

## Internationale Leefomgevingsagenda 2009





## Voorwoord

De Internationale Leefomgevingsagenda geeft een samenhangend overzicht van de mondiale en Europese beleidsontwikkelingen op het gebied van de leefomgeving, zoals die zich naar verwachting in 2009 zullen voordoen en voorzover deze voor Nederland van belang zijn. De hierin beschreven inzet is elders uitgewerkt.

dr. Jacqueline Cramer  
Minister van VROM

drs. M.J.M. Verhagen  
Minister van Buitenlandse Zaken



# Inhoud

<b>Hoofdstuk 1 Doel, opzet, ontwikkelingen in Europa en mondiaal, strategische verkenning .....</b>	<b>8</b>
<b>A Doel en opzet .....</b>	<b>8</b>
1.1. Doel en reikwijdte van de ILA .....	8
1.2. Context .....	8
<b>B Hoogtepunten in het internationale leefomgevingsbeleid op verschillende schaalniveaus .....</b>	<b>10</b>
1.3. Mondiaal .....	10
1.4. Nederland in Europa .....	11
1.5. Nederland als bilaterale partner .....	12
1.6. Kennisinbreng vanuit Nederland in internationale beleidsvormende processen .....	12
<b>Hoofdstuk 2 Klimaat en Energie .....</b>	<b>14</b>
2.1. EU Klimaat- en energiebeleid .....	14
2.1.1. Emissiehandelssysteem (ETS) .....	15
2.1.2. Inspanningsverdeling .....	15
2.1.3. CO <sub>2</sub> -opslag (CCS) .....	15
2.1.4. Hernieuwbare energie .....	16
2.1.5. Klimaatadaptatie .....	17
2.2. Transportemissies .....	17
2.2.1. Uitstoot broeikasgassen door voertuigen .....	17
2.2.2. Uitstoot broeikasgassen door de luchtvaart .....	18
2.2.3. Uitstoot broeikasgassen zeescheepvaart .....	18
2.3. Klimaat en bouw .....	19
2.4. Mondiaal klimaatbeleid, post-Kyoto .....	19
2.5. Clean Development Mechanism (CDM) en Joint Implementation (JI) .....	20
2.6. Biobrandstoffen .....	21
<b>Hoofdstuk 3 Lucht en Geluid .....</b>	<b>24</b>
3.1. Bronnen .....	24
3.1.1. Euro VI – emissie-eisen voor vrachtwagens .....	24
3.1.2. Scheepvaartemissies .....	24
3.1.3. Internalisering externe kosten transport .....	25
3.1.4. Luchtvaartemissies .....	26
3.1.5. Richtlijn Integrale Preventie en Bestrijding van verontreiniging (IPPC) .....	26
3.1.6. Geluidsnormen voor banden .....	26
3.2. Emissies .....	27
3.2.1. Ozon (Montreal-Protocol) .....	27
3.2.2. Mondiale stikstofstrategie .....	28
3.2.3. Richtlijn nationale emissieplafonds .....	28
3.2.4. Conventie inzake grensoverschrijdende luchtverontreiniging (LRTAP) .....	29
3.3. Kwaliteit .....	29
3.3.1. Richtlijnen luchtkwaliteit .....	29
<b>Hoofdstuk 4 Biodiversiteit, water en bodem .....</b>	<b>31</b>

4.1. Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen.....	31
4.2. Waterkwaliteit.....	32
4.2.1. Richtlijn Overstromingsrisico's.....	32
4.2.2. Waterschaarste en droogte .....	32
4.3. Waterkwaliteit.....	33
4.3.1. Prioritaire stoffen in oppervlaktewater.....	33
4.3.2. Aanpak diffuse bronnen van waterverontreiniging in internationaal verband .....	33
4.3.3. Herziening Drinkwaterrichtlijn .....	34
4.3.4. Water Supply and Sanitation Technology Platform.....	34
4.3.5. Euro-Mediterranean Partnership (Euro-Med) .....	35
4.4. Kaderrichtlijn Bodem.....	35
4.5. Milieu en Landbouw.....	36
4.5.1. Nitraatrichtlijn.....	36
4.5.2. Biocidenverordening .....	36
<b>Hoofdstuk 5 Afvalstoffen .....</b>	<b>37</b>
5.1. Afvalbeleid algemeen.....	37
5.2. Herziening richtlijnen elektronische apparatuur (WEEE/RoHS).....	37
5.3. Verdrag van Bazel.....	38
5.4. Sloopschepen.....	39
<b>Hoofdstuk 6 Risicobeleid .....</b>	<b>40</b>
6.1. Veiligheid.....	40
6.1.1. Bescherming vitale infrastructuur .....	40
6.1.2. Richtlijn voor pyrotechnische artikelen .....	41
6.1.3. Actieplan zelfgemaakte explosieven.....	41
6.1.4. Evaluatie Seveso-II-richtlijn .....	42
6.1.5. VN-ECE Verdrag van Helsinki.....	42
6.1.6. United Nations Disaster Assessment and Coordination (UNDAC) en de Environmental Assessment Module (EAM) .....	42
6.2. Chemische stoffen.....	43
6.2.1. REACH – Uitvoeringswet EU-Verordening.....	43
6.2.2. Verdrag van Rotterdam.....	44
6.2.3. Verdrag van Stockholm .....	44
6.2.4. Synergie tussen de chemicaliënverdragen.....	45
6.2.5. SAICM: Strategic Approach to International Chemicals Management .....	45
6.2.6. UNEP-kwikprogramma.....	46
6.2.7. Nanotechnologie .....	47
6.3. Genetisch gemodificeerde organismen (bioveiligheid) .....	47
6.3.1. Cartagena Protocol voor Bioveiligheid .....	47
6.3.2. Genetisch gemodificeerde organismen (ggo's).....	48
6.4. Milieu en gezondheid.....	48
<b>Hoofdstuk 7 Ruimte en Steden.....</b>	<b>50</b>
7.1. Ruimte.....	50
7.1.1. De Europese Territoriale Agenda.....	50
7.1.2. Het groenboek 'territoriale cohesie' .....	50
7.1.3. Meer greep op de ruimtelijke impact van EU-beleid .....	51
7.1.4. Nederlandse inbreng in de Europese Territoriale Agenda.....	52
7.1.5. Het European Spatial Planning Observatory Network (ESPON).....	52

7.1.6. Grensoverschrijdende samenwerking .....	52
7.1.7. INTERREG .....	53
7.2 <i>Steden</i> .....	54
7.2.1. Duurzame steden, uitvoering van het Leipzig Charter .....	54
7.2.2. VN-Habitat .....	55
7.2.3 Aandachtswijken en integratiebeleid .....	55
7.2.4. Betaalbare stedelijke leefkwaliteit (staatssteun).....	56
<b>Hoofdstuk 8 Duurzame Ontwikkeling .....</b>	<b>57</b>
8.1 VN-Commissie voor Duurzame Ontwikkeling .....	57
8.2. Europese Duurzaamheidsstrategie (EU SDS).....	58
8.3. Lissabon/ Schoon slim sterk .....	58
8.4. Duurzaam produceren en consumeren .....	58
8.5. Duurzaam Inkopen .....	59
8.6. Milieu en Handel, non-trade concerns .....	60
<b>Hoofdstuk 9 Horizontale (milieu)onderwerpen .....</b>	<b>61</b>
9.1. Burgerrechten.....	61
9.1.1. Verdrag van Aarhus .....	61
9.1.2. Mensenrechten en milieubescherming .....	61
9.2. Better regulation.....	62
9.3. Milieueffectrapportage .....	62
9.3.1. Milieueffectrapportage (MER).....	62
9.3.2. Verdrag van Espoo (grensoverschrijdende MER).....	62
9.4. Normalisatie .....	63
9.4.1. Generieke regelgeving voor producten en goederen .....	63
9.4.2. Producten en goederen waarvoor Europese regels gelden .....	63
9.4.3. De Small Business Act (SBA) .....	64
9.5. Onderzoek.....	64
9.5.1. Zevende Europees Kaderprogramma .....	64
9.5.2. Environmental Technology Action Plan (ETAP) .....	65
9.5.3. Strategisch Plan voor energietechnologie (SET-Plan) .....	65
9.6. Monitoring.....	66
9.6.1 Gemeenschappelijk milieu-informatiesysteem (SEIS).....	66
9.6.2. Kopernikus .....	67
9.6.3. INSPIRE .....	67
9.6.4. PRTR.....	67
9.7. Naleving en Handhaving .....	68
9.7.1. Handhaving op Europees niveau.....	68
9.7.2. Mondiale handhaving.....	69
9.7.3. Naleving van verdragen .....	70
9.8. EU-Uitbreiding en nabuurschapsbeleid.....	70
9.9. Environment for Europe programma .....	71
<b>Nawoord .....</b>	<b>73</b>
<b>Afkortingenlijst.....</b>	<b>74</b>

## Hoofdstuk 1 Doel, opzet, ontwikkelingen in Europa en mondiaal, strategische verkenning

### A Doel en opzet

#### 1.1. Doel en reikwijdte van de ILA

De Internationale Leefomgevingsagenda (ILA) brengt de lopende en komende activiteiten op het gebied van de internationale duurzame leefomgeving in beeld. Het doel van de ILA is om verschillende ontwikkelingen in onderlinge samenhang te presenteren. Er wordt geen nieuw beleid geformuleerd. ILA 2009 is de meest recente in een agendareeks die sinds 2004 naar de Tweede Kamer worden gezonden. ILA 2009 richt zich op de prioriteiten: klimaatverandering, biodiversiteit, internationale aspecten van mooi Nederland en 'krachtwijken'. Daarnaast komen overige dossiers aan de orde, waarbij het niet de bedoeling is om uitputtend te zijn. Dossiers waar geen ontwikkelingen zijn voorzien en die ook niet door Nederland in gang worden gezet, maken geen onderdeel uit van de ILA 2009.

Naast de genoemde inhoudelijke thema's gaat ILA 2009 ook in op twee aspecten van het internationale beleidsproces: de verbetering van het proces richting Europa en naleving en handhaving. De internationale leefomgevingsagenda is breder dan het beleidsterrein van VROM; deze agenda is dan ook in goede afstemming met de andere betrokken departementen tot stand gekomen<sup>1</sup>.

#### 1.2. Context

De belangrijkste trendmatige ontwikkelingen die de externe omgeving van VROM op dit moment bepalen zijn de mondialisering van de wereldeconomie en - daarbinnen - de ontwikkeling van de Europese Unie als een van de belangrijke spelers in dat mondialiseringsproces. Daarnaast vormen de conventies van de Verenigde Naties belangrijke fora waar Nederland een rol kan spelen. De mondialisering heeft vergaande gevolgen voor de economische, ruimtelijke en sociale structuur, met inbegrip van de inkomensverdeling in de wereld. Deze structuurwijzigingen hebben op hun beurt belangrijke invloed op mogelijkheden om maatschappelijke ontwikkelingen te sturen en (dus) op mogelijke aangrijpingspunten voor overheidsbeleid.

In de context van de mondialisering doen zich daarnaast twee meer specifieke tendensen voor. De belangrijkste middellangetermijnt ontwikkelingen die - in hun onderlinge samenhang - een hoofdrol spelen in het internationale krachtenveld waarin VROM opereert, zijn groeiende schaarste en toenemende complexiteit.

#### *Groeiende schaarste*

Voor een aantal 'goederen' (met name natuurlijke hulpbronnen, energie, ruimte) die van cruciaal belang zijn voor het menselijk functioneren, dreigt wereldwijd absolute schaarste. Schaarste in de beschikbaarheid van die goederen is niets nieuws, en het perspectief was tot voor kort dat een eventuele mismatch tussen vraag en aanbod meestal naar tevredenheid kon worden 'opgelost': in de vrije markteconomie met prijsvorming, in centraal geleide economieën met planning van productie en consumptie. Maar anno 2008 vragen nieuwe vormen van schaarste steeds nadrukkelijker de aandacht. Belangrijke menselijke behoeften waarin tot recente datum relatief eenvoudig - soms met behulp van vrije prijsvorming of centrale planning maar vaak gewoon zonder die mechanismen - kon worden voorzien, kunnen langzamerhand steeds moeilijker worden bevredigd. Dat komt met name omdat de schaarste dermate nijpend is geworden en/of omdat het matchen van vraag en aanbod bestuurlijk gezien dermate complex is dat de orthodoxe mechanismen niet meer effectief kunnen worden toegepast.

---

<sup>1</sup> Met de Internationale Leefomgevingsagenda 2009 beantwoord ik tevens de vraag van Kamerlid Samson, d.d. 21 juni jl., naar de wijze waarop de speerpunten voor Internationale Zaken het komende jaar nog scherper kunnen worden gekregen en op welke wijze die worden bemenst.



Het gaat om een breed scala van 'goederen', zoals

- o lucht, schoon genoeg om in te ademen,
- o zoet water, zuiver genoeg om te kunnen drinken,
- o bodem, geschikt voor het verbouwen van gewassen,
- o natuur, ongerept genoeg om planten en dieren te laten leven,
- o atmosferische kwaliteit die verdere klimaatverandering afremt,
- o openbare ruimte, comfortabel om in te recreëren,
- o sociale omgeving waarin men zich 'geborgen' kan voelen,
- o energie, met een kostprijs die economisch verantwoord is.

De schaarste komt ook op steeds meer verschillende schaalniveaus voor, van lokaal (b.v. luchtkwaliteit) via regionaal (b.v. waterkwaliteit en -kwantiteit) naar mondiaal (b.v. klimaat). Voor de meeste van de hierboven genoemde, tot nu toe vaak ongeprijsde maar niet meer zo vrij beschikbare 'goederen' bestaat vooralsnog geen marktmechanisme dat vraag en aanbod door een reële prijsvorming op elkaar afstemt. Evenmin bestaan effectieve planningsmechanismen om de schaarste op te heffen. Ook zijn onvoldoende (of onvoldoende rechtvaardige) distributiesystemen beschikbaar om regionale schaarste op te heffen met aanvoer vanuit gebieden met overschotten.

Dit kabinet kent belangrijke prioriteit toe aan het omgaan met (dreigende) schaarste, door te definiëren welke vormen van schaarste het meest urgent om aandacht vragen en door zich op nationaal en internationaal niveau in te zetten voor de ontwikkeling van mechanismen en/of instrumenten om die (dreigende) schaarste op middellange termijn zo veel mogelijk te vermijden. Dit is in het bijzonder op de dossiers natuurlijke hulpbronnen, klimaat/energie en ruimte het geval.

#### *Toenemende complexiteit*

Informatie die van belang is voor sturing van maatschappelijke ontwikkelingen is voor bijna iedereen vrij toegankelijk geworden, vooral door de mondiale verspreiding van toegang tot het internet. Het adagium 'Kennis is Macht' is geleidelijk geëvolueerd van een overzichtelijke situatie waarin gemonopoliseerde kennis vanuit een centraal punt de maatschappelijke ontwikkelingen met gezag (en macht) kon sturen, naar de zeer complexe situatie in de netwerksamenleving van nu waarin kennis vrij beschikbaar is en kan worden gebruikt om gewenste ontwikkelingen op elk schaalniveau (lokaal, regionaal, nationaal, mondiaal) beslissend te beïnvloeden. En met de kennis is ook de macht verdeeld.

In de netwerksamenleving acteert op alle schaalniveaus een (groot) aantal belanghebbenden (*stakeholders*), ruwweg in vijf categorieën: burgers, bedrijven, non-gouvernementele organisaties, (mede)overheden, internationale instituties en hun secretariaten. Deze *stakeholders* hebben alle hun eigen 'agenda' om maatschappelijke ontwikkeling in hun voordeel te beïnvloeden. Allen hebben contacten in formele overleggenia, maar onderhouden daarnaast een groot aantal informele contacten (contact op micro schaalniveau - de 'menselijke maat' - gebaseerd op vertrouwen; de netwerksamenleving in optima forma, waarin ontwikkelingen soms beslissend worden beïnvloed).

Het kabinet onderkent dat voor effectieve - dat wil zeggen invloedrijke - deelname aan de netwerksamenleving de beschikbaarheid van een actuele krachtenveldanalyse en een daarbinnen passende definitie van de eigen rol onmisbaar is. Die krachtenveldanalyse en de eigen rolbepaling zijn cruciale instrumenten voor de formulering van op (middel)lange termijn haalbare doelen, voor de identificatie van mee- en tegenstanders voor het bereiken van die doelen en voor het inventariseren van effecten van te ondernemen acties (*impact assessments*).

Communicatie is een cruciaal instrument bij het (her)winnen van vertrouwen in politieke processen. Hier ligt ook een wezenlijke relatie met het omgaan met de complexiteit van de netwerksamenleving: doelgericht communiceren over hoe systematisch wordt omgegaan met de complexiteit van het krachtenveld, vanuit rolvastheid (positie kiezen en vasthouden), en over hoe doelgericht gebruik wordt gemaakt van informele netwerken, kan successen maken of breken.

### *Doorwerking context in beleidsinzet*

De beleidsinzet zoals weergegeven in de hierna volgende hoofdstukken is (ook) gebaseerd op de strategische inzichten die de identificatie van de drie mondiale tendensen oplevert en op het daarmee verbonden handelingsperspectief (mechanismen ontwikkelen voor omgaan met schaarste; roldefinitie in complexe krachtenveld; communicatie richten op (her)winnen van vertrouwen).

In dit kader verdient het project 'Professionalisering dossierteams' expliciete vermelding. Het voorziet in een nieuwe werkwijze voor Europese dossiers. De Kamer is hierover op 14 juli geïnformeerd via de kabinetsreactie op het advies van de VROM-Raad, 'Brussels Lof'<sup>2</sup>. In deze nieuwe werkwijze zullen de prioriteitstelling voor het omgaan met schaarste, de roldefinitie en de communicatiestrategie expliciet aandacht krijgen. Voor alle prioritaire dossiers worden zogenoemde 'quick scans' uitgevoerd. De conclusie dat een analyse van de effecten van de voorgenomen regelgeving ('*impact assessment*') noodzakelijk is kan op de basis van de 'quick scan' worden getrokken.

Later in dit hoofdstuk wordt uitgebreider ingegaan op dit VROM-Raadadvies en de kabinetsreactie.

## **B Hoogtepunten in het internationale leefomgevingsbeleid op verschillende schaalniveaus**

Nederland vindt dat grensoverschrijdende problemen moeten worden aangepakt op het niveau waar dat het meeste effect sorteert: klimaatproblemen spelen daarom een grote rol in mondiaal overleg, waterproblemen worden aangepakt op stroomgebiedsniveau. Voor effectieve implementatie van deze afspraken is soms ook een bilaterale relatie tussen Nederland en een specifiek ander land essentieel. Nederlands optreden in mondiaal en regionaal kader is overigens zelden solistisch; veelal heeft de EU het voortouw. Dit komt de effectiviteit van het Nederlandse optreden ook vaak ten goede. In het onderstaande worden, in vogelvlucht, enkele hoogtepunten gememoreerd die, deels, in navolgende hoofdstukken verder uit worden gewerkt.

### 1.3. Mondiaal

#### *Oogst 2008*

Sinds het verschijnen van de Internationale Leefomgevingsagenda 2008 is de aandacht voor klimaat en energie nog verder toegenomen. Een belangrijke stap op het vlak van klimaat werd gezet in Bali, waar eind 2007 afspraken werden gemaakt over de onderhandelingen over een nieuw klimaatverdrag. Deze zgn. 'Bali Roadmap' is een routekaart voor de onderhandelingen de komende tijd. Voor het eerst ook erkennen nu alle partijen bij het Klimaatverdrag de grote urgentie van het vraagstuk en de noodzaak van verregaande reducties van de mondiale uitstoot om het uiteindelijke doel van het verdrag te realiseren. Praktisch alle bouwstenen die op het wenselijkste van Nederland en de EU stonden, zijn in de Roadmap opgenomen.

In 2008 is twee keer onderhandeld over het nieuwe klimaatverdrag: in Bonn in juni en in Accra (Ghana) in augustus. Hoogtepunt voor dit jaar wordt de bijeenkomst van partijen in Poznan, Polen in december.

In juni 2008 is tijdens de derde bijeenkomst van partijen van het Verdrag van Aarhus aandacht geschonken aan het 10 jarig bestaan van dit Verdrag. Nederland was een van de initiatiefnemers van dit paneuropese verdrag, waarbij inmiddels 41 partijen zijn aangesloten. Een van de uitkomsten van de bijeenkomst van partijen is dat in de komende jaren meer werk wordt gemaakt van de tweede pijler van het verdrag die zich richt op publieke participatie bij milieubesluitvorming. Met betrekking tot de derde pijler van het Verdrag (toegang tot de rechter in milieuzaken) heeft het Kabinet in de zomer een reactie gegeven op het VROM-Raadadvies "Brussels Lof".

---

<sup>2</sup> Advies VROM-Raad nr 066: Brussels Lof. Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid. Kabinetsreactie: Tweede Kamer, Vergaderjaar 2007-2008, 21109, nr. 186

#### *Vooruitblik 2009*

In 2009 zal alles op alles worden gezet om de Klimaatconferentie die in december in Kopenhagen plaats zal vinden tot een succes te maken. Zoals is afgesproken in Bali moet er dan overeenstemming worden bereikt over een nieuw mondiaal regime voor klimaatbeleid waarmee recht wordt gedaan aan de doelstelling van beperking van de gemiddelde temperatuurstijging tot maximaal 2 graden Celsius.

Andere prioriteiten in mondiaal verband zijn de versterking van de synergie tussen de verdragen (met name op het gebied van stoffen en afvalstoffen), en de naleving en handhaving van de verdragen.

#### 1.4. Nederland in Europa

##### *Oogst 2008*

2008 was een jaar waarin de Commissie belangrijke voorstellen heeft gedaan en Raad en EP zeer druk zijn met de behandeling van deze ontwerp-wetgeving.

In 2008 kon worden gewerkt aan enkele omvangrijke pakketten – het klimaat- en energiepakket stond daarbij natuurlijk voorop; maar ook de autodossiers, de vergroening van het transport en het SCP-pakket (duurzaam produceren en consumeren) vroegen en vragen veel aandacht.

Het is opmerkelijk dat, nu de klimaatproblematiek steeds meer aandacht krijgt, er een steeds meer erkenning komt dat integraal beleid noodzakelijk is. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de Commissie wetgevende voorstellen als pakketten op tafel legt en in de Raad en Parlement deze verschillende dossiers in nauw onderling verband worden behandeld.

Het Sloveense en Franse voorzitterschap hebben deze onderwerpen tot prioriteit gemaakt en het Franse voorzitterschap streeft ernaar het klimaat- en energiepakket en de autodossiers in 2008 zo ver mogelijk te brengen, zodat afronding ofwel een feit is ofwel door Tsjechië (volgend voorzitterschap) kan worden volbracht.

De manier waarop Nederland 'omgaat met Europa', is onderwerp van vele studies en adviezen in de afgelopen jaren. Meest recent heeft de VROM-Raad het advies 'Brussels Lof' geschreven waarin zij een reeks van aanbevelingen doet op het gebied van omgaan met 'Europa', op milieuen ruimtelijk vlak. Onder meer beveelt de VROM-Raad aan ambitieus milieubeleid te combineren met adequaat optreden in Brussel, bijvoorbeeld door met regio's coalities te sluiten, zodat meer gelijkgezinde geluiden worden gehoord in de Raad en door onverminderd aandacht te besteden aan bronbeleid op Europees niveau. Ook worden bestuurlijk-juridische aanbevelingen gedaan zoals: de mogelijkheden tot toegang tot de rechter op Europees niveau (ook in praktisch opzicht) te stimuleren; het in Nederland zoeken van meer ruimte in de omzetting en uitvoering van EU-regelgeving; meer juridische inzet in een vroeger stadium, en een bestuurlijke lus in de bestuursrechtspraak op te nemen, waarmee de bestuursrechter sneller zaken kan afdoen. Het kabinet heeft positief gereageerd op dit advies en met name de Minister van VROM is bezig om uitvoering te geven aan een aantal onderdelen ervan.

Deze (deels procesmatige) verbeteringen (moeten) leiden tot een beter resultaat voor Nederland op de VROM-beleidsterreinen, bij de onderhandelingen in Brussel, maar ook waar het gaat om een werkbare uitkomst in Nederland zelf.

In het recente verleden was te zien dat de (pro-)actieve opstelling van Nederland heeft geleid tot een aantal positieve uitkomsten. Zo heeft Nederland succesvol ingezet op bronbeleid bij auto's (Euro V en VI), waardoor strengere normen voor fijnstof en NO<sub>x</sub> zijn opgenomen. Er komt mogelijk een versnelling van de inwerkingtreding bij vrachtwagens van Euro VI, hetgeen belangrijk is voor het halen van de luchtkwaliteitsdoelen in Nederland. In de discussie over luchtkwaliteit is uiteindelijk een pakket bereikt met redelijke termijnen en haalbare doelen. Verder heeft Nederland in Europees verband veel bijval gekregen bij de oproepen tot scherpere normstelling voor scheepvaartemissies (en een belangrijke rol daartoe gespeeld in het kader van de International Maritime Organisation, IMO), en aanscherping van de geluidsnormen (via

herziening van de bandenrichtlijn). Ook de nieuwe regelgeving over water (prioritaire stoffen) en afval (kaderrichtlijn afval) is naar Nederlandse tevredenheid afgerond. Daarbij blijft de realiteit dat Nederland één van de 27 lidstaten is die uiteindelijk besluiten over deze regelgeving. Er moet naar compromissen worden gezocht die op een breed draagvlak kunnen rekenen.

