle lidstaten konden met deze wijzigingen instemmen.

¹⁹ COM(2022) 672 final.

²⁰ De Raad wil daarom de titel aanpassen naar het *Carbon Removal and Soil Emissions Reduction Framework (CRSECF)*. De uiteindelijke titel zal pas duidelijk worden in de trilogie. Om die reden wordt voor nu CRCF aangehouden.

Het kabinet is positief over de uitkomst en alle hiervoor genoemde wijzigingen. Koolstofverwijdering is essentieel voor het bereiken van klimaatneutraliteit in 2050 en netto negatieve emissies daarna. Het Commissievoorstel verhoogt de transparantie op de koolstofverwijderingsmarkt, waarbij de wijzigingen door de Raad een belangrijke toevoeging vormen. Op 21 november jl. heeft ook het Europees Parlement een positie ingenomen. De trilogie zijn inmiddels van start gegaan. Naar verwachting kan onder het Belgisch voorzitterschap een akkoord worden bereikt.