#### *Vooruitblik 2009*

In 2009 vinden er EP-verkiezingen plaats en zal in de loop van het jaar een nieuwe Commissie aantreden. Dat zal betekenen dat de Commissie niet of nauwelijks nieuwe wetgevingsvoorstellen zal uitbrengen. Alleen lopende, urgente, zaken zullen aan de orde komen.

In 2009 zullen achtereenvolgens Tsjechië (1<sup>e</sup> helft 2009) en Zweden (2<sup>e</sup> helft 2009) als voorzitter van de EU optreden. Ambities van Tsjechië zijn met name het verder brengen of afronden van de Post-Kyoto- en Kopenhagen-trajecten, het klimaat- en energiepakket, herziening van de richtlijn Nationale Emissieplafonds (NEC), herziening van de IPPC-richtlijn (integrale milieuvergunning) en het "Duurzame Consumptie en Productie"-pakket. Zweden geeft in hoofdlijnen prioriteiten aan als Klimaat, Marien milieu, Biodiversiteit, Sustainable Development Strategy en de aanpak van zware metalen. Verder heeft Zweden het plan om de informele Milieuraad te wijden aan 'Environmentally-driven economy' (juli 2009). Dit moet gezien worden als een vervolg op het 'Clean Clever and Competitive'-initiatief van het Nederlandse EU-Voorzitterschap in 2004.

In het Verdrag van Lissabon (Herzieningsverdrag, 2007) is 'Territoriale Cohesie' opgenomen als doelstelling, naast sociale en economische cohesie. Vanuit de Europese Commissie wordt het met name gezien als een beginsel dat bijdraagt aan de Europese doelstelling om binnen de EU niet al te zeer uiteenlopende regionale welvaartsverschillen te laten bestaan, afgezien natuurlijk van verschillen die logischerwijze voortkomen uit een andere geografische ligging, uit cultuur, historie enz. Voor Nederland ligt het accent meer op beleidsintegratie, een betere afstemming van EU-beleid en zijn uitwerking in een bepaald gebied. Bij ontwikkeling van divers beleid dient rekening te worden gehouden met de 'ruimtelijke impact' van beleid op de fysieke leefomgeving. Dit is dan ook de inzet van Nederland in de consultatie die de Europese Commissie organiseert naar aanleiding van het Groenboek Territoriale Cohesie en die tot februari 2009 loopt. Het Planbureau voor de Leefomgeving draagt bij aan het vroegtijdig in beeld brengen van de gevolgen voor Nederland van beleidsvoorstellen door de Europese Commissie, zoals voor Territoriale Cohesie. In zulke beoordelingen wordt ook naar ruimtelijke gevolgen gekeken op basis van een eerder door het voormalige Ruimtelijk Planbureau ontwikkelde leidraad.

### 1.5 Nederland als bilaterale partner

#### *Oogst 2008*

In het voorjaar van 2008 heeft de Minister van VROM een bezoek gebracht aan Georgië om de reeds enkele jaren bestaande bilaterale milieusamenwerking te bekrachtigen door ondertekening van een zgn. 'Memorandum of Understanding'. Met de nieuwe Europese lidstaten is de afgelopen jaren de bilaterale milieusamenwerking afgebouwd, deze zijn nu immers volwaardige partners in de EU. Door bilaterale samenwerking met Georgië geeft Nederland invulling aan onze betrokkenheid bij het zgn. 'Environment for Europe'-proces. Versterking van bestuurscapaciteit is daarbij een speerpunt.

Daarnaast is er het bezoek van de Minister van VROM aan China in november geweest, waarover ten tijde van de opstelling van deze ILA nog niet bericht kon worden.

#### *Vooruitblik 2009*

In de lopende samenwerking met bilaterale partners, o.a. China, Turkije, Georgië, worden voor 2009 geen nieuwe ontwikkelingen voorzien.

### 1.6. Kennisinbreng vanuit Nederland in internationale beleidsvormende processen

Nederlandse kennisinstellingen dragen bij aan verbetering van de beleidsvorming door beleidsgerichte kennis aan te dragen in een vroege fase van het proces nog voor dat er sprake is

van een kader en een agenda. Dit gebeurt zowel richting Europese Unie als internationale organisaties zoals de Verenigde Naties en de OESO. Het speerpunt ligt op beleidsprocessen waarvoor Nederland sterk afhankelijk is van werkbare internationale afspraken zoals in het lucht- en klimaatbeleid. Het kabinet hecht aan een robuuste kennisbasis als grondslag voor beleidsvorming zowel nationaal, in de Europese Unie, als daarbuiten. Nederlandse kennisinstellingen zijn daarom ook internationaal actief en hebben een sterke reputatie opgebouwd.

Zij zijn bijvoorbeeld actief in het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), dat een belangrijke rol speelt in de agendavorming en wetenschappelijke onderbouwing van het klimaatbeleid. Nederlandse kennisinstellingen spelen hierin een heel actieve rol bij de wetenschappelijke consensusvorming en het verkennen van beleidsopties.

Ook op andere manieren hebben Nederlandse kennisinstellingen bijgedragen aan het Europees klimaat- en energiebeleid, bijvoorbeeld door participatie in het Europees Thematisch Centrum voor lucht en klimaat van het Europese Milieuagentschap en verschillende wetenschappelijke netwerken in VN-verband. Daarnaast hebben zij in het politieke debat, ondermeer in het Europees Parlement, inbreng geleverd door studies over opties voor hernieuwbare energie binnen de EU, de economische en milieueffecten van emissiehandel en de duurzaamheid van biobrandstoffen.

Nederlandse instituten zijn verder nauw betrokken, met Europese partners, bij het in beeld brengen van de verschillende opties voor hernieuwbare energie in Europa, zoals windenergie en bio-energie. Daarbij wordt ook gekeken wat voor Nederland kosteneffectieve maatregelen op de langere termijn zijn. Ook evalueren zij vroegtijdig de betekenis van het Europees klimaatadaptatiebeleid voor Nederland.

In 2008 zijn een aantal rapporten verschenen ondermeer opgesteld door de OESO en de UNEP die vooral ingaan op de samenhang in een aantal voor de duurzaamheid essentiële aandachtsgebieden: 'landbouw, voedsel en biodiversiteit' en 'energie, klimaat en luchtverontreiniging'. Deze studies, waaraan Nederlandse kennisinstellingen belangrijke bijgedragen hebben geleverd, leggen opties neer, op nationale en internationale schaal, voor het ombuigen van onduurzame trends in de samenleving. Op deze manier is Nederland betrokken bij de agendavorming en de vroege fase van beleidsvorming.

In het debat over de toekomst van de Europese economische en ecologische agenda hebben Nederlandse kennisinstellingen een consistente kennisbasis verschaft. Zo is in 2008 door het Planbureau voor de Leefomgeving bijgedragen aan de conferentie 'Beyond GDP', waarbij onder meer door de voorzitter van het Europees Parlement en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, het signaal werd afgegeven dat de doelen van de EU niet moeten versmald tot concurrentiekracht alléén.

Aan het begin van de nieuwe termijn van de Europese Commissie en het Europees Parlement zal het Planbureau voor de Leefomgeving in het najaar van 2009, samen met Europese partners, een studie uitbrengen over de lange-termijn opgaven voor de Europese Unie uitgaande van de eigen sociaaleconomische en ecologische ambities.

## Hoofdstuk 2 Klimaat en Energie

### 2.1. EU Klimaat- en energiebeleid

#### *Stand van zaken*

Op 23 januari 2008 heeft de Europese Commissie het klimaat- en energiepakket uitgebracht, waarin de doelstellingen van de Europese Raad van maart 2007 zijn uitgewerkt. Het klimaat- en energiepakket omvat de volgende voorstellen:

- een beschikking over de inspanningsverdeling tussen lidstaten om hun broeikasgasemissies terug te dringen<sup>3</sup>;
- een voorstel voor herziening van de huidige richtlijn over de Europese handel in broeikasgasemissierechten (EU-ETS)<sup>4</sup>;
- een richtlijn over het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, inclusief biobrandstoffen<sup>5</sup>;
- een richtlijn over de afvang en geologische opslag van CO<sub>2</sub> (Carbon capture and storage, CCS)<sup>6</sup>;
- een mededeling over de demonstratieprojecten voor CCS.

Het Franse voorzitterschap heeft de ambitie om de voorstellen uit het klimaat- en energiepakket in 2008 af te ronden. Met het oog op de Europees Parlementsverkiezingen van juni 2009 zet het Franse voorzitterschap in op een akkoord in eerste lezing door het Europees Parlement. De plenaire stemming van het Europees Parlement over alle voorstellen is voorzien in december 2008.

Het Europees Parlement heeft in juli jl. amendementen op de klimaat- en energievoorstellen ingediend. Op 11 september en 7 oktober 2008 is in het Europees Parlement in de Milieucommissie en in de Industriecommissie gestemd over amendementen op de voorstellen inzake respectievelijk de inspanningsverdeling, het Europees emissiehandelssysteem, hernieuwbare energie en de opslag van CO<sub>2</sub>.

Tijdens de milieuraad van 20 oktober 2008 is de voortgang van de voorstellen over EU-ETS, inspanningsverdeling en CCS besproken. Tijdens de VTE-raad van 10 oktober 2008 is de voortgang van het voorstel voor hernieuwbare energie besproken en is tevens het hele klimaat- en energiepakket aan de orde geweest.

#### *Nederlandse inzet algemeen*

Het kabinet heeft op verschillende eerdere momenten gerapporteerd over de Nederlandse inzet in het Europese klimaat- en energiebeleid (Milieuraad 3 maart 2008<sup>7</sup>, informele Milieuraad 11-12 april 2008, Milieuraad 5 juni 2008<sup>8</sup>, informele Milieuraad 3-4 juli 2008<sup>9</sup>, Staat van de Unie september 2008<sup>10</sup>). Nederland heeft op het gebied van klimaat- en energiebeleid nog ambitieuzere doelstellingen geformuleerd dan de Europese Unie. Voor het internationaal actieve bedrijfsleven is het van belang dat er een level playing-field is. Europese maatregelen helpen bij het bereiken daarvan. In een aantal gevallen is Europees beleid zelfs cruciaal: bijvoorbeeld bij emissiehandel en bij normstelling voor auto's. Nederland hecht er belang aan dat de voorstellen op het gebied van klimaat en energie als één pakket worden aangenomen. Het verder verbeteren van het Europese emissiehandelssysteem en het verder ontwikkelen en invoeren van afvang en geologische opslag van CO<sub>2</sub> zijn voor Nederland belangrijke speerpunten. Nederland beschouwt CCS als een noodzakelijke tussentijdse oplossing om de CO<sub>2</sub>-uitstoot te beperken. Wat betreft het richtlijnvoorstel voor hernieuwbare energie acht Nederland handel in hernieuwbare energie een belangrijk instrument om het duurzame energiepotentieel binnen de EU op een

---

<sup>3</sup> COM(2008)17

<sup>4</sup> COM(2008)16

<sup>5</sup> COM(2008)19

<sup>6</sup> COM(2008)18

<sup>7</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 21 501-08, nr. 267, 268

<sup>8</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 21501-08, nr. 276, 283

<sup>9</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 21501-08, nr. 282

<sup>10</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 200-2009, 31702, nrs. 1-2

kosteneffectieve wijze te realiseren. Het gaat dan om handel tussen lidstaten middels statistische overdracht van een zeker volume hernieuwbare energie van de ene lidstaat (die "over heeft") naar de andere lidstaat (die tekort komt). Daarnaast zal Nederland steunen dat de mogelijkheid blijft bestaan dat energieleveranciers Garanties van Oorsprong (of andere certificaten) gebruiken om hun klanten te bewijzen dat de energie daadwerkelijk duurzaam is opgewekt, maar dat er scherpere regels komen binnen deze markt.

Enkele onderdelen van het klimaat- en energiepakket, met name de voorstellen voor CCS en hernieuwbare energie, hebben mogelijk consequenties voor de fysieke omgeving of voor de in Nederland geldende ruimtelijke afwegingskaders (zoals de Wet ruimtelijke ordening en daaruit voortvloeiende procedures). Om tijdig te signaleren of er in de ruimtelijke ordening in Nederland (of het instrumentarium daarvoor) barrières zitten voor een tijdige implementatie wordt door het Planbureau voor de Leefomgeving een analyse van de ruimtelijke effecten uitgevoerd. De resultaten hiervan worden in het voorjaar van 2009 verwacht.

### **2.1.1. Emissiehandelssysteem (ETS)**

In het algemeen is Nederland positief over het Commissievoorstel voor herziening van het emissiehandelssysteem. Het richtlijnvoorstel over EU-ETS sluit op een groot aantal punten aan op de standpunten die Nederland eerder heeft ingebracht. De Commissie zet in op het verder versterken en uitbreiden van het handelssysteem en wil dit vooral bereiken door meer harmonisatie op Europees niveau.

Nederland is voorstander van maximaal veilen van emissierechten. Wel moet er een oplossing komen voor de sectoren die blootgesteld zijn aan 'carbon leakage'. Dit verschijnsel doet zich voor wanneer bedrijven die milieubelastende bedrijfsactiviteiten uitoefenen, besluiten zich uit concurrentieoverwegingen te vestigen in landen buiten de EU, waar minder vergaande milieueisen gelden. Dit geldt met name voor de mondiaal concurrerende energie-intensieve sectoren. Ook wil Nederland dat er duidelijke criteria in de ETS-richtlijn komen voor selectie van deze sectoren, en dat 2005 wordt gehanteerd als basisjaar. Nederland heeft geen bezwaar tegen de aanbeveling van de Commissie om een deel van de veilingopbrengsten te bestemmen voor onder meer nationaal en internationaal klimaat- en energiebeleid, maar wijst iedere vorm van oormerken door de Commissie van nationale begrotingsmiddelen van de hand.

In het huidige voorstel wordt het gebruik van Joint Implementation (JI) en Clean Development Mechanism (CDM) in 2013 - 2020 beperkt tot de toegestane ruimte uit de huidige periode (2008 - 2012) die niet is gebruikt. Doordat er verschillen zijn in de ruimte die lidstaten de bedrijven in de huidige periode hebben gegeven is er ook verschil in de hoeveelheid CDM- en JI- rechten die in de periode 2013-2020 mogen worden gebruikt. Nederland wil dit harmoniseren. Nederland is in principe niet voor het opnemen van aanvullende eisen aan CDM op Europees niveau, bovenop de eisen die de EU in VN-verband is overeengekomen. Dat geldt ook voor gebruik van CDM onder het besluit voor inspanningsverdeling.

### **2.1.2. Inspanningsverdeling**

Nederland hecht zeer veel belang aan het in stand houden op hoofdlijnen van de voorgestelde systematiek voor de inspanningsverdeling, waarbij kosteneffectiviteit en draagkracht belangrijke factoren zijn. Nederland is voorstander van het hanteren van 2005 als basisjaar. Daarnaast is Nederland voorstander van een automatische overgang naar een hogere doelstelling bij een internationaal klimaatakkoord en het opnemen van een uitgewerkte verdeling van de emissiereductie over de lidstaten in het geval de EU een 30%-doelstelling op zich neemt. Tot slot is Nederland van mening dat voldoende flexibiliteit in het voorstel over lastenverdeling moet worden opgenomen om te kunnen voldoen aan het voorgeschreven lineaire reductiepad en om andere lidstaten tegemoet te komen richting een akkoord.

### **2.1.3. CO<sub>2</sub>-opslag (CCS)**

Nederland staat in principe positief tegenover het richtlijnvoorstel over CO<sub>2</sub>-opslag. De richtlijn biedt een goede basis voor de verdere uitwerking en implementatie van CCS in de nabije toekomst. Nederland vindt dat de adviesbevoegdheid voor de Commissie bij het verlenen en wijzigen van vergunningen en bij overdracht van de opslaglocatie overbodig is en leidt tot onnodige vertraging. Volgens het voorstel voor CCS moeten nieuwe installaties (waarvoor een

vergunning wordt verleend na het in werking treden van de richtlijn) met een (elektrisch) vermogen van 330 MW of meer, over voldoende terrein beschikken om eventueel op een later moment een installatie te kunnen bouwen om CO<sub>2</sub> af te vangen. Een verplichting om CO<sub>2</sub> af te vangen is echter niet in de richtlijn opgenomen. Nederland wil geen verplichtstelling van CCS op dit moment, maar dringt aan op opname in de richtlijn van een evaluatiebepaling. In de richtlijn is nog niet duidelijk geregeld wanneer de overdracht van verantwoordelijkheden (en aansprakelijkheid) van de beheerder, na sluiting van de opslaglocatie, aan de overheid plaatsvindt. Dit moet nog nader worden uitgewerkt. De overdracht van verantwoordelijkheid moet niet verward worden met aansprakelijkheid.

Nederland is voornemens twee demonstratieprojecten te starten tussen 2015 en 2020: één in de regio Rijnmond en één in de regio Noord-Nederland. Het staat vast dat het Nederlandse bedrijfsleven de demonstratieprojecten niet alleen kan financieren. Nederland vindt dat de EU geld vrij zou moeten maken voor de gedeeltelijke financiering van CCS-demonstratieprojecten en dat financiering ten laste van de Europese begroting moet plaatsvinden, analoog aan andere energiekennisprojecten in de demonstratieprojecten (ITER). Nederland zal hierop inzetten bij de herziening van de EU-begroting die in 2008-9 plaatsvindt. EP-rapporteurs Doyle en Davies hebben het voorstel gedaan om een deel van de nieuwkomersreserve voor het ETS te gebruiken als extra financieringsbron voor de CCS-demonstratieprojecten. Dit voorstel past ook binnen de Nederlandse wens voor gedeeltelijke EU-financiering. Als gedeeltelijke EU-financiering van demonstratieprojecten uitblijft, zal Nederland zich opnieuw moeten beraden over de financiering van CCS-demonstratieprojecten.

#### **2.1.4. Hernieuwbare energie**

In het algemeen is Nederland positief over het voorstel voor een richtlijn hernieuwbare energie. Ten aanzien van het traject op weg naar 2020 steunt Nederland het Commissievoorstel voor niet-bindende interim-doelen, waarbij de Commissie de voortgang van lidstaten kwalitatief toetst aan de hand van Nationale Actieplannen. Wat Nederland betreft waarborgt dit compromis zowel voldoende voortgang als de nodige ruimte om rekening te houden met onvoorziene omstandigheden en lange aanlooptijden van grote investeringen.

Wat de handel in hernieuwbare energie betreft acht Nederland dit een belangrijk instrument om het duurzame energiepotentieel binnen de EU op een kosteneffectieve wijze te realiseren. Het gaat dan om handel tussen lidstaten middels statistische overdracht van een zeker volume hernieuwbare energie van de ene lidstaat (die "over heeft") naar de andere lidstaat (die tekort komt). Nederland zet in op een mechanisme dat:

1. voldoende zekerheid biedt aan lidstaten met potentieel voor export van hernieuwbare energie om de daartoe benodigde productiecapaciteit ook daadwerkelijk te realiseren, zonder dat nationale subsidiesystemen worden ondermijnd. Voor het realiseren van extra, vooral kleinschalig potentieel is wenselijk dat ook marktpartijen een gelimiteerde rol krijgen, ter aanvulling op die van de lidstaten;
2. garandeert dat de handel en prijsvorming in hernieuwbare energie op transparante wijze tot stand komt.

Daarnaast zal Nederland steunen dat de mogelijkheid blijft bestaan dat energieleveranciers Garanties van Oorsprong (of andere certificaten) gebruiken om hun klanten te bewijzen dat de energie daadwerkelijk duurzaam opgewekt is, maar dat er scherpere regels komen binnen deze markt. Ten eerste dient door de keuze van consumenten voor groene stroom een extra prikkel te ontstaan tot het realiseren van additionele hernieuwbare energieproductiecapaciteit. Nederland zal daarbij wel inzetten op garantie van een goede overgang van de huidige naar de nieuwe situatie, zodat bedrijven de tijd krijgen om dit extra productiepotentieel te realiseren. Ten tweede zal Nederland ervoor pleiten regels te introduceren die eventuele dubbele telling van groene elektriciteit in de toekomst onmogelijk maken.

Nederland steunt voornemens de inzet op 10% hernieuwbare energie in transport, in de zin dat 10% van het fossiele energieverbruik in het transport in elke lidstaat vervangen dient te worden door hernieuwbare energie in de hele (gemotoriseerde) transportsector. Nederland deelt met deze inzet de wens van de Commissie en veel andere lidstaten om aldus meer flexibiliteit te bieden, ten opzichte van de doelstelling voor biobrandstoffen in het wegtransport zoals die was



opgesteld door de Europese Raad van maart 2007. Deze flexibilisering is ingegeven door de twijfels die recent zijn ontstaan over de vraag of de oorspronkelijke doelstelling wel op duurzame wijze kan worden gehaald en de wens om ruimte te bieden aan de ontwikkeling en toepassing van meerdere, verschillende technologievormen voor het realiseren van duurzaam transport (naast tweedegeneratiebiobrandstoffen bijvoorbeeld auto's op hernieuwbare elektriciteit). Voor Nederland is van belang dat de doelstelling in combinatie met scherpe duurzaamheidscriteria bedrijven voldoende stimulans biedt om deze innovatieve, duurzame transportvormen te realiseren.

In paragraaf 2.6. wordt nader ingegaan op de duurzaamheidscriteria voor de inzet van biobrandstoffen en boorvloeistoffen, alsmede op het mondiale beleid over biomassa voor energietoepassingen.

### **2.1.5. Klimaatadaptatie**

In juni 2007 heeft de Commissie middels een Groenboek haar eerste visie gepubliceerd over Adaptatie aan klimaatverandering in Europa. In zijn reactie heeft het kabinet aangegeven het een goede zaak te vinden dat er op Europees niveau aandacht is voor adaptatie aan klimaatverandering – een voor Nederland belangrijk terrein<sup>11</sup>. In Nederland wordt adaptatie aan klimaatverandering vooral als een ruimtelijk vraagstuk benaderd. Nederland kan zich daarom vinden in de beschouwing van de Commissie dat landgebruik en landinrichting belangrijke adaptatieinstrumenten zijn. De Commissie richt zich in het groenboek verder op het integreren van klimaatadaptatie in bestaand beleid en vindt dat bij adaptatie voor allerlei partijen (overheden, bedrijven, consument) een belangrijke rol is weggelegd. Daarbij vindt de Europese Commissie het belangrijk dat goed wordt gekeken naar welke rol het beste bij elk van deze partijen past. Nederland onderschrijft deze aanpak en heeft aan de Commissie meegegeven daarnaast goed te letten op de mogelijke wisselwerking tussen mitigatie en adaptatie. Maatregelen kunnen elkaar versterken, maar ook tegenwerken. Een voorbeeld van een tegenwerkende maatregel is dat door gebrek aan water in met name het zuiden van Europa vaker zout water zal moeten worden omgezet in zoet water. Dit kost veel energie en veroorzaakt extra CO<sub>2</sub>-uitstoot.

Nederland heeft tevens het sectoroverstijgende karakter van adaptatiebeleid benadrukt. Begin 2009 zal de Commissie een Witboek publiceren waarin de beleidsvoornemens van het Groenboek verder worden uitgewerkt. Nederland verwacht dat het Witboek zich met name zal richten op datgene wat de Europese Commissie zelf kan doen aan adaptatie. Dit is wat betreft Nederland een verstandige aanpak. Verder zal Nederland zich inspannen om belangrijke punten onder de aandacht te brengen, zoals het streven naar een bovensectorale of integrale aanpak, het integreren van klimaatadaptatie in het communautaire beleid en de financiële programma's ('mainstreaming'), vergroting van het bewustzijn over adaptatie binnen Europa, het faciliteren van de kennisuitwisseling, afstemming van de Europese onderzoeksagenda, aandacht voor grensoverschrijdende opgaven, meer aandacht voor de indirecte effecten van klimaatverandering, het formuleren van een ambitieus adaptatieprogramma voor ontwikkelingslanden en een concrete omschrijving van wat de Europese Commissie per beleidsveld in gedachten heeft.

## 2.2. Transportemissies

### **2.2.1. Uitstoot broeikasgassen door voertuigen**

Eind 2007 is een voorstel voor een verordening uitgebracht door de Commissie over de reductie van CO<sub>2</sub>-emissies van personenauto's. De verordening behelst de juridische invulling van de mededeling van de Commissie van begin 2007 over hetzelfde onderwerp. In deze mededeling werd uitgegaan van een doelstelling van 120 gr CO<sub>2</sub>/km in 2012. De Raad riep middels raadsconclusies in juni 2007 op tot het formuleren van een langetermijndoelstelling voor 2020.

<sup>11</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 22112 en 31269 nr 601

Het wetgevingsvoorstel beoogt de gemiddelde CO<sub>2</sub>-uitstoot van nieuwe auto's in 2012 terug te brengen naar 130 gr/km via motortechnische maatregelen, en daarnaast 10 gr/km verder te reduceren via een pakket van additionele maatregelen (eisen aan de rolweerstand van banden en de introductie van indicatoren voor bandenspanning; maatregelen ten aanzien van airconditioning; CO<sub>2</sub>-reductie van bestelauto's, biobrandstoffen). Het voorstel bevat teleurstellend genoeg geen langetermijndoelen.

Op het moment van schrijven is de verwachting dat de onderhandelingen over het voorstel in eerste lezing voor het begin van 2009 zullen worden afgerond.

Naar verwachting zal in de onderhandelingen in ieder geval één voor Nederland belangrijk doel worden gerealiseerd, t.w. het opnemen van langetermijndoelen voor 2020. Invoering per 2012 staat echter op losse schroeven, met name omdat een aantal autoproducerende landen problemen voor de industrie voorziet en aandringt op infasering of uitstel.

Voorts worden in het najaar 2008 voorstellen voor regelgeving verwacht waarin minimumvereisten worden gesteld voor efficiëntere airconditioning en schakelindicatoren. Nederland is positief over de komst van deze regelgeving omdat deze ook deel uitmaakt van het pakket waarmee additionele reductie van 10 gr/km CO<sub>2</sub>-uitstoot voor personenauto's moet worden bewerkstelligd. Nederland zal de voorstellen beoordelen op onder meer haalbaarheid en meetbaarheid en zal vooral ook opletten of deze voorstellen geen dubbeltelling bevatten van de CO<sub>2</sub>-reductie.

Ook de schakelindicator is volgens Nederland een belangrijk instrument om bij te dragen aan de extra CO<sub>2</sub>-reductie. Nederland is benieuwd naar het rijdersgedrag daarbij, en naar de werkelijke effecten in de praktijk en heeft de Commissie gesuggereerd hiernaar in de eerste fase van de ingebruikneming onderzoek te doen.

Ook via een verordening over emissiestandaarden voor bestelauto's en lichte commerciële voertuigen, uit te brengen in het najaar 2008, zal worden bijgedragen aan de additionele maatregelen voor CO<sub>2</sub>-reductie van voertuigen.

### **2.2.2. Uitstoot broeikasgassen door de luchtvaart**

Na het richtlijnvoorstel van de Commissie van december 2006 om internationale luchtvaart onder emissiehandel te brengen en het gemeenschappelijk standpunt daarover van 18 april 2008, is op 26 juni 2008 een compromisakkoord bereikt tussen het Europees Parlement en de Raad. Op 8 juli 2008 heeft het Europees Parlement het richtlijnvoorstel in tweede lezing aangenomen. Bekrachtiging hiervan door de Raad heeft op 24 oktober 2008 plaatsgevonden. Zodra de richtlijn is gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie, hebben de lidstaten 12 maanden om deze om te zetten in nationale wetgeving. Vanaf 1 januari 2012 zullen dan voor alle vluchten van, naar en binnen de EU emissierechten nodig zijn in verband met de CO<sub>2</sub>-emissies door luchtvaartuigen. Voor de periode na 2012 wordt over het plafond, het percentage te veilen rechten en het percentage te gebruiken CER's en ERU's<sup>12</sup> nader besloten in het kader van de herziening van het emissiehandelssysteem (zie onder paragraaf 2.1.1).

### **2.2.3. Uitstoot broeikasgassen zeescheepvaart**

Nederland blijft zich inzetten om binnen de International Maritime Organization (IMO) te komen tot verplichtende en mogelijk marktconforme instrumenten voor de reductie van de uitstoot van broeikasgassen door de zeevaart. Nederland geeft deze inzet onder meer vorm door op te treden als co-voorzitter van de IMO-werkgroep die tot taak heeft om de opties voor klimaatmaatregelen in de zeevaart in kaart te brengen.

Indien in IMO-kader aan het eind van 2009 geen substantiële resultaten zijn bereikt zal de Europese Commissie met voorstellen komen.

Nederland ondersteunt de mogelijkheid van regionale actie op EU-niveau om de uitstoot van broeikasgassen te beperken. Het onderbrengen van de CO<sub>2</sub>-emissies door de internationale

---

<sup>12</sup> CER (Certified Emission Reduction Unit) respectievelijk ERU (Emission Reduction Unit), emissierechten uit gegarandeerd duurzaam emissiereducerend CDM-project respectievelijk JI-project.

zeevaart onder het Europese systeem van verhandelbare emissierechten kan hiervan onderdeel uitmaken.

Nederland zet zich voorts in voor het opnemen van de CO<sub>2</sub>-emissies van de internationale zeevaart in een mondiaal post-2012 klimaatregime.

### 2.3. Klimaat en bouw

#### *Energiebesparing*

Energiebesparing dient onder andere te worden gericht op de bestaande woning- en utiliteitsbouw. De bouw is een van de weinige sectoren waar via nationale maatregelen het maximale potentieel aan CO<sub>2</sub>-reductie kan worden gehaald. Daarbij is speciale aandacht nodig voor maatregelen in de huursector en de gebouwen in eigendom bij de lagere inkomensgroepen. Kennisoverdracht tussen steden kan worden geïntensiveerd, dit kan leiden tot betere implementatie. E.e.a. kan gedaan worden binnen diverse EU-programma's, met aandacht voor de mogelijkheden en beperkingen van de Europese harmonisatiemaatregelen die EU-breed minimumeisen stellen aan de duurzaamheid (CE-merk).

In het kader van de aanscherping van de minimale energieprestaties van gebouwen (EPBD) overweegt de Europese Commissie om de in 2006 ingevoerde richtlijn aan te scherpen. Deze aanscherping zal naar verwachting inhouden dat voor meer categorieën (ook de kleinere) bestaande gebouwen een geldig (maximaal 10 jaar oud) energiecertificaat aanwezig moet zijn.

#### *Nederlandse inzet*

Nederland heeft de richtlijn pas in 2008 ingevoerd en zal om het marktvertrouwen te houden pas in 2010 weer aanscherpingen door kunnen voeren. Een verdere impuls voor energiebesparing kan komen uit de voorstellen uit de "small business act", die de bestaande EU-maatregelen herschikt om zo de betrokkenheid van het MKB verder te bevorderen, en waarin onder andere een verlaagd btw-tarief voor energetische renovaties wordt voorgesteld.

Zie ook hoofdstuk 8 voor de samenhang met Duurzaam Inkopen.

### 2.4. Mondiaal klimaatbeleid, post-Kyoto

Klimaatverandering is een mondiaal probleem dat om een mondiale oplossing vraagt. Het actief bijdragen aan het tot stand komen van nieuwe ambitieuze internationale klimaatdoelstellingen voor de periode na 2012 is één van de beleidsprioriteiten van het kabinet. Bij de klimaatop eind 2007 op Bali – de 13de bijeenkomst van partijen van het VN-Klimaatverdrag - is een doorbraak in de internationale klimaatdiscussie bereikt. Na moeizame besprekingen hebben partijen afgesproken onderhandelingen over post-2012-afspraken te starten, die eind 2009 in Kopenhagen in een klimaatakkoord moeten uitmonden. De overeengekomen onderhandelingsagenda is opgebouwd uit vier centrale bouwstenen – mitigatie, adaptatie, technologie en financiering - en een overkoepelend thema "gedeelde toekomstvisie". De Nederlandse inzet voor de Baliconferentie, zoals beschreven in de brief aan de Tweede Kamer van 21 september 2007, is vrijwel geheel gerealiseerd<sup>13</sup>. De Tweede Kamer is geïnformeerd over de resultaten van de conferentie en over wat die resultaten betekenen voor de Nederlandse inzet.<sup>14</sup>

De uitvoering van het actieplan van Bali is in 2008 ter hand genomen in een aantal speciale vergaderingen van de Partijen (in Bangkok, Bonn en Accra). De vergaderingen stonden vooral in het teken van het verzamelen en verhelderen van standpunten en uitwisseling van ideeën en voorstellen. Alle bouwstenen zijn steeds aan de orde gekomen, waarbij de inhoudelijke nadruk lag op de sectorale benadering van klimaatbeleid, maatregelen tegen ontbossing, technologie en

---

<sup>13</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 495, nr. 3

<sup>14</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 495, nr. 4

de rol van private en publieke financiering. Daarnaast is het onderwerp differentiatie van inspanningen steeds duidelijker op tafel gekomen. De ontwikkelde landen erkenden dat zij het voortouw moeten nemen, maar onderstreepten ook dat ontwikkelingslanden in een nieuw akkoord niet over één kam kunnen worden geschoren - ook de sterke en snelgroeïende ontwikkelingslanden zullen mitigatieacties moeten ondernemen. De EU heeft vooral op het terrein van technologie en financiering nog een flinke slag te maken en zal dus in de komende periode haar standpunten moeten specificeren in concrete voorstellen. Dit geldt vooral voor de uitwerking van de beoogde financiële architectuur en de leidende principes voor financiering van het internationale klimaatbeleid, een kernpunt in de onderhandelingen. Nederland speelt hierbij een aanjagende rol en draagt zeer actief bij aan de invulling van de EU-positie over die financiële architectuur. Het vormgeven van een coherente, efficiënte en eerlijke financiële architectuur als solide basis voor een nieuw klimaatakkoord blijft voor Nederland een speerpunt, ook in 2009.

Over de bouwsteen adaptatie is constructief gesproken in de onderhandelingsessies. Op veel onderdelen is een grote mate van overeenstemming; dat betreft capaciteitsopbouw, uitwisseling van kennis, en het uitvoeren van urgente implementatieprojecten.

Naast de onderhandelingen over het Bali Actieplan onder het Raamwerkverdrag, werden ook onder het Kyoto-Protocol de onderhandelingen voortgezet. Die sessies hebben zich gericht op de verbeteringen die nodig zijn in de instrumenten voor ontwikkelde landen (Annex I-landen) om emissiereductieverplichtingen te bereiken, zoals regels rond het meetellen van landgebruik- en bosbouwsectoren en het gebruik van de flexibele mechanismen, zoals het Clean Development Mechanism en emissiehandel tussen landen.

Begin december 2008 heeft in Poznan (Polen) de vierde onderhandelingsronde plaatsgevonden, in de context van de 14<sup>de</sup> conferentie van partijen. Over de Nederlandse inzet voor die bijeenkomst is de Tweede Kamer in november per brief geïnformeerd.

Het kabinet heeft voor de periode 2008-2011 € 500 miljoen gereserveerd voor hernieuwbare energie in ontwikkelingslanden. In de beleidsnotitie "Milieu en hernieuwbare energie in ontwikkelingssamenwerking" is de Nederlandse inzet toegelicht.<sup>15</sup> Deze inzet is erop gericht om ontwikkelingslanden toegang te geven tot een energievoorziening die duurzaam is. Daarmee hoopt Nederland een bijdrage te leveren aan armoedebestrijding, klimaatbeleid en stabiliteit.

## 2.5. Clean Development Mechanism (CDM) en Joint Implementation (JI)

De kern van Clean Development Mechanism (CDM) en Joint Implementation (JI) is dat landen met reductieverplichtingen deze in andere landen kunnen realiseren. Een land met een reductieverplichting investeert, bij zowel CDM als JI, in een project waarmee broeikasgasemissies in een ander land worden verminderd. Het investerende land krijgt vervolgens de behaalde emissiereducties in de vorm van emissierechten ('carbon credits').

Nederland heeft bij de ontwikkeling van de Kyoto-mechanismen Clean Development Mechanism (CDM) en Joint Implementation (JI) een belangrijke rol gespeeld. Voorts heeft Nederland het voortouw genomen bij de ontwikkeling van het derde en laatste Kyoto-mechanisme, namelijk de Internationale Emissiehandel. Met Letland wordt momenteel een transactie overwogen. Door zich als een van de eerste kopers op de markt te begeven, door Nederlandse vertegenwoordiging in de CDM Executive Board respectievelijk JI Supervisory Committee en doordat Nederland de co-voorzitter van het CDM Forum voor CDM-Autoriteiten levert, speelt Nederland een belangrijke rol bij het ontwikkelen en implementeren van de spelregels voor CDM en JI. De aandacht is nu nog gericht op het realiseren van de Kyotodoelstelling, maar in het kader van het nationale project Schoon en Zuinig wordt bezien welke rol aankopen van CDM- en JI-rechten door de overheid na 2012 kunnen spelen voor het behalen van de Nederlandse klimaatdoelstelling voor 2020.

---

<sup>15</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 250 en 30 495, nr. 30

### *Nederlandse inzet*

Ook bij de toekomstige ontwikkeling van de Kyoto-mechanismen kan Nederland met de opgedane kennis en ervaring met CDM en JI een grote rol blijven spelen. Het CDM is succesvol gebleken in het genereren van investeringen in klimaatvriendelijke technologie in ontwikkelingslanden maar kent ook tekortkomingen. CDM lijdt tot op zekere hoogte onder zijn 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. En dat leidt weer tot minder koolstofcredits dan aanvankelijk gedacht.

Het VROM-aankoopprogramma voor CDM is nagenoeg voltooid. In 2009 zal het accent liggen op het opvangen van het tekort aan credits en het zekerstellen van de levering van gecontracteerde credits in de jaren tot 2012. Daarbij wordt tevens specifieke aandacht besteed aan het contracteren van CDM-projecten in Afrika, als onderdeel van het Nairobi Framework.

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 zal in 2009 verder aan de internationale gedachtevorming over sectorale benaderingen post-Kyoto worden bijgedragen, waarbij een aantal sporen wordt verkend. Zo wordt enerzijds voortgebouwd op het in 2007 ter hand genomen demonstratieproject met Mexico over de praktische toepassing van financiële instrumenten met een "off-set"-element. Dit houdt in dat landen met een concrete reductiedoelstelling de eventueel bespaarde uitstoot van broeikasgassen in andere landen via de koolstofmarkt voor de naleving van die doelstelling kunnen aanschaffen. In het demonstratieproject met Mexico wordt 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 zou er toe moeten dienen om de meer ontwikkelde ontwikkelingslanden te stimuleren acties te nemen die tot een verminderde uitstoot van broeikasgassen leiden. Op termijn dienen de betreffende landen zich evenwel te verplichten tot bindende reductiedoelstellingen. Anderzijds worden initiatieven door bedrijfssectoren (onder meer de cementindustrie) gestimuleerd om tot een sectorbrede aanpak te komen waarbij prestaties beter dan de benchmark te gelde kunnen worden gemaakt op de koolstofmarkt.

De discussie over uitbreiding van het CDM moet altijd in relatie worden gezien tot de discussie over eigen emissiereductiebijdragen van snelgroeiende ontwikkelingslanden. Het CDM is een "off-set"-mechanisme waarmee emissies in industrielanden worden gecompenseerd door reducties in ontwikkelingslanden. Hiermee wordt netto dus geen emissiereductie bereikt. Het CDM zou vooral bestemd moeten zijn voor de armere ontwikkelingslanden, terwijl voor de rijkere ontwikkelingslanden gekeken zou kunnen worden naar (nieuwe) marktmechanismen of instrumenten die ook een (grotere) eigen bijdrage vragen.

### 2.6. Biobrandstoffen

De transportsector is verantwoordelijk voor 20% van de totale CO<sub>2</sub>-uitstoot in de EU en is bovendien wat betreft de CO<sub>2</sub>-uitstoot de sterkst groeiende. De verduurzaming van de transportsector is daarom van groot belang in de strijd tegen klimaatverandering, hetgeen specifieke maatregelen rechtvaardigt. Als onderdeel van de maatregelen voor verduurzaming van het wegtransport, ziet het kabinet kansen voor de inzet van duurzaam geproduceerde biobrandstoffen. Voor de vervanging van fossiele brandstoffen zijn biobrandstoffen momenteel het enige kosteneffectieve alternatief. Daarnaast bieden biobrandstoffen ook kansen voor economische ontwikkeling hier en elders. Het kabinet heeft echter ook oog voor de duurzaamheidsrisico's die verbonden zijn aan de grootschalige teelt van biobrandstoffen. Daarom heeft het kabinet altijd uitdrukkelijk gesteld dat duurzaamheid voorop staat bij de inzet van biobrandstoffen: kwaliteit gaat voor kwantiteit.

### *Richtlijn hernieuwbare energie*

De Voorjaarsraad van 2007 heeft afgesproken dat in 2020 minimaal 10% van het energieverbruik van het wegverkeer moet bestaan uit biobrandstoffen op voorwaarde van duurzaamheid, commerciële beschikbaarheid van tweedegeneratiebiobrandstoffen en kosteneffectiviteit. In de onderhandelingen over het Commissievoorstel voor de richtlijn Hernieuwbare energie is dit inmiddels verbreed naar 10% hernieuwbare energie voor het wegtransport. Nederland steunt vooralsnog de tienprocentsdoelstelling voor 2020, maar acht duurzaamheid en kosteneffectiviteit blijvende voorwaarden. Er moet steeds bezien worden of nog voldaan wordt aan deze voorwaarden. Nederland zal daarbij steeds opnieuw zijn standpunt bepalen. Deze stap-voor-stap benadering is de kern van de Nederlandse afweging tussen de doelstelling en de daaraan gekoppelde randvoorwaarden.

Om invulling te geven aan de voorwaarde van duurzaamheid, zijn er duurzaamheidscriteria opgenomen in de richtlijn Hernieuwbare energie. De duurzaamheidscriteria moeten ook opgenomen worden in de richtlijn Brandstofkwaliteit. Op het moment van schrijven zijn de onderhandelingen in de Raad hierover nog in volle gang. Eind 2008 zullen de onderhandelingen, als onderdeel van het klimaat- en energiepakket, afgerond zijn. Nederland heeft zich ervoor ingezet de verduurzaming van biobrandstoffen zo snel mogelijk vorm te geven en is daarmee steeds één van de koplopers geweest in de wereld. De duurzaamheidseisen in het EU-richtlijnvoorstel Hernieuwbare Energie zijn mede aan deze inzet te danken.

Het Commissievoorstel stelt voor een CO<sub>2</sub>-besparing van 35% vanaf 2012, eisen met betrekking tot het behoud van biodiversiteit en eisen met betrekking tot het behoud van koolstofvoorraden. Nederland heeft steeds waardering uitgesproken voor het Commissievoorstel, maar aangedrongen op meer ambitie op een aantal punten: Nederland wenst een hogere CO<sub>2</sub>-drempel dan het Commissievoorstel, een rapportageplicht voor bedrijven en aandacht voor de indirecte effecten van biobrandstofproductie.

### *Mondiaal beleid biomassa voor energiedoelstellingen*

Doel van het mondiale beleid is het stimuleren, ondersteunen en faciliteren van de verduurzaming van biomassaproductie voor energiedoelstellingen, zoveel mogelijk internationaal verankerd, op basis van een 'level playing field' en met het benutten van kansen voor ontwikkelingslanden. Uitvoering ervan zal bijdragen aan het op de Nederlandse markt komen van gecertificeerde biomassa voor energiedoelstellingen en ontwikkelingslanden ondersteunen bij het realiseren van kansen en het voorkomen van mogelijke negatieve effecten van deze nieuwe ontwikkelingen.

Om dit doel te bereiken werkt Nederland via drie lijnen:

#### 1) Internationale verankering

De markten voor energie en biomassa zijn internationaal. Uiteindelijk zullen er ook op dit niveau afspraken gemaakt moeten worden. Nederland wil daarbij een voortrekkersrol op zich nemen en zo bijdragen aan het scheppen van een zo breed mogelijk draagvlak voor duurzame productie en consumptie. De afspraken moeten zo mogelijk aansluiten bij bestaande kaders over duurzaamheid en/of handel. Daarbij zal Nederland zijn beleid over verduurzaming van de energievoorziening, verplichtingen voor de reductie van broeikasgasemissies, afspraken in milieuvverdragen en het bereiken van duurzame ontwikkeling (waaronder de MDG's) coherent moeten bereiken. Nederland is in 2008 toegetreden tot het G8 Global Bio-energy Partnership. Binnen dit partnerschap wordt gesproken over het opstellen van een set duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen.

#### 2) Macro-monitoring

De productie van biomassa heeft effect op landgebruik (welk product, waar en door wie), toegang tot productiemiddelen (land, water, kredieten, technologie) en prijsontwikkeling (van de verschillende gebruiksmogelijkheden van biomassa; dus ook de politieke vraag "food, feed or fuel"). Dit soort macro-effecten kunnen direct en indirect bijdragen aan spanningen en conflicten, leiden tot verlies van biodiversiteit en/of vergroten van armoede. Deze effecten moeten daarom

nauwkeurig worden gemonitord. Macro-monitoring geeft de mogelijkheid de implicaties van het beleid in beeld te krijgen en op basis daarvan duurzame opties te identificeren en ontwikkelen. Daarmee is het ook cruciaal bij de beeldvorming over de duurzaamheid van biobrandstoffen. Ondersteuning van de ontwikkeling en het testen van systemen voor de monitoring van de sociale, economische en milieueffecten op macroniveau (boven het bedrijfsniveau) heeft als doel de effecten van (de uitbreiding van) biomassaproductie inzichtelijk te maken, deze in een bredere context te plaatsen opdat deze leiden tot beleidsaanpassing op macro-, meso- en microniveau. Het spreekt voor zich dat dit een nationale en internationale kwestie is. Nederland heeft afgelopen jaar samen met het Planbureau voor de Leefomgeving een onderzoek gedaan naar de beschikbaarheid van data ten behoeve van macro-monitoring.

### 3) Verduurzamen van de productie

Het stimuleren van duurzame productie van biomassa en biobrandstoffen door het (verder) ontwikkelen en toepassen van toetsingskaders en certificering. Via pilots zal een aantal ontwikkelingslanden ondersteund worden bij de ontwikkeling van biobrandstoffenbeleid, het ontwikkelen van een toetsingskader duurzaamheid en mechanismen om te komen tot certificering. Deze pilots dragen bij aan internationaal geaccepteerde afspraken. Nederland is onlangs een pilot gestart in Mozambique en heeft een "Letter of Intent" getekend met Indonesië. Ook in Indonesië zal een pilotproject gestart worden. Met Brazilië heeft Nederland een "Memorandum of Understanding" getekend. Momenteel werkt een Nederlands-Braziliaanse werkgroep aan de concrete invulling van dit MoU. Met Maleisië voert Nederland momenteel een onderzoek uit naar de CO<sub>2</sub>-uitstoot van biomassateelt op veengronden.

## Hoofdstuk 3 Lucht en Geluid

### 3.1. Bronnen

#### 3.1.1. Euro VI – emissie-eisen voor vrachtwagens

Op het moment van schrijven wordt in de Raad onderhandeld over Euro VI, een voorstel voor een Verordening over de beperking van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door vrachtwagens. Het voorstel is eind 2007 uitgebracht. Deze Verordening is van groot belang als bijdrage aan een betere luchtkwaliteit, meer specifiek als bijdrage aan het behalen van de NO<sub>2</sub>-doelen uit de luchtkwaliteitsrichtlijn per 2015. Strengere en tijdige Euro VI-normen kunnen nog substantieel bijdragen aan het tijdig behalen van de normen. De normen in het voorstel dat in onderhandeling is, zijn streng genoeg; de tijdigheid ervan is feitelijk het belangrijkste punt in de inzet van Nederland in de onderhandelingen.

Naar verwachting zal een eerste lezing akkoord worden bereikt voor het eind van 2008.

#### 3.1.2. 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. In de IMO werd in april 2008 een principe-overeenkomst 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 (SO<sub>x</sub>) voor scheepsbrandstoffen en van de NO<sub>x</sub>-normen voor scheepsmotoren. Voor het SECA-gebied (Noordzee en Baltische Zee) wordt het maximaal toegelaten zwavelgehalte in scheepsbrandstoffen verlaagd van huidige 1,5% zwavel via een tussenstap van 1,0% in 2010 naar 0,1% in 2015. Voor overige zeeën (buiten het SECA-gebied) zal het maximale toegestane zwavelgehalte worden teruggebracht van het huidige 4,5% naar 3,5% in 2012 en vervolgens naar 0,5% in 2020.

Voor de NO<sub>x</sub>-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 Europese 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 bijvoorbeeld afspraken op EU-niveau over differentiatie van haventarieven.

#### *Nederlandse inzet*

Nederland was in IMO één van de voortrekkers bij de totstandkoming van een ambitieuze aanscherping van de internationale emissienormen. Over de principe-overeenkomst, afgesloten in april 2008 en bekrachtigd in IMO-verband in oktober 2008, is Nederland tevreden.

Daarnaast overweegt de EU waar nodig aanvullend regionaal Europees beleid. Nederland verzoekt de Europese 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. Door deze internationale aanpak blijft de concurrentiepositie van de Nederlandse havens intact.



### 3.1.3. Internalisering externe kosten transport

In juni 2008 heeft de Commissie een 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 spoor materiaal.

Met de mededeling "Strategie voor de internalisering van de externe kosten van vervoer" stelt de Commissie een strategie en een methodologie voor om externe kosten (CO<sub>2</sub>, luchtverontreiniging, geluid en congestie) te verdisconteren in de prijs van vervoer zodat gebruikers de reële kosten dragen die zij veroorzaken en ertoe worden aangezet hun gedrag te wijzigen om die kosten zoveel mogelijk te verminderen.

De door de Commissie voorgestelde acties verschillen per vervoersmodaliteit. Voor het wegvervoer is er een voorstel voor herziening van de Eurovignetrichtlijn. 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.

Voor het spoor worden in de mededeling daarover acties aangekondigd om het geluid te reduceren. De huidige EU-regelgeving legt reeds beperkingen op aan de geluidsemissies van nieuw rollend materieel, daarom is deze mededeling vooral gericht op bestaand materieel en worden maatregelen voorgesteld om het meeste materieel uit te rusten met geluidsarme remmen. Doel is aanpassingsprogramma's op te stellen van lawaaiig materieel. Het belangrijkste instrument dat lidstaten volgens de Commissie zouden kunnen inzetten, is het introduceren van een geluidsafhankelijke gebruiksvergoeding voor het spoor. Als tweede stap worden geluidsnormen, bijv. door middel van geluidsproductieplafonds, aangeraden om de geluidreductie die met ombouw gerealiseerd is, vast te houden bij een groei van het spoorverkeer.

Voor luchtvaart wordt verwezen naar het bestaande voorstel om luchtvaart onder het Europese emissiehandelssysteem (ETS) te brengen. Wel wordt een voorstel aangekondigd om de NO<sub>x</sub>-uitstoot te reduceren, dat zal per eind 2008 verschijnen.

Voor zeescheepvaart stelt de Commissie dat zij zelf met voorstellen zal komen, indien de IMO in 2009 onvoldoende actie onderneemt. Onderbrenging in ETS is daarbij een optie.

Voor binnenvaart tot slot verwijst de Commissie naar het Geïntegreerd Europees Actieplan voor de binnenvaart, NAIADES, waarbij internalisering van externe kosten wordt voorgesteld.

#### *Nederlandse inzet*

Nederland is positief over het pakket, in die zin dat het past in het beginsel 'de vervuiler betaalt', en omdat met een reële beprijzing een maatschappelijk optimale keuze kan worden gemaakt voor vervoersmodaliteiten. Internalisering van externe kosten draagt daarmee bij aan het reduceren van de negatieve externe effecten van de sector verkeer en vervoer.

Nederland wil dit traject inbedden in een bredere geïntegreerde aanpak, die mede wordt gevormd door andere instrumenten zoals bronbeleid, economische en fiscale prikkels, convenanten, ondersteuning en versnelling van innovatie en uitwisseling van best practices. Het internaliseren van externe kosten kan een stimulans zijn voor de introductie en ontwikkeling van nieuwe, stille, schone en zuinige technieken.

Met betrekking tot de herziening van de Eurovignetrichtlijn verwelkomt Nederland de mogelijkheid die met dit voorstel wordt gecreëerd om externe kosten te internaliseren, aangezien dat op grond van de huidige richtlijn juist niet mogelijk is. Nederland onderschrijft het beginsel van het internaliseren van externe kosten in het voorstel. Desalniettemin zijn er in het voorstel specifieke onderdelen waar Nederland zich minder goed in kan vinden, dan wel waarover Nederland nadere uitleg wenst.

Wat betreft het spoorvervoer vindt Nederland het van belang dat er zo snel mogelijk stille goederentreinen in Nederland rijden. De technische mogelijkheden om lawaaiig goederenmaterieel om te bouwen zijn voorhanden, maar juist de grootschalige implementatie van ombouwprogramma's vergt een Europese aanpak. Verder is Nederland zelf al bezig met een bonussysteem voor het spoor, en overweegt het een malussysteem; in die zin onderschrijft Nederland dan ook het EU-beleid dat dit mogelijk maakt.

### **3.1.4. Luchtvaartemissies**

De Europese Commissie heeft aangekondigd om, in aanvulling op de CO<sub>2</sub>-maatregelen (zie boven, paragraaf 2.2.2.), in december 2008 een voorstel te presenteren met betrekking tot de NO<sub>x</sub>-emissies van de luchtvaart.

### **3.1.5. Richtlijn Integrale Preventie en Bestrijding van verontreiniging (IPPC)**

De IPPC-richtlijn heeft ten doel milieuverontreiniging door industriële activiteiten en intensieve veehouderij te voorkomen en te bestrijden. Het belangrijkste instrument is de integrale milieuvergunning. Om die te krijgen moet een bedrijf de best beschikbare technieken (BBT) toepassen om emissies te voorkomen danwel zo veel mogelijk te verminderen. Om de best beschikbare technieken te bepalen worden in samenspraak tussen Commissie, lidstaten en industrie BBT-referentiedocumenten opgesteld voor de diverse sectoren (BREF's). Eind 2007 is een voorstel voor herziening van de IPPC-richtlijn uitgekomen: een richtlijn Industriële emissies en een begeleidende mededeling 'naar een beter beleid inzake industriële emissies'.

De herziene richtlijn richt zich op het verbeteren van de uitvoerbaarheid van de huidige richtlijn en op de integratie met zes andere sectorale Europese richtlijnen (op het gebied van oplosmiddelen, afvalverbranding, grote stookinstallaties en titaandioxide). In het herzieningsvoorstel wordt de reikwijdte van de richtlijn uitgebreid (tot o.m. stookinstallaties met een vermogen van meer dan 20 Megawatt, terwijl in de huidige richtlijn de drempel 50 Megawatt bedraagt). Verder wordt ingezet op de concretisering van de eisen aan de doorwerking van de BREF's, actualisering van vergunningen, monitoring en rapportage en toezicht op bedrijven. Ook wordt het toepassen van algemene regels bevorderd, die echter wel vergezeld moeten zijn van vergunningen.

In de Richtlijn Industriële emissies is de mogelijkheid van emissiehandel niet opgenomen. Wel is in de mededeling van de Commissie aangekondigd dat regels voor NO<sub>x</sub>-emissiehandel zullen worden ontwikkeld.

De onderhandelingen zijn, onder leiding van het Franse voorzitterschap, gestart. Naar verwachting zal eind 2008 een voortgangsrapport worden besproken in de Milieuraad, waarna de Tsjechen het onderwerp in 2009 verder zullen oppakken en zo mogelijk afronden.

#### *Nederlandse inzet*

Om de ambitieuze milieudoelen voor de industrie en de intensieve veehouderij te realiseren, moet de milieuvergunningverlening de bedrijven veel meer stimuleren tot milieu-innovatie. Om dat te bereiken juicht Nederland het in principe toe dat de richtlijn Industriële emissies inzet op stroomlijning van richtlijnen en verbetering van de uitvoering enerzijds, en de introductie van algemene regels anderzijds.

Ook is Nederland in principe voorstander van het verbeteren van de werking van de BREF's. Zo moet de toegankelijkheid van de BREF's worden verbeterd. Dit moet gebeuren door betere kwaliteit van de gegevens die ten grondslag liggen aan de BREF's, maar ook door ICT-toepassingen waarmee de BREF's beter inzichtelijk worden.

Nederland is een voorstander van het opnemen van de mogelijkheid van emissiehandel voor NO<sub>x</sub> in de IPPC, omdat dit bedrijven kan stimuleren naar de innovatieve en kosteneffectieve oplossingen te zoeken die nodig zijn om de Europese milieudoelen te halen. In die zin is opname ervan in de mededeling positief, hoewel Nederland graag zou zien dat de Europese regels voor NO<sub>x</sub>-emissiehandel gelijktijdig met de richtlijn industriële emissies in werking zouden treden.

Voorts zal Nederland zich ervoor inzetten dat monitoring, rapportage en inspectie op een zodanige manier vorm krijgen in de richtlijn dat dit zo effectief mogelijk gebeurt en zo min mogelijk administratieve lasten met zich zal meebrengen. Nederland steunt de uitbreiding van de reikwijdte niet, omdat dit de lasten verhoogt en weinig tot geen milieuwinst oplevert.

Tot slot is het voor Nederland van belang dat de IPPC zal bijdragen aan, en een goede interactie zal hebben met, de doelen van andere milieuregelgeving, vooral de nationale emissieplafonds.

### **3.1.6. Geluidsnormen voor banden**

In mei jongstleden heeft de Commissie een nieuw voorstel uitgebracht voor een verordening aangaande de typegoedkeuringsregelgeving voor motorvoertuigen. Dit voorstel bestaat uit drie onderdelen: een beoogde vereenvoudiging van de typegoedkeuringsregelgeving, een verplichtstelling van nieuwe verkeersveiligheidssystemen voor voertuigen en nieuwe

limietwaarden voor het geluid, rolweerstand en grip van banden en bandendrukmeters. Hieronder zal ingegaan worden op dit derde onderdeel, waarin de Commissie bestaande limietwaarden voor geluidsproductie van nieuwe banden aanscherpt en limietwaarden introduceert voor de rolweerstand en de 'wet grip' (grip op vochtige wegdekken) van nieuwe banden. Ook wil de Commissie bandendrukmeters (TPMS, Tyre Pressure Monitoring Systems) verplicht stellen voor personenvoertuigen.

#### *Nederlandse inzet*

Nederland steunt de Commissie in de voorgestelde normen voor nieuwe banden en bandendrukmeters, maar is van mening dat het tijdpad van invoering van de eisen korter kan dan de Commissie voorstelt, dat geluidsnormen voor bestel- en vrachtwagenbanden scherper kunnen, dat een verplicht evaluatiemoment noodzakelijk is en dat de definities scherper moeten worden omschreven. Nederland steunt de verplichtstelling van TPMS voor personenauto's in 2012, maar mist een verplichtstelling voor TPMS voor bestelwagens die van dezelfde typen banden gebruik maken. Nederland steunt het voorstel voor een norm voor de wet grip van nieuwe banden, benadrukt dat het wenselijk is deze norm zo vroeg mogelijk in werking te laten treden en vindt dat deze norm moet worden uitgebreid naar vrachtwagenbanden. Nederland is tevreden over de hoogte van de normen voor rolweerstand die de Commissie voorstelt, maar stelt een kortere inwerkingtredingstermijn voor. Dit is essentieel gezien het belang van rolweerstandnormen bij het behalen van de doelstellingen voor de reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot door nieuwe personenauto's.

## 3.2. Emissies

### **3.2.1. Ozon (Montreal-Protocol)**

Het Montreal-rotocol (het verdrag ter bescherming van de ozonlaag) bestaat ruim 20 jaar. Het Montreal-Protocol is een zeer effectief instrument gebleken en wordt alom (en terecht) gezien als een van de meest succesvolle mondiale milieuverdragen. In 2007 is onder dit verdrag een belangrijke bindende afspraak gemaakt over een versnelde uitfasering van chloorfluorkoolwaterstoffen, ofwel HCFK's. Deze middelen worden 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. 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 zal het klimaateffect daarvan eveneens substantieel zijn.

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? welke institutionele aanpassingen zijn er nodig om effectief te blijven? hoe kan de naleving verder worden versterkt? hoe kan het financiële mechanisme robuust blijven opereren?

#### *Nederlandse inzet*

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. 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 zogenaamde Quarantine and Pre-shipment behandelingen, QPS). De verplichtingen uit het Montreal-Protocol zijn in Europees verband neergelegd in de Verordening betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken. In het kader van het programma 'Better Regulation' van de Europese Commissie is deze verordening in 2008

geëvalueerd en heeft de Europese Commissie in het najaar van 2008 een voorstel voor de aanpassing van de verordening gepresenteerd.

Nederland is van mening dat het wenselijk en opportuun is om de ozonverordening te vereenvoudigen en deze met het oog op de laatste uitdagingen voor het herstel van de ozonlaag en het voorkomen van broeikasgasemissies te verbeteren. Belangrijke vereenvoudigingen zijn mogelijk nu een groot aantal stoffen na 2010 is uitgefaseerd. Belangrijke verbeteringen die Nederland hierbij voor ogen heeft zijn:

- De implementatie van het Montreal-Protocol besluit XIX/6 m.b.t versnelling van de uitfasering van HCFC;
- Het voorkomen van emissies uit de bestaande voorraad van gereguleerde stoffen in producten en apparaten;
- De reductie van het gebruik van methylbromide; en
- Het voorkomen van de introductie van nieuwe ozonlaagafbrekende stoffen.

Het voorstel van de Commissie komt aan deze punten tegemoet. Bovendien dient naar de mening van Nederland het voorstel in overeenstemming te worden gebracht met het besluit om methylbromide niet te plaatsen op bijlage I van de Gewasbeschermingrichtlijn (91/414/EEG). Daarmee zou het gebruik van methylbromide in de EU niet langer zijn toegestaan.

### **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 biomassaproductie) met minimale aantoonbare negatieve invloed op de gezondheid van mensen en op het functioneren van ecosystemen. Ook voor het bereiken van de Millennium Development Goals is een vanuit stikstofoptiek geïntegreerde aanpak gewenst. 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.

### **3.2.3. Richtlijn nationale emissieplafonds**

De aangekondigde publicatie van het voorstel van de Europese Commissie voor de herziening van de richtlijn Nationale Emissie Plafonds (National Emission Ceilings - NEC) heeft in 2008 niet plaatsgevonden. De huidige richtlijn stelt plafonds aan de emissie van zwaveldioxide (SO<sub>2</sub>), stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>), ammoniak (NH<sub>3</sub>) en vluchtige organische stoffen anders dan methaan (NMVOS), die vanaf 2010 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<sub>2,5</sub> (zeer fijn stof) al worden gesteld. Naar verwachting zal deze herziening begin 2009 worden gepresenteerd.

De minister van VROM heeft in juli 2008 bij de Europese Commissie aangedrongen op snelle publicatie van het voorstel, teneinde duidelijkheid te krijgen over de emissiedoelen voor 2020. Het kabinet heeft op 15 september de Kamer hierover geïnformeerd, alsmede over de voortgang van de Nederlandse voorbereidingen met betrekking tot dit voorstel.<sup>16</sup>

#### *Nederlandse inzet*

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. Nadat het voorstel door de Europese Commissie gepubliceerd is zal het kabinet de Kamer informeren over zijn positie. Wat betreft het voldoen aan de emissieplafonds voor 2010 is de Kamer in het najaar van 2007 geïnformeerd

---

<sup>16</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 28240, nr. 97

over het definitieve maatregelenpakket dat ingezet zal worden met als doel geheel te voldoen aan deze plafonds.<sup>17</sup>

#### **3.2.4. Conventie inzake grensoverschrijdende luchtverontreiniging (LRTAP)**

De Conventie betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, LRTAP) kwam in 1979 tot stand en wordt gefaciliteerd door de UNECE (United Nations Economic Commission for Europe). Het LRTAP-verdrag trad in 1983 in werking en kent 51 partijen, waaronder vrijwel alle Europese landen, de EG, de VS, Rusland en Canada. De uitvoering van de doelen van de Conventie ontwikkelt zich aan de hand van Protocollen, waarvan er inmiddels acht zijn opgesteld. Alle protocollen zijn van kracht. Traditioneel beweegt het verdrag zich op het gebied van de klassieke milieuverontreiniging – zoals verzuring, eutrofiëring (stikstofoxiden en ammoniak) en ozon op leefniveau. Het laatste decennium zijn ook zware metalen en persistente organische verontreinigende stoffen (POP's) onder het verdragsregime gebracht. Een drietal Protocollen onder LRTAP zijn de afgelopen periode geëvalueerd; het Gothenburg-Protocol, het Zware-Metalen (HM)-Protocol en het POP-Protocol. Het POP-Protocol van 1998 is de aanzet geweest voor de Stockholm Conventie over POP's en zorgt nog steeds voor een aanjaagfunctie voor deze Conventie. Het Zware-Metalen-Protocol dat maatregelen voorschrijft voor kwik, cadmium en lood is voor UNEP aanleiding geweest het kwikprogramma te starten en onderzoek te starten voor cadmium en lood. Tot een wettelijke regeling voor deze metalen onder UNEP heeft dit nog niet geleid. In 2008 is men begonnen met de herziening van het POP- en het Gothenburg-Protocol, wat in 2009-2010 moet leiden tot amendering dan wel het opstellen van nieuwe protocollen.

##### *Nederlandse inzet*

Wat Nederland betreft moeten alle drie de protocollen worden aangepast aan de technische ontwikkelingen van de laatste jaren (actualiseren van de Best Beschikbare Technieken en emissiegrenswaarden). Met betrekking tot het POP-Protocol is Nederland van mening dat na de zeven stoffen die nu bij deze revisie worden toegevoegd, opnieuw stoffen moeten worden ingediend en toegevoegd. Het POP-Protocol heeft duidelijk een toegevoegde waarde t.o.v. de Stockholmconventie die steeds meer in politiek vaarwater komt. De EU heeft in 2008 opnieuw vier stoffen ingediend en Noorwegen één. De komende 2 jaar zullen deze stoffen worden beoordeeld en eventueel toegevoegd. Wat betreft het Zware-Metalen-Protocol (HM) geldt dat kwikemissies van stationaire bronnen en vanuit producten moeten worden aangepakt. Er zijn twee opties om dit te doen, namelijk het HM-Protocol herzien of kwik toevoegen aan het POP-Protocol. Een beslissing hierover is nog niet gevallen. Voor het Gothenburg-Protocol wordt een herziening voorgesteld, waarbij nieuwe nationale emissieplafonds voor 2020 moeten worden geformuleerd en fijnstof wordt toegevoegd. Het Protocol kent een inhoudelijke samenhang met de Europese NEC-richtlijn. De EU en UNECE werken samen bij de totstandkoming daarvan, waarbij de EU het wetenschappelijke netwerk en instrumenten van de UNECE gebruikt. Nederland hecht eraan dat beide herzieningen op elkaar worden afgestemd.

### 3.3. Kwaliteit

#### **3.3.1. 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 (richtlijn 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<sub>10</sub> en NO<sub>2</sub>. 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

<sup>17</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 28 240, nr.88

Luchtkwaliteit (NSL) opgesteld, dat begin juli 2008 aan de Commissie is aangeboden. In het eerste kwartaal van 2009 moet duidelijk worden of de Commissie dit plan accepteert.

*Nederlandse inzet*

Nu de nieuwe richtlijn definitief van kracht is geworden is dat deel van het onderhandelingstraject afgesloten. De inzet van Nederland in 2009 is erop gericht om goedkeuring van de Europese Commissie te verkrijgen voor het NSL en daarmee uitstel voor het van toepassing worden van de grenswaarden voor PM<sub>10</sub> en NO<sub>2</sub> zeker te stellen.

Het verkrijgen van goedkeuring voor het NSL is van groot belang voor de gebiedsgerichte aanpak van de luchtkwaliteitsproblematiek die het kabinet voorstaat. Niet alleen worden in het NSL maatregelen voorgesteld die moeten leiden tot het voldoen aan de Europese luchtkwaliteitseisen, ook wordt daarin rekening gehouden met de effecten van ruimtelijke ontwikkelingen en worden deze mogelijk gemaakt door het nemen van eventuele extra maatregelen ter compensatie.

## Hoofdstuk 4 Biodiversiteit, water en bodem

### 4.1. Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen

In mei 2008 vond in Bonn de 9e conferentie van partijen (COP) bij het Biodiversiteitsverdrag plaats. Belangrijke besluiten daarbij hadden onder meer betrekking op betere bescherming van mariene biodiversiteit, bossen en het tot stand brengen van een internationaal regime voor de toegang tot genetische bronnen en de verdeling van de opbrengsten daarvan (Access and Benefit-sharing, ABS). Daarnaast zijn afspraken gemaakt om te komen tot een strategie voor het genereren van nieuwe financiële stromen voor biodiversiteit. Daarbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan de ontwikkeling van internationale economische instrumenten.

De prioriteiten uit het Nederlandse beleidsprogramma "Biodiversiteit Werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd", dat op 14 maart aan de Tweede Kamer is aangeboden<sup>18</sup>, sluiten aan bij deze COP-besluiten, en vormen voor de uitvoering daarvan een belangrijk ijkpunt. Centrale thema's van het Beleidsprogramma voor de komende jaren zijn o.m. de relatie biodiversiteit-economie (duurzame handelsketens, waarderings- en betalingsmechanismen voor biodiversiteit en ecosysteemdiensten), het realiseren van ecologische netwerken voor duurzaam beheer van belangrijke biodiversiteitsgebieden en bescherming en gebruik van de mariene biodiversiteit.

In internationaal verband zal Nederland zich in 2009 onder meer inzetten om een aantal handelsketens (o.a. soja, palmolie, veen, hout) te verduurzamen. Daartoe worden onder meer Ronde Tafels ondersteund waarin door bedrijfsleven en non-gouvernementele organisaties wordt gewerkt aan formulering en toepassing van duurzaamheidscriteria, en wordt de verkoop van gecertificeerde producten op de Nederlandse markt gestimuleerd (o.a. via de doelstellingen van Duurzaam Inkopen).

Ten aanzien van economisch instrumentarium wordt in 2009 de beleidsinzet om in internationaal verband te komen tot een internationaal regime voor de toegang tot en eerlijke verdeling van opbrengsten uit het gebruik van genetische bronnen. Verder zal Nederland zich sterk maken voor de ontwikkeling van een internationaal economisch mechanisme dat nieuwe geldstromen voor biodiversiteitsbehoud moet genereren. Daarbij wordt gezien of als grondslag kan worden aangesloten bij de consumptie van een aantal bulkgoederen, waaronder opnieuw soja, hout en palmolie. Concreet organiseert Nederland hiervoor, samen met het Verenigd Koninkrijk, in februari een internationale expertbijeenkomst.

Voor de uitvoering van het beleidsprogramma "Biodiversiteit Werkt" is inmiddels een interdepartementaal programmateam Biodiversiteit geformeerd, dat ook een concrete uitvoeringsagenda zal maken voor het Beleidsprogramma. Daarin zullen ook de internationale activiteiten worden uitgewerkt. Ten slotte is ook een maatschappelijke Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen ingesteld, die wordt gevraagd het kabinet van concrete en implementeerbare langeretermijnsuggesties te voorzien voor nadere maatregelen voor behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit, zowel nationaal als internationaal.

Als uitwerking van de Europese (thematische) Strategie Natuurlijke Hulpbronnen zal Nederland naar verwachting in 2009 een nationaal actieprogramma Natuurlijke Hulpbronnen presenteren. Naast een strategische visie op duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen zal het actieprogramma een aantal prioritaire acties bevatten. Nederland beoogt met de invulling van dit programma ook andere lidstaten te stimuleren tot het opstellen van vergelijkbare actieprogramma's. In de thematische strategie is gepleit voor een internationaal panel, dat inmiddels ook is ingesteld (UNEP Panel over duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen). Nederland ondersteunt dit panel financieel en heeft ook zitting in het panel zelf. Dit onafhankelijke panel beoogt beleidsmakers te voorzien van gezaghebbende wetenschappelijke analyses over het duurzaam beheer van natuurlijke bronnen. Het heeft onlangs zijn werkprogramma vastgesteld. In 2009 zal het panel, mede door financiële steun van Nederland, een synthese

---

<sup>18</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 26407, nr 28

presenteren van de trends en impacts van ons gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Daarnaast zullen eerste rapporten worden opgeleverd over de schaarste van (strategische) metalen en de effecten van productie en gebruik van de verschillende generaties biobrandstoffen.

#### 4.2. Waterkwantiteit

De inzet op water in nationaal en internationaal verband wordt samengevat in het Nationaal Waterplan dat omstreeks de jaarwisseling 2008-9 door Minister Eurlings naar de Tweede Kamer zal worden gezonden.

##### **4.2.1. Richtlijn Overstromingsrisico's**

In november 2007 is de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over Beoordeling en Beheer van Overstromingsrisico's in werking getreden (richtlijn Overstromingsrisico's, eerder Hoogwaterrichtlijn genoemd). De richtlijn verplicht de lidstaten tot informatie-inwinning, overleg en planvorming voor nationaal en grensoverschrijdend beheer van overstromingsrisico's. Omzetting in nationale wetgeving dient in 2009 gereed te zijn. De lidstaten moeten op kaarten voor overstroombare gebieden weergeven wat de kans is op een overstroming en wat de gevolgen daarvan zijn in termen van overstromingsdiepte, potentiële schade en aantallen getroffen (deadline 2013). Ook moeten de lidstaten systematisch beschrijven hoe zij de risico's beheersen in zogeheten overstromingsrisicobeheerplannen per stroomgebied (deadline 2015). De Richtlijn laat de keuze van doelstellingen en maatregelen in de plannen geheel over aan de lidstaten, maar stelt wel een aantal principes: stroomgebiedaanpak, solidariteit tussen lidstaten, risico-benadering, duurzaamheid en publieke participatie. Zowel de kaarten als de plannen moeten 6-jaarlijks worden herzien.

De stroomgebiedaanpak betekent dat de landen die een stroomgebied delen de opstelling van kaarten en plannen onderling coördineren. Voor Nederland houdt dit in dat grensoverschrijdende kwesties in de internationale commissies voor de Rijn, de Maas, de Eems en de Schelde worden besproken en worden neergelegd in een gezamenlijk op te stellen plan. Het is gunstig voor Nederland dat het overleg in de riviercommissies via de Richtlijn een Europeesrechtelijke verankering heeft gekregen. Dit biedt een duurzame structuur voor nader internationaal overleg over de toekomstige wateropgave, mede in het licht van klimaatverandering. Momenteel is de implementatie van Richtlijn in Nederland in volle gang, waarbij tegelijkertijd actieve deelname is zowel in het Europese overleg inzake informatie-uitwisseling van werkwijzen en ervaringen als in de riviercommissies.

##### **4.2.2. Waterschaarste en droogte**

De mededeling 'Aanpak waterschaarste en droogte in de Europese Unie' is op 18 juli 2007 verschenen en als onderwerp geagendeerd tijdens de Informele Milieuraad begin september. De Commissie geeft aan dat waterschaarste en de gevolgen van droogte het beste kunnen worden aangepakt via volledige implementatie van de kaderrichtlijn water. Deze zet namelijk in op integraal en duurzaam waterbeheer.

##### *Nederlandse inzet*

Nederland onderschrijft het belang van de lopende discussie op Europees niveau over waterschaarste en droogte. Ook Nederland krijgt steeds meer te maken met periodes van waterschaarste en droogte. Nederland sluit zich aan bij de lijn die de Commissie kiest in haar in 2007 uitgebrachte mededeling en bij de Raadsconclusies die naar aanleiding van de mededeling zijn aangenomen. Aanbevelingen voor diverse vervolgacties zullen de komende jaren onderwerp van discussie zijn. Andere manieren om waterschaarste en droogte aan te pakken zijn het delen van kennis en elkaar aanvullende acties van verschillende bestuurslagen.

Aanleg van grootschalige watervoorraden is niet kosteneffectief (Droogtestudie, 2005). Uit recente studies is gebleken dat de zoetwatervoorziening van Nederland richting 2050 niet klimaatbestendig is. VenW zal daarom een uitgebreide verkenning naar de zoetwatervoorziening van Nederland in het concept Nationaal Waterplan aankondigen.



### 4. 3. Waterkwaliteit

De kaderrichtlijn water, die ziet op het Europese waterkwaliteitsbeleid, is inmiddels in het uitvoeringsstadium. Er wordt gewerkt aan de eerste reeks van stroomgebiedsplannen, waarbij in het bijzonder de "sense of urgency"-gebieden de aandacht vragen.

Op enkele deelreinen van het waterbeleid is nieuw beleid in voorbereiding, dat hieronder wordt beschreven.

#### **4.3.1. Prioritaire stoffen in oppervlaktewater**

In juni 2008 is in Tweede Lezing akkoord bereikt over de richtlijn prioritaire stoffen. Nederland is voorstander van milieukwaliteitsnormen voor prioritaire stoffen in water en onderschrijft het doel van de richtlijn: het bereiken van een goede chemische toestand van het oppervlaktewater met het oog op de bescherming van het aquatische milieu en de volksgezondheid.

De richtlijn, die een uitwerking is van de kaderrichtlijn Water (KRW), heeft tot doel de verontreiniging door prioritaire stoffen geleidelijk te verminderen. Prioritaire stoffen zijn verontreinigende stoffen waarvan is vastgesteld dat deze een aanzienlijk risico voor het aquatisch milieu betekenen, of via het aquatisch milieu voor bijvoorbeeld de menselijke gezondheid. De KRW stelt dat aan de kwaliteitsdoelstellingen voor de prioritaire stoffen in 2015 moet zijn voldaan, maar kent wel uitzonderingen op grond waarvan het mogelijk is het bereiken van deze doelen in fasen uit te stellen tot 2027, of de doelen zelf te verlagen. Daarnaast geldt voor de prioritair gevaarlijke stoffen dat de emissies, lozingen of verliezen van deze stoffen moeten worden uitgefaseerd

In het Tweede Lezing akkoord is het voor Nederland belangrijkste punt in de onderhandelingen, namelijk goede aansluiting op de KRW, gehandhaafd. Hierdoor zijn de uitzonderingsmogelijkheden van de KRW van toepassing op de Prioritaire stoffenrichtlijn. De aard van de hoofdverplichting, namelijk het voldoen van het oppervlaktewater aan de gestelde milieukwaliteitsnormen uit voorliggend voorstel, strookt met de corresponderende verplichting uit de KRW.

Hoewel het Europees Parlement (EP) in een eerder stadium van de onderhandelingen in Tweede Lezing voorstelde mengzones<sup>19</sup> af te schaffen, is het uiteindelijk akkoord gegaan met het kunnen toepassen van mengzones door de lidstaten. Dit was ook een voor Nederland belangrijk punt in de onderhandelingen aangezien het niet toestaan van mengzones zeer hoge kosten voor Nederland tot gevolg zou hebben gehad, die niet in verhouding zouden staan tot de milieubaten. Onderdeel van het compromis is dat de Commissie voor het bepalen van de mengzones wel juridisch bindende technische richtsnoeren ontwikkelt. Ook voor het opstellen van inventarissen (overzichten van emissies en lozingen) zullen juridisch bindende richtsnoeren worden ontwikkeld. De Commissie zal in 2018 de voortgang verifiëren van de reductie en uitfasering van de emissies van prioritaire respectievelijk prioritair gevaarlijke stoffen en o.m op basis daarvan beslissen over de noodzaak van aanvullende maatregelen.

Het EP stelde tevens voor een groot aantal stoffen toe te voegen aan de lijst prioritaire stoffen. De uitkomst van het akkoord is dat de Commissie binnen 2 jaar na inwerkingtreding van de Richtlijn prioritaire stoffen aan het Europees Parlement rapporteert of een selectie van de lijst van stoffen die is aangedragen door het EP geïdentificeerd kan worden als prioritaire stof.

#### **4.3.2. Aanpak diffuse bronnen van waterverontreiniging in internationaal verband**

In december 2007 is het Uitvoeringsprogramma Diffuse bronnen waterverontreiniging verschenen. Tot de kern van de boodschap daarvan behoort dat Nederland voorstander is van een internationale aanpak van die stoffen, prioritaire en prioritair gevaarlijke, waarvoor op nationale schaal geen maatregelen mogelijk zijn (vooral vanwege historische belasting) of waarvoor maatregelen op nationaal niveau niet in de rede liggen, omdat ze in strijd zijn met regelgeving voor de interne markt van de EU of de Nederlandse concurrentiepositie zouden

---

<sup>19</sup> Mengzones zijn overgangszones rondom lozingspunten waarin tijdelijk de norm overschreden mag worden zolang dit geen gevolgen heeft voor de naleving van de norm in de rest van het waterlichaam.

benadelen. Een van de acties van het Uitvoeringsprogramma is dat Nederland de noodzaak van een internationale aanpak en van maatregelen op EU-niveau op de internationale agenda zou zetten. Inmiddels heeft hierover in mei 2008 een door Nederland georganiseerde internationale workshop plaatsgevonden. Een groot aantal lidstaten en de Commissie waren hierbij vertegenwoordigd. De conclusies hiervan onderstrepen de noodzaak van een internationale aanpak. De bedoeling is tot verdere uitwerking te komen in het kader van de bestaande overlegstructuren die t.b.v. de implementatie van de KRW bestaan. Dit zal naar verwachting in 2009 van start gaan. Nederland zal een belangrijke bijdrage aan de discussie blijven leveren.

#### **4.3.3. Herziening Drinkwaterrichtlijn**

De Europese 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. Nederland vervult dan ook een actieve rol bij de voorbereiding van het Commissievoorstel. Andere onderwerpen die de aandacht krijgen bij de herziening van de richtlijn hebben betrekking op monitoring en meetmethoden. Ook hier levert Nederland een bijdrage aan de totstandkoming van het Commissievoorstel.

#### *Nederlandse inzet*

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. Wat betreft de hiervoor genoemde beoordeling van materialen en chemicaliën streeft Nederland ernaar 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 productharmonisatie.

#### **4.3.4. Water Supply and Sanitation Technology Platform**

Het Water Supply and Sanitation Technology Platform (WSSTP) is een Europees platform voor eco-innovatie van watertechnologie waarin de industrie de leiding heeft en samenwerkt met onderzoekinstellingen en andere stakeholders. Vanuit Nederland zijn actief betrokken o.m. KIWA, TNO, Paques, Deltares, en SenterNovem. VROM is thans voorzitter van de overheidsgeleding in het platform. WSSTP heeft ook als ambitie een bijdrage te leveren aan de verwezenlijking van de Millennium Development Goals op het gebied van water. De hieraan gerelateerde kennisbehoefte wordt zoveel mogelijk gekoppeld aan een pilotprogramma.

De uitvoering van de strategische onderzoeksagenda vindt plaats via het pilotprogramma voor 6 thematische gebieden: stedelijke watervoorziening en sanitatie; landbouw; industrie; kustzones; verontreinigde bodem; extreme weersomstandigheden. In deze pilots worden realistische situaties nagebootst om technologische oplossingen in combinatie met een sociaal-economische aanpak te genereren.

WSSTP biedt veel kansen voor Nederland. Nu al leidt TNO een groot onderzoekproject naar water voor industrie van circa € 13 miljoen gefinancierd uit het Europese Zevende Kaderprogramma; KIWA investeert in de verwezenlijking van de Millennium Development Goals om kennis te verwerven en verkopen; Nederlandse industrie en kennisinstellingen nemen deel uit oogpunt van marktverkenning en -potentieel binnen en buiten Europa.

Voor de Nederlandse overheid is dit platform interessant omdat hier de ontwikkeling van kennis en technologie op het gebied van watertechnologie, biodiversiteit en ecosysteemdiensten aan de orde komt, en omdat hier verbindingen worden gelegd tussen fora en beleidsprocessen binnen en buiten Europa waarbij VROM betrokken is (met name ECE, CSD).

#### 4.3.5. Euro-Mediterranean Partnership (Euro-Med)

Het Euro-Mediterranean Partnerschap (EuroMed) is in 1995 in Barcelona opgericht teneinde de milieuproblematiek van het Middellandse Zeegebied op te lossen (het zogenaamde Barcelona-proces). In 2005 is door de EuroMed-leden het actieprogramma Horizon 2020 aangenomen. In 2006 werd in Caïro de eerste ministeriële bijeenkomst buiten de EU gehouden. Hier werd overeenstemming bereikt over de tijdsplanning voor het schoon krijgen van de Middellandse Zee en het omringende gebied.

UNEP publiceerde in 2006 op basis van onderzoek de prioritaire onderwerpen voor het Middellandse Zeegebied:

- ontbrekende rioolstelsels en stedelijk afvalwater: slechts 69% van het afvalwater wordt via een zuiveringsinstallatie schoongemaakt alvorens geloosd te worden op de Middellandse Zee
- vast afval van de steden rond de Middellandse Zee wordt veelal zonder of na minimale behandeling geloosd
- rond de Middellandse Zee staan veel chemische of olieverwerkende bedrijven die zware metalen dan wel persistente organische vervuilers (POP's) produceren; er zijn nog nauwelijks maatregelen tegen getroffen
- de verstedelijking langs de kusten is een van de belangrijkste problemen (toename afval, verlies van biodiversiteit); de verstedelijking wordt slecht onder controle gehouden
- in veel Mediterrane landen komt erosie voor
- transport over zee zorgt voor veel vervuiling met olieproducten
- het water van de Middellandse Zee lijdt in toenemende mate aan groei van toxische algen
- exploitatie van visgronden gebeurt op niet duurzame wijze.

Het rapport concludeert dat wetgeving en handhaving tot de hoogste prioriteiten behoren. Daarnaast richt Horizon 2020 zich op capaciteitsopbouw, onderzoek en monitoring. Onderlinge ervaringsuitwisseling wordt van groot belang geacht. Het oplossen van de mediterrane problemen wordt zowel door mediterrane als niet-mediterrane landen van belang geacht. Finland bekleedt momenteel het voorzitterschap van de Stuurgroep. Uit de debatten valt op te maken dat de mediterrane landen zo langzamerhand wel weten wát gedaan moet worden, maar niet weten hóe het gedaan moet worden binnen de huidige beperkingen. Daarbij wordt een te zware wissel getrokken op het absorptievermogen van de landen. NGO's stellen dat zij in de regio nog steeds als een probleem worden gezien, in plaats van als stakeholders in het proces.

Bij enkele mediterrane landen bestaat verwarring over welke assistentie nu eigenlijk door de donoren beschikbaar wordt gesteld. Bovendien wordt geconstateerd dat er niet steeds afstemming is tussen de problemen en de beschikbare middelen. Daarnaast vinden de arme landen het moeilijk om prioriteiten te stellen als het gaat om milieu, gezondheidsproblematiek, werkgelegenheid voor jongeren etc. Projecten zijn tegen deze achtergrond moeilijk te implementeren vanwege een gebrek aan 'ownership'. Deze problemen zullen op de Euro-Mediterrane ministeriële bijeenkomst in 2009 aan de orde worden gesteld. Nederland zal zich nog beraden op zijn inbreng.

#### 4.4. Kaderrichtlijn Bodem

De Commissie heeft in september 2006 een mededeling gepubliceerd inzake een thematische strategie voor bodembescherming. Tegelijk met deze strategie heeft de Commissie bij Raad en Europees Parlement een voorstel ingediend voor een kaderrichtlijn inzake bodembescherming. De bodemstrategie is een mededeling van de Commissie. De Raad heeft zich niet uitgesproken over de strategie. De milieucommissie van het Europees Parlement heeft op 3 oktober 2007 ingestemd met de bodemstrategie.

De kaderrichtlijn is thans in behandeling bij zowel Raad als Parlement. Het Europese Parlement heeft in november 2007 diverse amendementen op het voorstel van de Commissie aangenomen. Het Portugese voorzitterschap is er niet in geslaagd om een politiek akkoord te bereiken op de

Milieuraad van 20 december 2007, vanwege tegenstemmen van het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk en Nederland. Nederland staat positief tegenover de bodemstrategie, maar is niet overtuigd van de meerwaarde van een Europese kaderrichtlijn. Het Franse voorzitterschap heeft gewerkt aan een nieuw voorstel maar is niet tot behandeling in de Milieuraad gekomen. Het Tsjechische voorzitterschap heeft aangekondigd te streven naar een politiek akkoord. De inhoudelijke inzet van Nederland is niet gewijzigd ten opzichte van 2007.

#### 4.5. Milieu en Landbouw

##### **4.5.1. Nitraatrichtlijn**

De Europese Nitraatrichtlijn heeft tot doel verontreiniging met nitraten (NO<sub>3</sub>) uit agrarische bronnen te bestrijden. De richtlijn schrijft voor dat lidstaten om de vier jaar een nieuw actieprogramma op moeten stellen waarin maatregelen hiertoe zijn opgenomen. Het huidige Nederlandse actieprogramma heeft een looptijd tot en met 2009. Overleg vindt plaats met de Europese Commissie over de inhoud van het volgende (vierde) actieprogramma (periode 2010-2013).

Verder bevat de Nitraatrichtlijn een aantal middelvoorschriften, waaronder een limiet op de stikstof (N) die in de vorm van dierlijke mest op landbouwgronden wordt aangewend (maximaal 170 kg N/ha). Lidstaten zijn verplicht deze middelvoorschriften over te nemen in de nationale regelgeving tenzij met de Europese Commissie een uitzondering (derogatie) kan worden overeengekomen en de andere lidstaten hierin het Nitraatcomité een positieve stem over hebben uitgebracht. Momenteel heeft Nederland een derogatie waardoor onder voorwaarden tot 250 kg N/ha dierlijke mest kan worden uitgereden op landbouwgronden.

Een derogatie is nauw verbonden met het actieprogramma dat op dat tijdstip vigeert, en heeft daardoor eenzelfde looptijd. Het is dan ook pas mogelijk om met de Europese Commissie afspraken te maken over de inhoud van een derogatie wanneer de inhoud van het bijbehorend actieprogramma duidelijk is.

Na afronding van het overleg over het vierde actieprogramma zal in 2009 met de Europese Commissie worden onderhandeld over de derogatie voor de periode 2010-2013. Over de inzet van de gesprekken over het vierde actieprogramma, de uitkomst hiervan en de inzet van de derogatieonderhandeling zal de Kamer afzonderlijk worden geïnformeerd. In de brief die de Minister van LNV op 18 juni 2008 aan de Tweede Kamer heeft toegestuurd (kamerstuk 28385 nr. 110) wordt nader ingegaan op de onderhandelingen, het beoogde tijdsplan en de betrokkenheid van de Tweede Kamer in het proces.

##### **4.5.2. Biocidenverordening**

De Biocidenrichtlijn is in 1998 vastgesteld om de toelatingsbeoordeling van de werkzame stoffen van biociden in lidstaten van de Europese Unie te harmoniseren. De reguliere herziening was voor 2008 voorzien. Er is gekozen voor een Verordening omdat deze sterker harmoniserend werkt met het oog op een gelijk speelveld in Europa voor de toelating van deze stoffen. De Commissie heeft bovendien gekozen voor een versnelde procedure in verband met de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2009. In korte tijd hebben verscheidene bijeenkomsten plaatsgevonden om zowel lidstaten als stakeholders te bevragen. Eind 2008 is het voorstel voor de nieuwe Biocidenverordening gepresenteerd. Nederland heeft reeds decennia lang ervaring met de toelating en beoordeling van biociden. Veel lidstaten hebben echter geen enkele ervaring met toelatingen en beoordelingsmethodieken van biociden. Hierdoor hanteren verschillende landen in de Europese Unie op dit moment nog verschillende regels voor de beoordeling van de werkzame stoffen in biociden. Met de nieuwe verordening wordt meer harmonisatie en een groter "level playing field" beoogd. Nederland ondersteunt dit.

## Hoofdstuk 5 Afvalstoffen

### 5.1. Afvalbeleid algemeen

Op 17 juni 2008 heeft het Europees Parlement ingestemd met het onderhandelingsresultaat in tweede lezing van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Het proces daartoe is gestart in 2006 met het voorstel van de Europese Commissie tot vernieuwing van de bestaande richtlijn uit 1975 (en eerder gereviseerd in 1991). De positieve stemming betekent dat er overeenstemming is bereikt tussen Raad, Commissie en Europees Parlement over de eindtekst van de hernieuwde kaderrichtlijn.

Op 3 december 2008 heeft de Commissie het Groenboek Verwerking van bio-afval gepresenteerd. Nederland heeft hierover bij opstelling van deze notitie nog geen inzet geformuleerd.

### 5.2. Herziening richtlijnen elektronische apparatuur (WEEE/RoHS)

In de eerste helft van 2008 heeft de Europese Commissie stakeholderconsultaties gehouden over zowel de richtlijn betreffende het afvalbeheer van afgedankte elektronische en elektrische apparatuur (WEEE) als de richtlijn betreffende het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur (RoHS). De Europese Commissie heeft in december 2008 voorstellen gepresenteerd voor herziening van beide richtlijnen.

#### *Nederlandse inzet*

In Nederland is sinds 1998 producentenverantwoordelijkheid ingevoerd voor elektr(on)ische apparatuur. In de periode van 1998 tot augustus 2004 was er nationale regelgeving, die in augustus 2004 is vervangen door de implementatie van de WEEE-richtlijn. 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. Producentenverantwoordelijkheid houdt in dat de producenten verplichtingen en verantwoordelijkheden hebben, maar impliceert ook dat zij een bepaalde vrijheid hebben om deze verplichtingen uit te voeren. Nederland wil de ervaring met producentenverantwoordelijkheid inbrengen in de discussie over de herziening van de WEEE-richtlijn en de herziening van de RoHS-richtlijn. Daarbij zal ook de kennis uit het onderzoek naar de neveneffecten van producentenverantwoordelijkheid worden gebruikt.<sup>20</sup>

De herziening van de richtlijn WEEE en RoHS 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 tweedehandsproduct op de markt komen (via bijv. detailhandel, marktplaats.nl en kringloopwinkels). Maar er gaan ook apparaten (zowel als afval als als tweedehandsproduct) 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. Immers, het betreft hier tweedehandsproducten. Voor apparaten die het kringloopcircuit ingaan en te z'nertijd alsnog worden afgedankt in Europa zal dit geen probleem zijn. Bovendien is levensduurverlenging van producten vanuit milieuoogpunt vaak wenselijk. Maar indien het gaat om apparaten die als tweedehandsproduct naar niet-Europese landen (zoals Afrikaanse landen) worden geëxporteerd, kan dit wel een probleem zijn. Nederland zal hier aandacht voor vragen.

De huidige richtlijn werkt met gewichtsdoelstellingen. Deze doen geen recht aan de milieubescherming, hetgeen ook blijkt uit de recente review van deze richtlijn die is uitgevoerd

---

<sup>20</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 27 664, nrs. 48 en 52.

door de United Nations University. Zodoende wil Nederland pleiten voor doelstellingen en regels die meer recht doen aan de milieu-aspecten.

Er zijn een aantal begrippen niet duidelijk in de WEEE-richtlijn wat de uitvoering van de regelgeving bemoeilijkt. Het gaat vooral om de reikwijdte van deze regelgeving (valt een bepaald apparaat er wel of niet onder). Dit leidt tot ongewenste verschillen tussen de Europese landen. Op die punten zal om duidelijkheid worden gevraagd.

### 5.3. Verdrag van Bazel

Het Verdrag van Bazel (1989) richt zich naast het milieuverantwoord beheer van gevaarlijke afvalstoffen ook op afvalpreventie, de verwerking van afval zo dicht mogelijk bij de plaats van het ontstaan en het minimaliseren van het grensoverschrijdend transport ervan.

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, geïmplementeerd in de Europese verordening overbrenging afvalstoffen (EVOA). 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.

Tijdens de in juni 2008 in Bali gehouden 9<sup>e</sup> bijeenkomst van partijen is een groot aantal besluiten genomen die de agenda bepalen voor de periode tot de 10<sup>e</sup> COP in 2011. De belangrijkste zullen hierna aan de orde komen. De Nederlandse inzet voor COP9, zoals opgenomen in de internationale leefomgevingsagenda 2008, is gerealiseerd.

In COP9 is besloten tot de samenwerking tussen de secretariaten van de verdragen van Bazel, Rotterdam en Stockholm. De Executive Director van UNEP, dr. Steiner, heeft aangegeven dat UNEP \$ 2 miljoen zal inzetten om de synergie tussen de secretariaten van de 3 verdragen te versterken.

Om de budgetcycli van de chemische verdragen op elkaar af te stemmen in het kader van de synergie wordt COP10 niet over 2 maar over 3 jaar gehouden.

Voordat de samenwerking ook echt in gang gezet kan worden dienen ook de bijeenkomsten van partijen van de verdragen van Rotterdam en Stockholm met synergie van de drie verdragen in te stemmen. Bij de COP van Rotterdam is dit reeds gebeurd (zie 6.2.2.), bij die van Stockholm zal dat komend jaar plaatsvinden (4-8 mei 2009).

Minder vergaderen maar 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 Basel 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 7 in 2010 hierop worden aangesproken. De Nederlandse bijdrage zal nog nader worden bepaald.

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 de behalen van de Millennium Development Goals. Goed afvalbeheer levert economisch voordeel op en biedt mensen ook de mogelijkheid een inkomen te verwerven. De relatie tussen afvalbeheer en gezondheid zal verder moeten worden uitgewerkt en de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) is uitgenodigd dit thema in beschouwing te nemen. De verklaring van Bali is besproken in de WHO-UNEP Conferentie over Gezondheid en Milieu (26-28 augustus 2008) en zal ook in de 25<sup>e</sup> UNEP Governing Council aan de orde komen. Inzet van Nederland zal zijn om afspraken te maken over de samenwerking binnen de VN voor ondersteuning van de ontwikkelingslanden bij het beheer van met name huishoudelijke afvalstoffen.

In het werkprogramma is een aantal punten opgenomen waaraan intersessioneel 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 arbeids- en milieumomstandigheden gesloopt op Zuid-Aziatische stranden. Aangezien dit een mondiaal probleem betreft wordt momenteel in het kader van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) gewerkt aan een nieuw internationaal verdrag over het veilig en schoon slopen van zeeschepen. Het ligt in de bedoeling dit Verdrag in mei 2009 in Hong Kong te ondertekenen. Het duurt echter nog zeker tot 2012 -2014 voordat dit verdrag in werking zal treden.

De Europese Commissie wil de situatie in de tussenliggende periode verbeteren door een eigen strategie voor het slopen van schepen te ontwikkelen. Zij heeft een belangrijke stap gezet door de publicatie van het Groenboek betreffende een betere ontmanteling van schepen in mei 2007. Ter ondersteuning van de verdere ontwikkeling van een Europese strategie voor sloopschepen is op 28 november 2007 in Brussel een workshop voor Europese stakeholders gehouden. Hierbij heeft de Europese Commissie ondermeer aangekondigd dat er een onderzoek naar de mogelijkheden van een fonds ter ondersteuning van duurzame scheepsrecycling wordt gestart. De Europese Commissie streeft ernaar in de tweede helft van 2008 met de resultaten van dit onderzoek te komen. In het najaar van 2008 wordt de algehele Europese strategie voor sloopschepen verwacht.

##### *Inzet Nederland*

Nederland zoekt nadrukkelijk aansluiting bij strategieën die binnen de EU en de IMO worden ontwikkeld om tot een oplossing te komen. De qua mens en milieu onverantwoorde sloop van zeeschepen is een mondiaal probleem dat om een mondiale oplossing vraagt. De inzet van Nederland blijft er op gericht om, in samenwerking met andere EU-landen binnen de Europese Unie, tot een effectief en praktisch werkende regeling onder de vlag van de IMO te komen. Nederland vindt het initiatief van de Commissie een goede aanzet om de situatie in de tussentijd te verbeteren.

Nederland is overtuigd van het belang van de ontwikkeling van initiatieven tot het verdrag van IMO operationeel wordt. Het ligt voor de hand vooral met vrijwillige afspraken en binnen bestaande regelgeving tot verbetering te komen. Het tot stand brengen van wettelijke maatregelen op Europese en mondiale schaal kost namelijk veel tijd.

Nederland is een voorstander van producentenverantwoordelijkheid voor sloopschepen en heeft samen met nationale stakeholders in een aantal workshops verkend of dit kan worden toegepast op sloopschepen. Samen met de ervaring die Nederland al heeft op het gebied van producentenverantwoordelijkheid bieden de ervaringen uit de workshops een basis om het idee van producentenverantwoordelijkheid of ketenverantwoordelijkheid verder in Europees verband met stakeholders uit te werken.

Nederland ondersteunt de inzet van de Commissie om binnen een Europese strategie de sloop van overheidsschepen van bijvoorbeeld de marine en de kustwacht te regelen. Binnen Europa is immers voldoende "groene" sloopcapaciteit voor dergelijke schepen aanwezig.

## Hoofdstuk 6 Risicobeleid

### 6.1 Veiligheid

#### 6.1.1. Bescherming vitale infrastructuur

In 2004 heeft de Europese Raad de Commissie gevraagd zich te buigen over de noodzaak van de bescherming van vitale infrastructuren in de EU tegen vernietiging en verstoring door grootschalige calamiteiten, natuurrampen en in het bijzonder terroristische aanslagen. Sindsdien heeft de Commissie een groenboek met beleidsopties, een mededeling voor een kaderprogramma (European Programme Critical Infrastructure Protection, EPCIP) alsmede een richtlijn voor het identificeren en benoemen van de Europese vitale infrastructuur en het vaststellen van de noodzaak om de bescherming te verbeteren uitgebracht.

Het kaderprogramma (EPCIP) bestaat uit het opzetten van een programma voor de bescherming en beveiliging van vitale infrastructuur van 11 sectoren: energie, nucleaire industrie, ICT, water, voedsel, gezondheid, financiën, transport, chemische industrie, ruimtevaart en onderzoeksfaciliteiten. De mededeling betreft de sectoren transport en energie, en richt zich op het ontwikkelen van niet-bindende, eenvoudige en meetbare criteria voor het identificeren van Europese vitale transport- en energie-infrastructuur (ECI, European Critical Infrastructure).

Nederland ondersteunt het Europese EPCIP-initiatief, maar volgt de invulling, gelet op de proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginselen, kritisch. De bescherming van de infrastructuur is van groot maatschappelijk belang. Belangrijke voorwaarde voor Nederland is dat EPCIP nationale activiteiten op dit gebied aanvult, ondersteunt en stimuleert. Bescherming van de vitale infrastructuur is en blijft een zaak van de lidstaten en de eigenaren/beheerders van de infrastructuur; het programma zal zich met name moeten richten op inventarisatie en uitwisseling van ervaringen ("best practices"). Nederland wil geen aparte Europese rampenbestrijdingsdienst.

Teneinde deze richtlijn van de Commissie meer in lijn met de Nederlandse visie te brengen is in de afgelopen periode intensief onderhandeld in Brussel. Nederland werkte in dit verband nauw samen met het Verenigd Koninkrijk, Zweden Duitsland en Denemarken. Mede dankzij deze coalitie en de actieve inbreng vanuit het Europese Parlement en de Nederlandse Eerste en Tweede Kamer is er op 6 juni 2008 in de Raad voor Juridische en Binnenlandse Zaken een richtlijntekst aangenomen die aan de wensen van Nederland tegemoet komt. Inhoudelijk is bereikt dat de richtlijn haar regulerende en centraliserende karakter heeft verloren, maar wel een Europese stimulans geeft om de beveiliging van vitale infrastructuur te verbeteren. Zo wordt beter aangesloten op de verantwoordelijkheden die de lidstaten en infrastructuureigenaren hebben om hun infrastructuur te beveiligen en wordt extra regeldruk vermeden. Bescherming van de vitale infrastructuur is en blijft een zaak van de lidstaten en de eigenaren/beheerders van de infrastructuur; het programma zal zich met name moeten richten op inventarisatie en uitwisseling van ervaringen ("best practices").

De richtlijn vangt aan met de sectoren energie (olie, gas en electriciteit) en (lucht-, maritiem en land-)transport. Uitbreiding van de richtlijn zal zich na de evaluatie (over 3 jaar) wellicht richten op de ICT. Op termijn kunnen ook andere sectoren onderdeel gaan worden van deze richtlijn. Buisleidingen en raffinaderijen krijgen in het kader van de energiezekerheid wel al met EPCIP te maken.

Nederland zal nu zijn deel van de Europese kritieke infrastructuur moeten identificeren en bilateraal en/of multilateraal in overleg treden met andere lidstaten waarvoor de aanwijzing van mogelijke in Nederland gelegen Europese kritieke infrastructuur aanzienlijke gevolgen kan hebben. De Commissie kan aan dat overleg deelnemen, maar heeft geen toegang tot informatie waarmee een bepaalde infrastructuur onmiskenbaar geïdentificeerd kan worden. Infrastructuur kan niet als 'Europees kritisch' worden aangewezen zonder instemming van de betreffende lidstaat (lidstaat heeft vetorecht) waar de ECI gevestigd is.

De minister van BZK is coördinerend minister voor EPCIP en de implementatie ervan in Nederland. Voor energie en transport, waartoe deze richtlijn zich thans beperkt, zijn het



respectievelijk de minister van EZ en de minister van VenW die de sectorale uitwerking verzorgen. De minister van VROM is verantwoordelijk voor de sectoren chemie en drinkwater (deze sectoren blijven voorlopig nog buiten deze richtlijn). In nauwe interdepartementale samenwerking verzorgen deze ministeries de inbreng in Brussel en de afstemming met de andere lidstaten.

De uitwerking in de praktijk van deze richtlijn vereist een goede samenwerking tussen de Europese landen, met name op het terrein van de technologie, early warning systemen, ICT, opleidingen, etc. Onder het Franse voorzitterschap wordt een implementatieinstructie opgesteld en worden sectorale criteria voor de sectoren energie en transport uitgewerkt. In 2009 zal verder aandacht worden besteed aan de implementatie van de richtlijn.

### **6.1.2. Richtlijn voor pyrotechnische artikelen**

De richtlijn voor pyrotechnische artikelen 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.

Momenteel wordt de implementatie van de richtlijn in de lidstaten bezien. In januari 2010 moeten de lidstaten de noodzakelijke wetgeving hebben 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-normen<sup>21</sup> 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 karakter<sup>22</sup> uit handen van de gewone consument te houden.

### **6.1.3. Actieplan zelfgemaakte explosieven**

De Europese Commissie heeft in november 2007 het Actieplan voor zelfgemaakte explosieven gepresenteerd. Op basis van Raadsconclusies in december 2007 en april 2008 is de Europese Commissie in samenwerking met de lidstaten bezig om voor chemische stoffen die kunnen worden misbruikt voor het produceren van zelfgemaakte explosieven maatregelen te ontwikkelen. Voor nitraathoudende kunstmest zijn hiervoor inmiddels maatregelen vastgesteld door de verkoop van kunstmest met meer dan 16% stikstof op basis van ammoniumnitraat aan particulieren vanaf 2012 te verbieden.

Voor andere chemische stoffen zullen ook beveiligingsmaatregelen worden getroffen. Om aanslagen met dergelijke stoffen te voorkomen zullen maatregelen in Europees verband het meest effectief zijn, waarbij ook het level playing field van het bedrijfsleven zo min mogelijk wordt verstoord. VROM in samenwerking met de Nationaal Coördinator Terrorismedbestrijding zet zich er voor in dat de Europese Commissie met beveiligingsvoorstellen komt, waarbij rekening wordt gehouden met de hoeveelheden, concentraties, verspreidingsgraad, alternatieven voor deze stoffen en het voorkomen van levering aan consumenten.

---

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> Artikelen reageren massa-explosief wanneer alle artikelen in een verpakking tegelijkertijd ontploffen als gevolg van een schokgolf van één artikel.

#### **6.1.4. Evaluatie Seveso-II-richtlijn**

De Europese Commissie start naar verwachting eind 2008 een evaluatie van de effectiviteit van de Seveso-II-richtlijn en heeft de lidstaten gevraagd om eventuele resultaten van nationale evaluaties beschikbaar te stellen. Nederland heeft in 2004 de uitvoering van de Seveso-II-richtlijn in Nederland geëvalueerd waaruit een omvangrijk verbeterprogramma is voortgekomen. Een dergelijke uitgebreide evaluatie is voor zover bekend niet in andere lidstaten uitgevoerd. Als onderdeel van het verbeterprogramma is het Besluit risico's zware ongevallen op onderdelen aangepast. Vanuit de ervaringen in Nederland is evenwel aanvullend behoefte om enkele onderdelen van de Europese richtlijn ter discussie te stellen. Het gaat dan bijvoorbeeld om omvang en doel van het Veiligheidsrapport dat bedrijven moeten maken om onder andere burgers te informeren over risico's van zware ongevallen. Daarnaast blijkt de verplichting om Seveso-inrichtingen aan te wijzen met mogelijke domino-effecten van een zwaar ongeval op andere Seveso-inrichtingen arbeidsintensief te zijn en weinig toegevoegde waarde te hebben.

#### **6.1.5. VN-ECE Verdrag van Helsinki**

In VN-ECE-verband 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 heeft het verdrag in oktober 2006 geratificeerd en is begin februari 2007 partij bij het verdrag geworden. Bij de implementatie van het verdrag wordt nauw samengewerkt door de ministeries van VROM en BZK (waaronder de hulpverleningsdiensten vallen), en de provincies grenzend aan België en/of Duitsland. In het najaar van 2008 vindt overleg plaats tussen België en Nederland (federaal/rijksniveau, provincies en gemeentelijk niveau), met het doel om tot afspraken te komen over de informatieuitwisseling, 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. In 2009 zal een oefening worden gehouden gericht op de uitwisseling van milieuinformatie, op basis van een nader te bepalen oefenscenario, waarbij een fictief 'Helsinki-bedrijf' zal worden betrokken. Tevens zal met Duitse overheden de dialoog worden gezocht over activiteiten in het kader van dit Verdrag.

#### *Inzet Nederland*

In november 2008 zal de vijfde bijeenkomst van Partijen van het Verdrag, en de eerste waarbij Nederland ook partij is, worden gehouden. Nederland is overigens sinds 2005 lid van het Bureau van het Verdrag. Met ingang van november 2008 is Nederland gedurende twee jaar voorzitter van de bijeenkomst van partijen van het Verdrag.

#### **6.1.6. United Nations Disaster Assessment and Coordination (UNDAC) en de Environmental Assessment Module (EAM)**

Het "United Nations Disaster Assessment and Coordination" –systeem (UNDAC) inventariseert ten behoeve van de VN de gevolgen van een ramp of calamiteit en coördineert ter plaatse de binnenkomende internationale hulp en hulpverleners. Een UNDAC-team is binnen 12-24 uur inzetbaar. Indien nodig kunnen aan het team leden worden toegevoegd, die een specifieke expertise hebben, zoals bijvoorbeeld milieuproducten.

Ten behoeve van een dergelijke inventarisatie kan de inzet van een Environmental Assessment Module (EAM) overwogen worden. De EAM is een gezamenlijk initiatief van het ministerie van VROM en het ministerie van Buitenlandse Zaken. De EAM is een mobiele meetfaciliteit (met het daarbij behorende team) die flexibel kan worden ingezet voor het bemonsteren, meten en analyseren op een ramplocatie. Het beheer van de EAM is belegd bij het RIVM.

#### *Nederlandse inzet*

Nederland ondersteunt UNDAC door het beschikbaar stellen van UNDAC-leden, waaronder twee milieuexperts van het ministerie van VROM. Deze experts zijn opgeleid en getraind voor inzet in UNDAC-verband. Nederland stelt gedurende de periode 2009-2012 de EAM beschikbaar voor internationale hulpverlening. In eerste instantie zal inzet plaatsvinden in VN-verband. Inzet in EU-verband en bilaterale inzet is echter niet uitgesloten.

Verder is Nederland actief betrokken bij het versterken van het mondiale systeem voor de ontwikkeling en inzet van milieuexpertise bij internationale humanitaire rampen waar sprake is van ernstige impact op het milieu en de gezondheid. Nederland is in dat verband sinds 2007 voorzitter van de Advisory Group on Environmental Emergencies (AGEE), waar circa 70 landen aan deelnemen. Nederland neemt verder deel aan het International Humanitarian Partnership (IHP). Het IHP is een informeel samenwerkingsverband van onder andere de Scandinavische landen, dat als doel heeft om met behulp van expertise en middelen ondersteuning te bieden bij internationale humanitaire rampen. De VN is de belangrijkste afnemer van de middelen en inzet van het IHP.

## 6.2 Chemische stoffen

### **6.2.1. REACH – Uitvoeringswet EU-Verordening**

REACH is de Europese Verordening betreffende Registratie, Evaluatie, Authorisatie en Beperking van Chemische Stoffen. Op 1 juni 2007 is het eerste deel in werking getreden en op 1 juni 2008 is vrijwel de gehele REACH-verordening van kracht geworden. Op 1 juni 2009 zal het laatste onderdeel in werking treden. Over de totstandkoming van de REACH-verordening<sup>23</sup> en over de invoering van REACH in Nederland door middel van de Uitvoeringswet REACH<sup>24</sup> is de Tweede Kamer uitvoerig geïnformeerd.

De REACH-verordening vormt thans het belangrijkste wettelijke kader waarin regels worden gesteld voor het de productie, de import, het in de handel brengen en het gebruik van chemische stoffen in Europa. De bescherming van mens en milieu, versterking van de interne markt en het scheppen van een gelijk speelveld voor het bedrijfsleven zijn daarbij belangrijke uitgangspunten. De Tweede Kamer is in het verleden steeds uitvoerig over de totstandkoming van REACH op de hoogte gehouden, laatstelijk nog bij brief van 2 juli 2008<sup>25</sup>. De Kamer zal ook in de toekomst regelmatig over de voortgang van de invoering van REACH worden geïnformeerd. Zoals toegezegd tijdens de plenaire behandeling van de Uitvoeringswet REACH zal een tussentijdse evaluatie over de invoering van REACH in Nederland (2011) als input voor evaluatie op Europees niveau te worden uitgevoerd.

Tijdens het algemeen overleg over moties en toezeggingen op 25 juni 2008 is door de minister van VROM toegezegd een evaluatie van de voortgang van de implementatie van REACH aan de Tweede Kamer te doen toekomen. Met name zal daarin aandacht worden geschonken aan de voortgang van de pre-registratie van stoffen en de mate waarop het Nederlands bedrijfsleven klaar is voor de uitvoering van REACH.

Op mondiaal niveau vindt nu verdere beleidsontwikkeling plaats in de chemicaliënstrategie SAICM en in de Verdragen van Stockholm en Rotterdam. Bovendien wordt er verder gewerkt aan afspraken ten aanzien van separate stoffen.

---

<sup>23</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 21 501-8 en 21501-30

<sup>24</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 600, nr. 15

<sup>25</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 21 501-08, nr. 284

### 6.2.2 Verdrag van Rotterdam

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 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 Conferenties der Partijen (COP) vergaderen de deelnemende landen nu tweejaarlijks, waarbij de vierde COP in oktober 2008 heeft plaatsgevonden en de vijfde COP begin 2011 zal plaatsvinden. Het technische comité dat de kandidaatstoffen beoordeelt komt jaarlijks rond maart bijeen.

#### *Nederlandse inzet*

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 tin) gelukt. Voor chrysotielasbest en endosulfan konden de handen helaas niet op elkaar gekregen worden. 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 die ook voor deze stoffen aan Partijen bescherming kunnen bieden. 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. Inzetten op het traject van synergie met het Verdrag van Bazel en het Verdrag van Stockholm is tijdens de vierde COP omarmd (zie ook 6.2.4)

### 6.2.3 Verdrag van Stockholm

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 regio's (zoals de poolregio's) waar ze nooit zijn gebruikt of geproduceerd, en zich ophopen in de voedselketen. Het verdrag is in 2001 tot stand gebracht (Nederland is sinds 2002 partij), in 2004 in werking getreden en richt zich momenteel op 12 stoffen. Het is nauw verwant aan het POP-Protocol van het ECE-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 uitfaseren 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 financiële steun om hun verplichtingen op grond van het verdrag na te komen. Het verdrag kent inmiddels 147 partijen. In mei 2009 zal de vierde Conferentie van partijen bij het verdrag plaatsvinden, waarbij als belangrijkste onderwerpen voor besluitvorming aan de orde zullen zijn:

- 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, en
- de effectiviteitsmonitoring van het verdrag.

#### *Nederlandse inzet*

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 per 2020 voor chemicaliën die is afgesproken op de topconferentie voor duurzame ontwikkeling in 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 (BAT) en beste milieupraktijken (BEP), 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 nalevingsregime.

#### **6.2.4. Synergie tussen de chemicaliënverdragen**

De aanbeveling van de Ad Hoc Joint Working Group (AHJWG) inzake de nauwere samenwerking en coördinatie tussen de conventies van Basel, Stockholm en Rotterdam heeft tot doel de drie conventies efficiënter en effectiever te laten opereren. Ook kunnen zo kosten worden bespaard. Daarnaast zal de geïmplementeerde aanbeveling de drie conventies meer zichtbaarheid geven en het huidige politieke profiel verhogen. In het kader van de discussie over internationaal milieubestuur wordt synergie tussen de drie conventies als een belangrijke concrete stap gezien. Het uiteindelijke doel zou op termijn een (gedeeltelijke) samenvoeging van de drie secretariaten kunnen zijn. De aanbeveling van de AHJWG dient door de COP's van de drie conventies en de UNEP Governing Council te worden onderschreven. De COP's van het Verdrag van Basel en van het Verdrag van Rotterdam hebben de aanbeveling reeds aangenomen. In mei 2009 zal de COP van het Verdrag van Stockholm zich over de aanbeveling buigen. Indien de COP's van de drie conventies alledrie akkoord zijn zal in de UNEP Governing Council in 2010 worden besloten of het traject tot nauwere samenwerking en coördinatie tussen de drie conventies kan worden ingezet.

#### **6.2.5. 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 World Summit on Sustainable Development (WSSD, Johannesburg 2002) te realiseren: het minimaliseren van de schadelijke effecten van chemicaliën voor volksgezondheid en milieu in 2020. Daartoe is een actieplan geformuleerd. Een 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 organisaties (ILO, WHO, FAO, UNEP, GEF, OESO) 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 zal de ministersconferentie ICCM-2 (International Conference on Chemical Management) plaatsvinden. Daarbij zal de voortgang van de verwezenlijking van de Johannesburgdoelstellingen voor Duurzame ontwikkeling op het gebied van chemisch stoffen centraal staan. Tevens zal de effectiviteit van het genoemde Quick-Start Programma aan de orde komen en zullen afspraken worden gemaakt over de voortgangsrapportage over de uitvoering van het SAICM Global Plan of Action. De Nederlandse inzet zal gericht zijn op effectieve uitvoering van het politieke commitment van deze wereldwijde chemicaliënstrategie waarin Europa met de REACH-verordening een toonaangevende rol speelt in de uitvoering van het SAICM Global Plan of Action.

#### **6.2.6. UNEP-kwikprogramma**

De Beheersraad van UNEP in februari 2007 heeft geconstateerd dat er voortgang is geboekt met het UNEP kwikprogramma maar heeft ook erkend dat de inspanningen onvoldoende waren om de mondiale uitdagingen, die veroorzaakt worden door kwik, het hoofd te bieden. De Beheersraad concludeerde daarom dat verdere langetermijnactie noodzakelijk is en dat opties voor verbeterde vrijwillige aanpak en een nieuw of bestaand wettelijk bindend instrument moet worden onderzocht om wel voortgang te kunnen boeken. De Beheersraad heeft besloten om een ad hoc open-ended working group in te stellen die o.a. moet onderzoeken wat beschikbare responsmaatregelen en strategieën zijn en wat de effectiviteit en uitvoerbaarheid zijn van de vrijwillige en wettelijke bindende benadering.

Deze ad hoc werkgroep is tweemaal bijeengekomen. De discussie over de te nemen stappen gaat tussen de voorstanders voor wettelijk bindende maatregelen (zoals de EU en de G77) en de tegenstanders voor een wettelijk instrument (zoals de VS, China en India) die meer zien in vrijwillige partnerschappen. In de UNEP-Beheersraad van februari 2009 zullen de milieuministers proberen tot besluitvorming te komen.

In dit mondiale kader is van belang hoe in de EU het beleid over kwik uitvoering krijgt. In 2005 heeft de Europese Commissie een integrale strategie voor kwik gepubliceerd, waarover in de milieuraad van juni 2005 raadsconclusies zijn getrokken. Ter uitwerking van de strategie zijn een richtlijn en een verordening opgesteld. De richtlijn verbiedt het op de markt brengen van meetapparatuur die bestemd is voor het grote publiek, zoals thermometers, manometers en barometers (de verbodsrichtlijn). De verordening regelt een verbod op de uitvoer van kwik vanuit de EU en 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 treden 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 zal de strafbaarstelling van overtreding van de verboden in de verordening in het Nederlands recht worden opgenomen.

### **6.2.7. Nanotechnologie**

De aandacht voor de risicoaspecten van (de ontwikkeling van) nanotechnologie loopt al enige jaren achter op de aandacht voor de ontwikkeling van toepassingen ervan. In dit licht heeft het kabinet in haar actieprogramma nanotechnologie een aantal acties geformuleerd die er op gericht zijn de aandacht voor risico's te intensiveren. Onderdeel van het activiteitenpakket is de Nederlandse inzet in internationale werkzaamheden op dit gebied. De EU en de OESO zijn hiervoor de belangrijkste gremia.

Op basis van een mededeling van de Commissie over de positie van nanomaterialen in verschillende wetgevingsgebieden is onder REACH een subgroep voor nanomaterialen ingesteld. VROM participeert actief in dit gremium. Het is voorzien dat de groep twee- of driejaarlijks bijeenkomt. Het mandaat van de groep voorziet er in dat de groep advisering dient uit te brengen over specifiek voor nanomaterialen relevant instrumentarium binnen het REACH raamwerk, zoals informatievereisten, test- en beoordelingsmethoden, communicatie in de keten, etc.

In 2008 is in OESO-verband het werkprogramma voor 2009-2012 vastgesteld. Er zijn acht werkgroepen ingesteld en Nederland (VROM) participeert in drie daarvan. Bovendien participeert VROM mede namens de andere betrokken departementen in een sponsorproject met het VK en de VS; dit start eind 2008.

#### *Nederlandse inzet*

Voor het nanodossier is het vanuit risicoperspectief van belang dat op zo kort mogelijke termijn instrumenten beschikbaar zijn om de risico's van toepassingen van nanotechnologie te kunnen beoordelen. Voor het werk in het kader van de OESO betekent dit dat Nederland zich, naast participatie in de afgesproken werkzaamheden, tevens sterk maakt voor een prioritering van het werk. In de EU heeft Nederland het voornemen geuit om een initieel screeningmodel voor de beoordeling van nanotoepassingen te vervaardigen. Op deze wijze kan van de reeds beschikbare informatie gebruik worden gemaakt om een eerste inschatting te maken van de informatie die nodig is om een oordeel te kunnen vellen over de veiligheid van toepassingen van nanomaterialen. Een dergelijk instrument zal door het RIVM, in samenwerking met nationale en internationale spelers, zowel overheden als private partijen, worden ontwikkeld. Ook in dit stoffendossier is de inzet vanuit Nederland dus gericht op het ontwikkelen en delen van kennis.

## 6.3. Genetisch gemodificeerde organismen (bioveiligheid)

Op mondiaal niveau zijn afspraken over genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) vastgelegd in het Cartagena Protocol voor Bioveiligheid, dat valt onder het Biodiversiteitsverdrag. De EU implementeert deze afspraken en voert verdergaand beleid met betrekking tot biotechnologie en toelating van genetisch gemodificeerde organismen.

### **6.3.1. Cartagena Protocol voor Bioveiligheid**

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. De 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). Aan het begin van die bijeenkomst nam Duitsland het voorzitterschap van Brazilië over.

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. Andere besluiten betroffen, onder andere, vervolgacties ten aanzien van capaciteitsopbouw, risicoanalyse en risicomanagement.

#### *Nederlandse inzet*

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. Nederland zal tevens inzetten voor een betere naleving van het Protocol via het Nalevingscomité 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. In aanvulling daarop heeft Nederland een capaciteitsopbouw workshop in het kader van het Aarhusverdrag van de VN-ECE over publieke participatie bij de toelating van ggo's gefinancierd, die gehouden werd aansluitend aan COP/MOP 4.

### **6.3.2. Genetisch gemodificeerde organismen (ggo's)**

De Milieuraad van juni 2008 wisselde uitgebreid van gedachten, onder andere over het betrekken van maatschappelijke aspecten bij de beoordeling, de juridische mogelijkheden voor het oprichten van ggo-vrije zones en over de bevoegdheden van individuele lidstaten met betrekking tot teelt van in de EU toegelaten ggo's. Het Franse voorzitterschap heeft deze discussie voortgezet in de Informele Milieuraad in juli. In de tweede helft van 2008 is de discussie over ggo's nadrukkelijk geagendeerd. Er zijn twee nieuwe discussiegroepen opgericht: één zogenaamde sherpagroep onder voorzitterschap van de Europese Commissie en één Ad hoc werkgroep onder Frans voorzitterschap. Op basis van de discussies in de groepen zal in de oktober Milieuraad een oriënterend debat worden gehouden. Het Franse voorzitterschap is voornemens in de Milieuraad van december raadsconclusies aan te nemen. Mogelijk begint in 2009 een traject voor aanpassing van de EU-regelgeving voor toelatingen van ggo's.

#### *Nederlandse inzet*

Nederland is tevreden over de huidige wetenschappelijke beoordelingsprocedure die de EU voor de toelating van ggo's hanteert, maar is bereid mee te denken over mogelijke verbeterpunten. Daarnaast vindt Nederland van belang dat er een goede discussie gevoerd wordt over hoe we in de Unie omgaan met maatschappelijke aspecten van ggo's, bijvoorbeeld door maatschappelijke en economische voor- en nadelen beter in kaart te brengen. Uitkomst van de discussie zou moeten zijn dat de Europese Voedselveiligheidsautoriteit EFSA het mandaat, gezag en vertrouwen van alle lidstaten krijgt.

## **6.4. Milieu en gezondheid**

In WHO-Euro verband wordt sinds 1989 gewerkt aan het thema milieu en gezondheid, vanuit de integratiegedachte. 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.

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 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 Transport, Health and Environment Pan-European Programme (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. VenW geeft samen met VROM en VWS vorm aan dit programma.

De afspraken in het kader van 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 Gezondheid<sup>26</sup> invulling aan de afspraken over de actieplannen. De aanpak als geheel geeft gestalte aan de afspraak dat een Nationaal Actieplan opgesteld en uitgevoerd wordt. De in de aanpak aangekondigde activiteiten werken de plannen uit het eerder door Nederland opgestelde actieplan jeugd, gezondheid en milieu (TK 2006-2007, 28 089, nr. 17) verder uit. Hiermee geeft Nederland inhoud aan de afspraak ook een actieplan voor de jeugd te hebben en uit te voeren. Binnen de Aanpak Milieu en Gezondheid is het specifieke aandachtspunt 'gezonde mobiliteit' benoemd. Dit geeft invulling aan de 'THE PEP' afspraken. Kern hierbij is telkens een zodanige afstemming en uitwerking van internationale, nationale, regionale en lokale activiteiten dat deze optimaal van elkaar kunnen profiteren. Nederland zet zich bijvoorbeeld actief in op gebied van kennisontwikkeling over verkeer, milieu en gezondheid en de verspreiding van deze kennis.

In 2008 is gestart met de voorbereiding van de 5<sup>de</sup> ministeriële conferentie – Making THE Link, Transport Choices for our Health, Environment and Prosperity - in 2009 in Italië. Daaraan draagt Nederland actief bij via de stuurgroep hiervan (de Environment and Health Committee 'EEHC') en de 'Drafting Group'. Daarnaast organiseert Nederland samen met de WHO en de VNECE in januari 2009 een High Level Meeting in het kader van THE PEP. De bijeenkomst richt zich op het bevorderen van duurzame mobiliteit, het reduceren van emissies en het bevorderen van gezondheid en een veilige leefomgeving. De Nederlandse inzet hierbij is te laten zien hoe internationale activiteiten bij kunnen dragen aan nationaal en lokaal beleid en vice versa. De voorbereidingen van deze high level bijeenkomst gebruikt Nederland ook voor de verdere uitwerking van de nationale activiteiten op dit vlak die zijn aangekondigd in de Nationale aanpak milieu en gezondheid. De uitkomsten van de highlevel bijeenkomst worden meegenomen naar de 5<sup>de</sup> ministeriële bijeenkomst milieu en gezondheid van de WHO-Euro.

---

<sup>26</sup> Tweede Kamer, 2007-2008, 28 089, nr 19

## Hoofdstuk 7 Ruimte en Steden

### 7.1 Ruimte

Ruimtelijke ordening bevordert een zo goed mogelijke afstemming van het grondgebruik op de wensen van de samenleving. Economische doelmatigheid, sociale rechtvaardigheid, ecologische duurzaamheid en culturele identiteit vormen het spanningsveld waarbinnen deze afstemming wordt geoptimaliseerd. Dat gebeurt onder invloed van mondiale ontwikkelingen, Europese ontwikkelingen en grensoverschrijdende invloeden vanuit onze buurlanden. Initiatieven voor nieuw beleid en regelgeving in EU-verband worden steeds belangrijker voor de ruimtelijke ordening van ons land.

Via het ESPON-programma (European Spatial Planning Observatory Network) worden data verzameld en geanalyseerd over Europese ontwikkelingen en gebiedsspecifieke ruimtelijke en sociaal-economische kenmerken.

Op grensoverschrijdend niveau wordt samengewerkt met de buurlanden, de aangrenzende Duitse Länder, de Belgische Gewesten en met de grensregio's. Daarbij wordt gebruik gemaakt van beschikbare EU-cofinanciering voor grensoverschrijdende en transnationale samenwerking in het kader van het INTERREG-programma.

#### 7.1.1. De Europese Territoriale Agenda

Nederland neemt actief deel aan de voorbereiding van de informele bijeenkomsten van de Europese ministers die verantwoordelijk zijn voor ruimtelijke ordening, stedenbeleid en regionaal beleid. Deze bijeenkomsten worden gemiddeld éénmaal per jaar door de roulerend voorzitter van de Europese raad georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomsten wordt de voortgang van acties besproken, die in het kader van de Europese Territoriale Agenda worden uitgevoerd. Voor het komende jaar zal Nederland zich met name inspannen voor het uitwerken van de thema's 'klimaatadaptatie', 'verstedelijking en ruimtelijke ordening', 'urban sprawl' en het inventariseren van 'good practices' op het gebied van 'territorial impact assessment' bij de lidstaten en de Europese Commissie.

#### 7.1.2. Het groenboek 'territoriale cohesie'

Op 6 oktober 2008 heeft de Europese Commissie een groenboek over het onderwerp 'territoriale cohesie' gepubliceerd. De Europese Commissie richt zich op het ontwikkelen van een 'common understanding' in de EU van dit begrip. Het bevorderen van de territoriale cohesie, naast de sociale en economische cohesie binnen de Unie, is als doelstelling opgenomen in het Verdrag van Lissabon (Herzieningsverdrag, 2007).

Nederland denkt mee over een goede invulling hiervan. Op 5 juni 2008 is een brief aan Commissaris Hübner van de Europese Commissie gestuurd waarin een Nederlandse bijdrage wordt geleverd aan de discussie over territoriale cohesie. De belangrijkste elementen van deze bijdrage zijn:

- de noodzaak om de mogelijke impact van nieuwe Europese voorstellen voor beleid en regelgeving te beoordelen;
- territoriale samenhang te zien als een basis voor betere verticale (multilevel governance) en horizontale (intersectorale) beleidsafstemming;
- het belang wordt benadrukt om de ruimtelijke ontwikkeling van het EU-grondgebied te analyseren en de ruimtelijke effecten in te schatten van de globale uitdagingen, waarmee de Europese Unie wordt geconfronteerd (klimaatverandering, energievraagstuk e.d.);
- territoriale cohesie te zien als een belangrijk aspect van Europees regionaal beleid en plattelandsontwikkelingsbeleid: het kan bijdragen aan een geïntegreerde gebiedsgerichte benadering, die inspeelt op het specifieke ontwikkelingspotentieel van de afzonderlijke regio's.

De Europese Commissie nodigt de lidstaten uit om op het groenboek te reageren tijdens de consultatieperiode, die tot 28 februari 2009 duurt. Nederland zal in goed overleg met het parlement in deze periode zijn definitieve standpunt bepalen en dit actief uitdragen in Europees verband.

### 7.1.3. Meer greep op de ruimtelijke impact van EU-beleid

Nederland heeft in de afgelopen jaren niet altijd voldoende gelet op de mogelijke gevolgen van Europese regelgeving voor de ruimtelijke ordening van ons land. De Europese Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit maakte dat pijnlijk duidelijk: na implementatie van deze richtlijn in de nationale wetgeving werd een aantal bouwprojecten stilgelegd.

Europese regels voor het openbaar aanbesteden leveren ook complicaties op voor de Nederlandse praktijk. Het zogenoemde Auroux-arrest van het Europese Hof kan beperkingen met zich brengen van de mogelijkheden voor publiek-private planvorming en projectontwikkeling, indien deze samenwerkingsvormen een belemmering vormen voor de vrije mededinging.

VROM zet zich als eerstverantwoordelijk ministerie in om uitvoering te geven aan de motie Meindertsma c.s. (Eerste Kamer, maart 2005), waarin het kabinet wordt gevraagd meer alert te reageren op Europese voorstellen voor beleid en regelgeving met mogelijke gevolgen voor de ruimtelijke ordening.<sup>27</sup> Naast de tijdige implementatie van Europese richtlijnen in de nationale wetgeving gaat het erom te zorgen dat Nederland in een vroeg stadium signaleert of nieuwe Europese Commissievoorstellen tot ruimtelijke gevolgen kunnen leiden. Zo ja, dan wordt bezien hoe Nederland actief kan bijdragen aan de beleidsontwikkeling in Brussel. Tegelijkertijd wordt bezien of ruimtelijke overwegingen kunnen worden opgenomen in het kabinetsstandpunt dat in één van de formaties van de Europese Raad zal worden ingebracht. Dit geschiedt in goede samenwerking met het departement dat eerstverantwoordelijk is voor het opstellen van het concept-kabinetsstandpunt en, waar opportuun, met de decentrale overheden en andere *stakeholders*.

Goede voorbeelden van een proactieve opstelling van Nederland vanuit een ruimtelijke optiek zijn de Richtlijn Overstromingsrisico's, de Kaderrichtlijn Bodem en het Groenboek Adaptatie aan klimaatverandering in Europa. Dankzij een actieve betrokkenheid kan de Nederlandse visie doorklinken in de nieuwe Europese beleidsvorming en regelgeving.

Sinds 2006 wordt een overzicht van EU-dossiers met ruimtelijke impact bijgehouden. Daarin komt een aantal dossiers naar voren dat voor de ruimtelijke ordening het komende jaar buitengewoon urgent en/of belangrijk is. Urgent omdat er op korte termijn besluitvorming in Brussel gaat plaatsvinden, of omdat de implementatie in de Nederlandse wetgeving in zicht komt. Belangrijk, omdat er aanzienlijke ruimtelijke gevolgen worden voorzien, of omdat er een belangrijke relatie ligt met de beleidsprioriteiten van het kabinet voor de duurzame ruimtelijke inrichting van Nederland (bijvoorbeeld het programma 'Mooi Nederland'). Dit overzicht van EU-dossiers met ruimtelijke impact zal van nu af aan deel gaan uitmaken van het overzicht van dossiers dat betrekking heeft op de leefomgeving. Eenmaal per kwartaal wordt dit overzicht geactualiseerd en in het kader van het algemeen overleg met de Kamer over de Europese Milieuraad aan het parlement en het werkveld van de ruimtelijke ordening aangeboden.

Om alert in te kunnen spelen op Europese voorstellen voor beleid en regelgeving met ruimtelijke impact is de samenwerking met de Europese Commissie, tussen departementen, met de decentrale overheden en andere *stakeholders* van belang. Daartoe:

- ontwikkelt VROM samen met de decentrale overheden een 'Signaleringsnetwerk voor EU-initiatieven met ruimtelijke impact';
- wordt een methodiek voor *ruimtelijke effectanalyse* ontwikkeld. Die methodiek moet passen in een relatief snelle procedure om alert te kunnen reageren op nieuwe beleidsvoorstellen van de Europese Commissie<sup>28</sup>;
- wordt door middel van het vroegtijdig signaleren en agenderen van mogelijk ruimtelijk relevante EU-beleidsinitiatieven gewerkt aan het verbeteren van de interdepartementale samenwerking.
- wordt voor nieuwe Commissievoorstellen met belangrijke ruimtelijke impact de interdepartementale Commissie Duurzame Leefomgeving (CDL) om advies gevraagd;

<sup>27</sup> Bij brief van 21 november 2006 heeft de minister van VROM de acties beschreven, die ter uitvoering van de motie door het kabinet zullen worden uitgevoerd.

<sup>28</sup> Op verzoek van VROM heeft het Ruimtelijk Planbureau (inmiddels opgegaan in het Planbureau voor de leefomgeving) in 2008 'Ruimtelijke effectanalyses van EU-beleid: een leidraad' geschreven (RPB, beleidsadvies 08, Den Haag, 2008).

- wordt de Europese Commissie gevraagd om haar eigen impact assessment-systeem uit te breiden met een 'territoriaal impact assessment', opdat de gevolgen voor de ruimtelijke inrichting van het grondgebied van de Unie sneller in beeld gebracht kunnen worden<sup>29</sup>.

De Europese Commissie wijst overigens ook zelf op de coördinerende rol die de ruimtelijke ordening met name op regionaal en nationaal niveau kan spelen bij het realiseren van sectoraal beleid, zoals bij waterschaarste en droogte en bij de aanpassing aan klimaatverandering.

#### **7.1.4. Nederlandse inbreng in de Europese Territoriale Agenda**

Sinds eind jaren tachtig komen de Europese ministers die verantwoordelijk zijn voor ruimtelijke ordening en regionaal beleid regelmatig bijeen om belangrijke en voor het Europees grondgebied relevante beleidsthema's te bespreken. In mei 2007 zijn de ministers het in Leipzig eens geworden over een 'Territoriale Agenda'. Deze is vervolgens uitgewerkt in het eerste Territoriale Actieprogramma, vastgesteld in november 2007 tijdens de ministersbijeenkomst op de Azoren. Via het Actieprogramma worden werkgroepen opgericht die aandacht besteden aan diverse thema's. Nederland heeft zich dit jaar met name ingezet op de thema's ruimtelijke aanpassing aan klimaatverandering, stedelijke ontwikkeling, de ruimtelijke impact van EU-beleid en het inventariseren van *good practices* met betrekking tot ruimtelijke effectbeoordeling. Ook neemt Nederland actief deel in enkele door het Franse voorzitterschap (2007) ingestelde werkgroepen. Deze werkgroepen richten zich op de mogelijke bijdrage van het nastreven van territoriale cohesie aan realiseren van het cohesiebeleid, het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, duurzame ontwikkeling (geconcretiseerd in het klimaatbeleid), de Lissabonstrategie en aan het bevorderen van '*multi level governance*'. Nederland zal ook in 2009 actief deelnemen aan het territoriaal actieprogramma. Dan zal het Tsjechisch voorzitterschap bijzondere aandacht vragen voor het thema relaties stad-land en de territoriale ontwikkeling van rurale regio's onder stedelijke invloed.

#### **7.1.5. Het European Spatial Planning Observatory Network (ESPON)**

Het ESPON-onderzoeksprogramma 2007-2013 heeft als doel om ruimtelijke ontwikkelingen in Europa in beeld te brengen, te achterhalen wat de drijvende krachten achter die ontwikkelingen zijn, en vast te stellen wat de rol van EU-beleid hierbij is.

Nederland wil via het ESPON-programma op de hoogte blijven van de ruimtelijke ontwikkelingen van Europa en de consequenties daarvan inschatten voor Nederland. Bovendien zal de Nederlandse inzet er op gericht zijn dat het programma aansluit bij de beleidsprioriteiten van het kabinet. Deelname aan het programma biedt ook gelegenheid om geïnformeerd te blijven over de meningsvorming in de Europese Commissie, en deze waar relevant te beïnvloeden. ESPON levert namelijk een belangrijke bijdrage aan de beleidsvorming binnen de Europese Commissie. Zo wordt ESPON gebruikt om nieuwe indicatoren te ontwikkelen voor het Cohesiebeleid in de volgende programmeringsperiode (na 2013). Nederland streeft ernaar om meer duurzaamheidscriteria te laten ontwikkelen en deze in EU-beleid te laten doorwerken.

#### **7.1.6. 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 al een lange traditie. Zo vierde de Nederlands-Duitse Commissie Ruimtelijke Ordening (NDCRO) in 2007 haar veertigjarig jubileum, de beide subcommissies 'Noord' en 'Zuid' bestaan 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

---

<sup>29</sup> Op 28 juni 2007 heeft de 'Impact assessment board' van de Europese Commissie de voorlopige resultaten van de evaluatie van de impact assessments van de Commissie gepresenteerd tijdens een stakeholdersbijeenkomst. Daar heeft Nederland een eerste suggestie gedaan voor een 'territorial impact assessment'.

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 infrastructuur 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 (BZK coördineert) 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, gericht op een duurzame sociaal-economische ontwikkeling van de grensregio's. Binnen deze regio's kan men binnen verschillende juridische kaders (de Anholt- en Benelux-overeenkomst of de EGTS-verordening<sup>30</sup>) 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 ordeningsafdelingen 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 ordeningsprojecten.

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.

#### **7.1.7. INTERREG**

INTERREG en "doelstelling 2" (bevordering van de concurrentiekracht) zijn Europese financiële instrumenten in het kader van het cohesiebeleid van de EU. Zij geven handen en voeten aan de ruimtelijke dimensie van het Europese en Nederlandse beleid en aan grensoverstijgende samenwerking op internationaal en interregionaal niveau. Het is van belang dat het Rijk Nederlandse organisaties stimuleert om gebruik te maken van deze instrumenten om de ruimtelijke kwaliteit in Nederland te verhogen. VROM is voor Nederland verantwoordelijk voor een deel van deze instrumenten (INTERREG-programma's gericht op grensoverschrijdende samenwerking) en heeft een coördinerende verantwoordelijkheid voor dit programma ten opzichte van de deelnemende decentrale overheden en *stakeholders*.

Door een meer strategische en territoriale benadering van het Europese cohesiebeleid wordt er tegenwoordig in de nieuwe Europese programma's, naast de gebruikelijke economische investeringen, aanzienlijk meer geld besteed aan het bevorderen van duurzame energie, adaptatie van ruimte aan klimaatverandering, demografische ontwikkelingen, stedelijke ontwikkeling en ontwikkeling van kansrijke regio's. Dit sluit goed aan bij de prioriteiten van het kabinet.

Voortzetting van deze verbreding biedt een kans voor Europese financiële ondersteuning van projecten gericht op duurzame ruimtelijke ontwikkeling in Europa. Dit structuurbeleid werkt aanvullend op de Europese milieuriichtlijnen en -normen, die in de Milieuraad worden vastgesteld. Het is daarom van belang dat Nederland met de beschikbare financiële instrumenten actief participeert in de verdere ontwikkeling van het cohesiebeleid in deze richting.

---

<sup>30</sup> Europese groepering voor territoriale samenwerking

## 7.2 Steden

Het omslagpunt nadert dat wereldwijd meer mensen in steden wonen dan in de rurale gebieden. In China bijvoorbeeld, met 20% van de wereldbevolking, leeft nu nog circa 40% in stedelijke gebieden maar binnen 10 jaar zal dit meer dan 50% zijn. 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. In de ontwikkelingslanden vindt de stedelijke bevolkingsgroei vrijwel geheel plaats in sloppenwijken. Deze worden gekenmerkt door slechte woonomstandigheden en onvoldoende beschikbaarheid van veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen. Deze dichtbevolkte wijken bieden onvoldoende werkgelegenheid en te weinig kansen voor individuele ontplooiing. Door het nastreven van de in VN-verband aanvaarde 'Millennium Development Goals' wordt geprobeerd deze situatie te verbeteren.

Stedelijk leven heeft daarnaast een aantal milieukeurmerken zoals, hogere temperaturen boven de geconcentreerde huisvestingsgebieden, waardoor de energiebehoefte voor koeling verder stijgt. Verantwoorde verwerking van afval en afvalwater is noodzakelijk maar lastig. Door de grote aanwezigheid van verharding is er gebrek aan bergingscapaciteit voor het regenwater met overstromingen als gevolg.

De groei van steden maakt ook dat de productie van voedsel en goederen en het gebruik ervan verder gescheiden worden. Daardoor worden er steeds hogere duurzaamheidseisen aan de transportsystemen gesteld. Voorlichting over veilig voedsel en over de betekenis van natuur voor het leven op aarde moet de interesse van de bevolking voor een meer verantwoord beheer van de natuurlijke hulpbronnen wekken.

Duurzame stedenbouw draagt ook bij aan het beperken van de toename van het energiegebruik. Via beperking van de CO<sub>2</sub>-uitstoot wordt klimaatverandering enigszins gemitigeerd. Met aangepaste bouwwijzen, en het creëren van wateropvanggebieden, wapenen de aan het water gelegen steden zich tegen de verwachte effecten van klimaatverandering.

### **7.2.1. Duurzame steden, uitvoering van het Leipzig Charter**

De EU-lidstaten en de Europese Commissie hechten veel belang aan de uitvoering van het zogenoemde Leipzig Charter over duurzame Europese steden. Dit handvest 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. Bij deze gelegenheid is ook de Territoriale Agenda vastgesteld, die ook een belangrijke rol aan steden toekent. Onder het Sloveense voorzitterschap (eerste helft 2008) is Actie 1.1 van het First Action Programme (for implementation of the Territorial Agenda) uitgewerkt. In het eindrapport worden diverse aanbevelingen gedaan om de goede samenhang tussen stedelijke en ruimtelijke ontwikkelingen te verbeteren, op het gebied van planning en ter verhoging van de betrokkenheid van belanghebbenden (bewoners, bedrijven, transportsector enz.). Nederland bood informatie over Rotterdam en Utrecht-Leidsche Rijn.

In 2008 zijn onder het Franse voorzitterschap tijdens de informele ministersbijeenkomst te Marseille (november 2008) en het internationale "Forum des Villes" (december 2008 in Montpellier) meer gerichte EU-acties ter uitvoering van het Leipzig Charter ondernomen. Belangrijkste actiepunten waren 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 worden 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. Vele lidstaten doen mee aan deze EU-acties ter uitvoering van het Leipzig Charter op nationaal-vrijwillige basis en zijn geen voorstander van wettelijk bindende maatregelen "uit Brussel" in dit kader. Dit sluit aan bij de EU-beginselen van subsidiariteit en "multi-level governance".

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 krachtige prioriteiten van "Leipzig, Marseille en Montpellier". In de samenwerkingsovereenkomsten met de betreffende Nederlandse steden zal hieraan gerefereerd worden.

Een aanvullend pakket met stimulerende nationale maatregelen in de financiële sfeer wordt momenteel onderzocht. Te denken valt aan stimuli ter bevordering van vestiging van betere winkelvoorzieningen, culturele voorzieningen, betere schoolgebouwen, meer openbaar groen, beter openbaar vervoer en sportvoorzieningen.

VROM wil bovengenoemde stappen ook uitwerken in goed overleg met landen die dezelfde prioriteiten hanteren, bijvoorbeeld met Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en België.

### **7.2.2. VN-Habitat**

Sinds vele jaren wordt VN-Habitat in Nairobi door het Ministerie van VROM samen met het Ministerie van Buitenlandse Zaken financieel ondersteund. Voor 2008 zal VN-Habitat een niet-geoordeelde gezamenlijke bijdrage van € 1.100.000,- (waarvan € 200.000,- van VROM) ontvangen.

De activiteiten van VN-Habitat zijn van bijzonder belang om bij te dragen aan het in goede banen leiden van de explosieve verstedelijking in de wereld. In 2030 zal 60% van de wereldbevolking in stedelijke gebieden wonen, waarvan 80% in ontwikkelingslanden. Het vereist van alle landen een enorme inspanning om daarbij alle bewoners van huisvesting, veilig drinkwater, sanitaire voorzieningen en andere essentiële zaken te voorzien. Niet alle landen zijn hiertoe in staat. De verwachting is derhalve dat het aantal bewoners in sloppenwijken nog veel verder zal toenemen, ondanks Millennium Development Goal 7, target 11, om in 2020 het leven van 100 miljoen sloppenwijkbewoners aanzienlijk verbeterd te hebben. Het is daarom ook van groot belang dat VN-Habitat zijn werkwijze nog verder verbetert en effectiever maakt.

Nederland heeft steeds in de beheersraad van VN-Habitat een actieve rol gespeeld en zal dat blijven doen. VROM en het Ministerie van Buitenlandse Zaken werken hiertoe nauw samen.

Internationale kennisuitwisseling en samenwerking is van toenemend belang voor het verbeteren van leefomstandigheden in de steden. Met steun van VROM wordt door Cordaid het project Urban Matters uitgevoerd, dat is gericht op integrale wijkverbetering in Kaapstad, San Salvador en Kisumu. In elk van de drie steden wordt een wijk geselecteerd waarvoor door lokale partnerorganisaties plannen voor concrete activiteiten worden opgesteld en uitgevoerd.

Nederlandse partijen (bedrijven, onderwijsinstellingen, ontwikkelingsorganisaties) worden hierbij actief betrokken en dragen ervaring en expertise bij. Ook is het de bedoeling internationale uitwisseling tussen wijken uit Urban Matters en de Nederlandse wijkaanpak op gang te brengen.

Daarnaast onderhoudt VROM met enkele landen relaties waarbij de leefomgeving centraal staat. Zo is er een MoU met Zuid-Afrika en China over sociale huisvesting en leefomgeving in bredere zin. Met Indonesië bestaan ook diverse overeenkomsten op dit gebied.

### **7.2.3 Aandachtswijken en integratiebeleid**

Voor alle steden is het van enorm belang achterstandswijken om te vormen tot vitale leefomgevingen. Het "Actieplan Krachtwijken - van aandachtswijk naar krachtwijk" is daarop gericht. Het behelst een samenhangende aanpak rond vijf thema's: wonen, werken, leren, integratie en veiligheid. Het is gericht op maatwerk, dat recht doet aan de situatie en problematiek per stad en wijk teneinde te komen tot krachtige, vitale steden op sociaal, economisch en fysiek gebied.

Dit past ook in de economische en milieudoelstellingen van Lissabon en Gotenburg en in het EU-cohesiebeleid. In dit laatste wordt nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de stedelijke dimensie. De problematiek van sociale uitsluiting in steden doet zich ook in andere EU-lidstaten voor. In mei 2007 werd in Leipzig de EU-ministersconferentie over steden en territoriale cohesie gehouden. Onder het Franse EU-voorzitterschap werd opnieuw aandacht gevraagd voor de samenhang tussen steden en het omliggende landelijke gebied. Nieuw element was de koppeling tussen het

beperken van het energiegebruik, de armoedeval bij de laagste inkomens. Arbeidsparticipatie wordt genoemd als instrument om integratie en de kansen voor een duurzame renovatie van het stedelijke leefmilieu te verbeteren. Energiebesparing biedt hier twee kansen, ten eerst het beperken van de onvermijdbare uitgaven van minimuminkomens en een gezonder en prettiger binnenklimaat in de energetisch gerenoveerde woningen.

Het integratiebeleid vormt dan ook een heel belangrijk aspect van de stedelijke ontwikkeling, niet alleen in relatie tot de krachtwijken. De minister van WWI heeft in 2008 tijdens een werkbezoek aan Toronto kennisgemaakt met de Canadese aanpak op gebied van integrale wijkontwikkeling. Canadese steden kennen al jarenlang een grote instroom van veelal uit Azië afkomstige migranten. In Toronto is niet gekozen voor één algemene aanpak, maar wordt voor verschillende wijken maatwerk geleverd, door rekening te houden met o.a. de positie van immigranten, de activiteiten van wijkorganisaties en de rol van woningcorporaties, NGO's en de particuliere sector. In 2009 zal de kennisuitwisseling met Toronto worden voortgezet door het organiseren van een tweetal workshops, één in Nederland en één in Canada.

#### **7.2.4. Betaalbare stedelijke leefkwaliteit (staatssteun)**

Stedelijke leefkwaliteit wordt in Nederland mede bepaald door de inzet van kennis, ervaringen en investeringen van woningcorporaties. De corporaties hebben circa 35% van het Nederlandse woningenbestand in bezit of beheer en zijn vooral in te renoveren (stads-)wijken actief. Nederland is nog in overleg met de Commissie om het Nederlandse corporatiestelsel beter te laten aansluiten bij het EG-verdrag. De voorgenomen wijzigingen van de Europese verdragen en met name het daaraan te hechten protocol geeft daarbij een positief signaal voor een nationale invulling van de diensten van algemeen economisch belang en daarmee voor de rol van woningcorporaties.

Ook bij maatregelen die jegens andere ondernemingen ter bevordering van de stedelijke leefkwaliteit worden genomen, zoals in het kader van de stedelijke vernieuwing en de aanleg van steun voor duurzame energie en wijkverbetering in de sociale huisvesting, is het (veelal op gemeentelijk niveau) van belang de staatssteunregels in acht te nemen.

De komende periode zal de inzet van Nederland er op gericht zijn het corporatiestelsel zo in te richten dat de corporaties hun brede maatschappelijke taken, met name ook in wijken, kunnen realiseren op een manier die in overeenstemming is met de Europese mededingingsregels.



## Hoofdstuk 8 Duurzame Ontwikkeling

Duurzaamheid is een prioriteit van dit kabinet. Het kabinet wil een bijdrage leveren aan het keren van onduurzame trends, zoals een mondiaal groeiende kloof tussen arm en rijk, verlies van biodiversiteit, uitputting van natuurlijke hulpbronnen en dreigende klimaatverandering. Duurzame ontwikkeling betekent ook toekomstgericht beleid voeren, bouwen aan een betere wereld voor onszelf, maar ook voor mensen elders en later. Belangrijke middelen zijn sociale en technologische innovatie, het verbinden van nationale en internationale agenda's en het versterken van de samenhang tussen economie, milieu en internationale samenwerking. Het kabinet heeft deze aanpak uitgewerkt in het KADO-programma<sup>31</sup>, dat bestaat uit drie elkaar versterkende sporen. Spoor 1: concrete en zichtbare resultaten boeken op 6 thema's: water en klimaatadaptatie; duurzame energie; biobrandstoffen en welvaartsontwikkeling; CO<sub>2</sub>-afvang en -opslag; biodiversiteit, voedsel en vlees; duurzaam bouwen/verbouwen. Spoor 2: als Rijk met de bedrijfsvoering aansluiten bij de koplopers op dit vlak. Spoor 3: een actieve en consistente rol in de maatschappelijke dialoog over duurzaamheid.

Begin 2009 zal een monitor Duurzaam Nederland verschijnen, waarin met name ook de internationale dimensie en vergelijking een belangrijke rol zal spelen.

In het internationale milieubeleid gaat in verband met duurzaamheid bijzondere aandacht uit naar klimaatbeleid, hernieuwbare energie en de duurzaamheid van biobrandstoffen (hoofdstuk 2), biodiversiteit, duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen (hoofdstuk 5) en de verduurzaming van productie- en consumptiepatronen (verderop in dit hoofdstuk).

### 8.1 VN-Commissie voor Duurzame Ontwikkeling

Van 5 t/m 16 mei 2008 vond de 16<sup>e</sup> vergadering van de VN-Commissie voor Duurzame Ontwikkeling plaats (CSD16). CSD16 was het eerste jaar van de cyclus over landbouw, land, droogte, verwoestijning en Afrika. Centraal stond het identificeren van best practices en obstakels bij de uitvoering van de afspraken over de genoemde thema's van het Johannesburg Plan of Implementation en Agenda 21. Volgend jaar zal CSD17 beleidsopties formuleren om de obstakels uit de weg te ruimen. Tijdens CSD16 werd ook de voortgang van de uitvoering van de afspraken van CSD13 over water en sanitatie besproken. De voedselcrisis beheerste de discussies. Er werd opgeroepen meer te investeren in landbouw, met name in ontwikkelingslanden. Nederland heeft met succes gestreefd naar opname van de volgende zaken in de eindtekst van CSD16, die zal dienen als leidraad voor het formuleren van beleidsopties tijdens CSD17: de noodzaak van het verhogen van de investeringen in de landbouw, het vergroten van de productiviteit en het stimuleren van markttoegang; erkenning van de cruciale rol van vrouwen in de landbouw; het belang van het verduurzamen van agro-ketens waaronder de productie van biomassa voor energie; het belang van het ontwikkelen van een strategie voor duurzame ontwikkeling in Afrika.

#### *Inzet Nederland*

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 World Summit on Sustainable Development (WSSD) in 2002. In algemene zin is de Nederlandse inzet gericht op het op peil houden van politieke en maatschappelijke aandacht voor duurzame ontwikkeling, zowel nationaal als internationaal.

Voor de lopende CSD-cyclus (2008-2009) staan de thema's landbouw, rurale ontwikkeling, landgebruik, droogte, verwoestijning en Afrika op de agenda. In het licht van de dynamiek rondom de hoge voedselprijzen behoren de thema's voor deze sessie tot de meest urgente en belangrijke actuele internationale kwesties. Onder voorzitterschap van de Minister Verburg zullen tijdens CSD17 verdere afspraken moeten worden gemaakt over concrete maatregelen op gebied van duurzame landbouwontwikkeling. Richting zal moeten worden gegeven aan de extra

---

<sup>31</sup> Brief aan de Tweede kamer dd. 16 mei 2008, Kamerstukken II, 2007-2008, 30196, nr 32

middelen die voor duurzame landbouwontwikkeling nodig zijn. Bijzondere aandacht verdient daarbij de relatie met de energie en watermanagement. Nederland zal zich daarbij sterk maken voor het formuleren van adequate en actiegerichte beleidsopties op de terreinen waarvoor Nederland zich tijdens CSD16 sterk heeft gemaakt.

Het kabinet heeft met de notitie "Landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid" €50 miljoen extra uitgetrokken om een bijdrage te leveren aan de internationale opgaven waarvoor wij staan.

## 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 en duurzame energie. Tevens zijn er een tal van 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.

### *Nederlandse inzet*

Nederland zal met name inzetten op het behalen van de doelstellingen voor klimaat en energie en een ambitieus EU duurzameproductie- en consumptiepakket. Tevens zal Nederland zijn tweede rapportage over de voortgang van de implementatie van de EU SDS uitbrengen als input voor de tweede voortgangsrapportage van de Commissie en de Roadmap met prioritaire acties.

## 8.3. Lissabon/ Schoon slim sterk

Op de agenda van het Zweedse Voorzitterschap – tweede helft 2009 staat "environment-driven economy" als onderwerp voor de Informele Milieuraad genoemd. Zweden heeft aangegeven dat dit als een vervolg moet worden gezien van "Clean Clever Competitive" van het Nederlands voorzitterschap in 2004.

## 8.4. Duurzaam produceren en consumeren

Na lange vertraging heeft de Commissie medio juli het Actieprogramma Duurzame consumptie en productie / duurzaam industriebeleid (SCP/SIP)<sup>32</sup> gepresenteerd. In de consultatiefase hebben de Ministers van VROM en EZ de Nederlandse wensen voor dit actieprogramma aan de Europese Commissie overgebracht. Met tevredenheid kan worden geconstateerd dat veel van de elementen van de Nederlandse visie in het uiteindelijke actieprogramma zijn terug te vinden.

---

<sup>32</sup> Action Plan on Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy (SCP/SIP).

Het SCP/IP geeft de integrale strategie aan waarmee de Commissie vorm wil geven aan het verder verduurzamen van consumptie en productie en het omzetten van uitdagingen op het gebied van klimaat en milieu in economische kansen. Deze geïntegreerde benadering van duurzame economische ontwikkeling heeft ten doel de milieudoelstellingen te behalen en de concurrentiekracht van de Europese industrie te verbeteren. Duurzaamheidsdoelstellingen worden gezien als een mogelijkheid om de Europese economische groei te stimuleren. Het Actieplan dient dan ook te worden gezien in de context van de Lissabon-strategie, de Europese prioriteit voor duurzame ontwikkeling en energie-efficiency en het Marrakesh-proces in VN-kader<sup>33</sup>. De kern van het actieplan wordt gevormd door het ontwikkelen van een dynamisch raamwerk dat moet leiden tot stimulering van een energie- en milieu-efficiëntere productie (aanbodzijde) en bewustmaking van een energie- en milieuvriendelijkere consumptie (vraagzijde). Het vaststellen van Europese standaarden voor producten en het stimuleren van innovatie dient ertoe dat producten gedurende hun hele levenscyclus energie- en milieu-efficiënter worden. Voorstellen tot duurzaam inkopen en eco-labeling dienen ertoe de vraag van betere producten en productietechnologieën te stimuleren en de consument te ondersteunen een milieubewuste keuze te maken bij de aanschaf van producten. De samenhang tussen deze verschillende beleidsinstrumenten en de mogelijkheid van benchmarks maakt het mogelijk om pro-actief op de ontwikkelingen in de markt in te spelen.

De kern van het actieplan wordt, naar tevredenheid van Nederland gevormd door de ontwikkeling van een dynamisch raamwerk dat moet leiden tot verbetering van de energie- en milieuprestatie van producten en het creëren van een aantrekkelijke marktpositie hiervoor. Ten aanzien van energiegerelateerde producten, kunnen, op basis van de uitbreiding van de richtlijn Ecodesign, minimumeisen gesteld worden voor de meeste relevante milieuaspecten. Bij het vaststellen van deze minimumeisen wordt tegelijkertijd direct gecommuniceerd over de beste stand der techniek in de vorm van benchmarks, zodat inzicht ontstaat in wat thans technisch en commercieel haalbaar is. Hierdoor wordt inzicht verschaft in hoe de regelgeving zich in de tijd zal ontwikkelen, zodat het voor bedrijven mogelijk is hun langetermijninvesteringen hierop af te stemmen. Door regelmatige aanscherping van de eisen en de benchmarks ontstaat er een continu proces van productverbetering. Met dit Europese equivalent van de "top runner"-aanpak wordt in de ogen van Nederland een belangrijke stap gezet naar het verduurzamen van producten. De koplopers van nu zetten als het ware de norm voor het peloton van morgen.

Ten tijde van de opstelling van deze ILA had op Europees niveau nog geen debat over het pakket plaatsgevonden.

In vervolg hierop staat de invoering van de drie afzonderlijke richtlijnen (ecodesign, duurzaam inkopen en EMAS) centraal. Naast eerdergenoemde voorstellen zullen naar verwachting tussen medio 2008 en medio 2009 implementatiemaatregelen voor 13 productgroepen op grond van de kaderrichtlijn Ecodesign (energiebesparing) via de comitéprocedure worden behandeld. In juli is een verordening aangenomen ter implementatie van de kaderrichtlijn Ecodesign. Het betreft een uitvoeringsmaatregel voor het maximale energieverbruik van 'standby en -off mode' bij energieverbruikende huishoudelijke en kantoorapparatuur (waaronder televisies). De maatregel moet het sluipverbruik van deze apparaten tegengaan.

### 8.5. Duurzaam Inkopen

De Europese lidstaten hebben zich medio 2006 tot doel gesteld dat het gemiddelde niveau van het inkopen van duurzaam geproduceerde goederen en diensten in 2010 op het niveau ligt van de zeven koplopers. Hiertoe vindt onderling contact plaats tussen de Europese Commissie en de lidstaten om kennis en ervaringen uit te wisselen en mee te denken welke activiteiten de Commissie kan entameren. Zo vindt er onderzoek plaats naar het niveau van de zeven koplopers, is een definitie van groen inkopen opgesteld en wordt het kostenaspect onderzocht. Ook worden voor een elftal productgroepen duurzaamheidcriteria ontwikkeld die lidstaten kunnen gebruiken als handreiking voor hun eigen beleid.

---

<sup>33</sup> Het Marrakesh-proces is het 10-Year Framework of Programmes dat zal dienen als basis voor de onderhandelingen in de volgende cyclus van de VN-Commissie voor Duurzame Ontwikkeling.

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 in al haar aankopen. Hierbij gaat het om het ontwikkelen en toepassen van milieu- en 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. Nog in 2008 zijn de eerste van 80 productgroepen voorzien van duurzaamheidscriteria. Bij deze productgroepen is circa 25% bouwgerelateerd omdat hierin meer dan de helft van het overheidsbudget in omgaat.

#### *Nederlandse inzet*

Nederland biedt actief de eigen ervaringen aan omdat een groter bereik van duurzaam inkopen leidt tot een snellere ontwikkeling van markten voor duurzame producten. Waar anderen op onderdelen meer kennis hebben, benutten we die. Wel trachten we te voorkomen dat de activiteiten van de Commissie een afremmend effect hebben op onze eigen ontwikkelingen. Zo wil Nederland niet geconfronteerd worden met verplichte criteria, om ons lopende, ambitieuze proces niet te verstoren. Wel is het komen tot vergelijkbare productgroepen en -criteria op diverse ambitieniveaus prima voor onderlinge benchmarking en om het bedrijfsleven meer eenduidig te sturen. Zo wordt aansluiting gezocht bij de onderliggende criteria voor internationaal gebruikte labels voor duurzaam bouwen. 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. Op het terrein van materialen wordt aangesloten bij Europese acties op het vlak van harmonisatie, zoals het ecolabel.

#### 8.6. Milieu en Handel, non-trade concerns

De toenemende globalisering heeft mede tot gevolg dat ook in Nederland meer en meer producten uit alle delen van de wereld op de markt komen.

De maatschappelijke belangen en zorgen rondom internationale handel worden aangeduid als non-trade concerns (NTC's). NTC's zijn een containerbegrip waar zeer diverse onderwerpen zoals milieubescherming, arbeidsnormen of dierenwelzijn onder één noemer worden geschaard. Er wordt gewerkt aan een kabinetsstandpunt dat zal ingaan op de bijdrage die het handelsbeleid kan leveren aan de aanpak van NTC's, via zowel het multilaterale, het EU- als het unilaterale spoor.

## Hoofdstuk 9 Horizontale (milieu)onderwerpen

### 9.1. Burgerrechten

#### 9.1.1. Verdrag van Aarhus

Het VN-ECE Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus) uit 1998 is in oktober 2001 in werking getreden. De Europese Gemeenschap is sinds februari 2005 partij bij het Verdrag. Ook de Europese regelgeving is vanwege het Verdrag inmiddels aangepast (toegang tot milieu-informatie) en uitgebreid (inspraak bij besluitvorming). In een separate verordening is de toepassing van het Verdrag voor de Europese instellingen geregeld. Het voorstel van de Europese Commissie om ook de toegang tot de rechter in een Europese richtlijn te regelen is tot nu toe nooit in behandeling genomen, en in 2008 bleek dat hiertegen bij de lidstaten nog steeds grote weerstand bestaat.

Het Verdrag is op 1 april 2005 voor Nederland van kracht geworden toen alle Nederlandse wetgeving in lijn was gebracht met het Verdrag en daarmee tevens met de EU-regelgeving.

Begin 2008 heeft Nederland het Protocol over Pollutant Release and Transfer Registers geratificeerd. De Nederlandse inzet op dit onderwerp wordt behandeld in paragraaf 3.5. In juni 2008 vond de derde bijeenkomst van partijen bij het Verdrag van Aarhus plaats in Riga, Letland. Tijdens deze bijeenkomst is Nederland gekozen in het nalevingscomité van het Verdrag.

#### *Nederlandse inzet*

Nederland heeft betrokkenheid van het publiek en non-gouvernementele organisaties altijd ondersteund en gestimuleerd, aangezien dit bij kan dragen aan betere besluitvorming en een groter draagvlak creëert voor de uitvoering van die besluiten. Ook leidt transparantie op milieugebied tot burgers die beter geïnformeerd zijn op het gebied van hun eigen gezondheid en welzijn.

Nederland draagt ook in de toekomst zijn eigen hoge eisen op het gebied van transparantie en betrokkenheid van publiek en NGO's uit naar de Verdragspartijen buiten de EU. Nederland werkt aan uitvoering van het gedachtengoed van 'Aarhus' en verspreiding daarvan ook naar landen buiten de EU, onder meer door het financieren van projecten in Oost-Europa, de Kaukasus en Centraal-Azië en het bijdragen aan capaciteitsopbouw. Ook ziet Nederland het als zijn taak om bij andere internationale milieuverdragen en fora aan te dringen op toepassing van de Aarhus-beginselen.

#### 9.1.2. Mensenrechten en milieubescherming

Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden, EVRM, van 1950 (Raad van Europa) voorziet in een effectief toezichtmechanisme dat erop gericht is de rechten en vrijheden van individuele burgers te beschermen. Anders dan ten tijde van de opstelling van het Verdrag het geval was, vormt de bescherming van het milieu, in ruime zin, een steeds belangrijker onderdeel van nationaal, Europees en internationaal beleid en regelgeving. Steeds vaker worden bepalingen op het terrein van de rechten van de mens zodanig uitgelegd dat ze verplichtingen behelzen op het gebied van de bescherming van het milieu.

Deze ontwikkeling is ook in toenemende mate merkbaar in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg. Omdat het Hof niet gebonden is door zijn eerdere uitspraken, staat het het Hof vrij een evolutieve benadering toe te passen bij de bescherming van de fundamentele vrijheden waarbij aandacht wordt besteed aan de sociale context en veranderingen in de samenleving. Uit de door het Hof behandelde zaken blijkt dat milieufactoren van invloed kunnen zijn op de individuele verdragsrechten, zoals het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven, het recht op een ongestoord genot van zijn eigendom, de vrijheid van meningsuiting, het recht op een eerlijk proces en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel. In 2008 heeft VROM in samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken een brochure uitgegeven waarin wordt ingegaan op de relatie tussen de bescherming van de rechten van de mens zoals die zijn neergelegd in het EVRM en het milieu.

## 9.2. Better regulation

In het kader van de Better Regulation Agenda (2005) ontwikkelt de Europese Commissie tal van initiatieven om de kwaliteit van nieuwe regelgeving te verbeteren en bestaande regelgeving te simplificeren en te moderniseren. Dit kan bijdragen aan het effectiever en efficiënter bereiken van goede beleidsresultaten.

De Europese Commissie wil de kwaliteit van het Europese beleidsvormingsproces verbeteren door vooraf de effecten van dat beleid in kaart te brengen en door met kennis van het veld beleid te ontwikkelen. Dat in kaart brengen gebeurt met impact assessments die de Europese Commissie voor al haar voorstellen uit haar jaarlijkse werkprogramma uitvoert. Sinds 2007 beoordeelt een Board binnen de Europese Commissie de impact assessments, wat een belangrijke bijdrage kan leveren aan de kwaliteit en bruikbaarheid van de assessments. Bovendien is de Europese Commissie bezig de leidraad voor het opstellen en uitvoeren van impact assessments te verbeteren. Het beter betrekken van het veld gebeurt door middel van internetconsultaties. Tot slot vallen ook codificatie, "het kappen van dor hout", vereenvoudigingsoperaties en het streven naar regelmatige herziening van bestaande regelgeving onder de Better Regulation Agenda te scharen. In 2008 heeft een strategische review van de Better Regulation Agenda plaatsgevonden. Conclusie was dat hoewel reeds veel bereikt was, voortdurende politieke aandacht voor Better Regulation nodig blijft. Hiervoor is steun van alle betrokkenen noodzakelijk.

### *Nederlandse inzet*

Als het gaat om de verbetering van de kwaliteit van Europese beleidsvormingsprocessen via effectenanalyses, dan is met name van belang welke effecten geanalyseerd worden en wat de kwaliteit van de analyses is. Nederlandse inzet hierbij is versterking en uniformering van de milieu-effectenanalyse en aandacht voor ruimtelijke gevolgen.

Daarnaast is de Nederlandse inzet om te komen tot regels die beter implementeerbaar (intrinsieke kwaliteit en consistentie met regels over aanverwante onderwerpen), beter uitvoerbaar en beter handhaafbaar zijn. Deze aandacht is meer nodig naarmate de Commissie vaker kiest voor het instrument van de verordening in plaats van de richtlijn. Nederland ondersteunt voorts de plannen van de Europese Commissie om de administratieve lasten van het bedrijfsleven te reduceren.

Tevens ligt er een relatie met een door het IMPEL-netwerk ontwikkelde "Practicability and Enforceability Checklist". Zie verder in 9.7.1.

Ten slotte is het van belang te zorgen dat Europese ontwikkelingen en nationale projecten met vergelijkbare doelstellingen goed op elkaar aansluiten.

## 9.3. Milieueffectrapportage

### **9.3.1. Milieueffectrapportage (MER)**

De modernisering van de MER op nationaal vlak, die in 2009 ter hand wordt genomen, zal zijn uitwerking hebben op de afspraken in grensoverschrijdend verband. Waarschijnlijk komt dit laatste pas in 2010 aan de orde.

### **9.3.2. Verdrag van Espoo (grensoverschrijdende MER)**

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 Gemeenschap. 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. Beide zullen zich de komende drie jaar richten op de uitvoeringsfase van het Verdrag en zich daarbij met name richten op de

subregionale samenwerking. Verder is geconstateerd dat het belangrijk is dat het Verdrag niet in isolatie opereert, maar dat ook wordt gekeken naar de praktische en institutionele samenhang met de andere VN-ECE-Verdragen.

Daarnaast werd deze bijeenkomst van Partijen beheerst door de eerste set nalevingszaken die aan de vergadering werd voorgelegd. De focus bij die zaken was gericht op samenwerking en het bieden van assistentie bij problemen in de uitvoering. Verder is er een werkgroep in het leven geroepen die de inwerkingtreding gaat voorbereiden van het SEA-protocol (Protocol betreffende de strategische milieubeoordeling van plannen en programma's). Nederland zal, net als de meeste andere EU-lidstaten, dit Protocol in de loop van 2009 ratificeren. In het kader van het SEA-protocol wordt in 2009 een werkplan opgesteld en gepresenteerd, dat gericht is op ondermeer de implementatie van het protocol.

Op EU-niveau zijn de regels van dit Protocol reeds opgenomen in de richtlijn over de beoordeling van de effecten van bepaalde plannen en programma's op het milieu. Nederland heeft deze al omgezet in Nederlandse regelgeving. Door ratificatie van het SEA-Protocol zijn er daardoor geen of geen noemenswaardige veranderingen.

#### 9.4. Normalisatie

Normalisatie en standaardisatie zijn kernbegrippen om de Europese binnenmarkt tot stand te brengen en via het vertrouwen in de wederzijdse erkenningsregelingen en Europees geharmoniseerde normen zouden de burgers moeten kunnen beschikken over betrouwbare producten. De hieronder beschreven harmonisatie-initiatieven verwijzen voor de uitvoering nadrukkelijk naar de samenwerking met de industrie in CEN (Comité Europeen de Normalisation), waar met directe betrokkenheid van het bedrijfsleven productstandaarden worden geformuleerd. Het gebruik maken van deze productstandaarden door het opnemen en integreren van milieuaspecten was één van de kernpunten van de Mededeling van de Commissie inzake Integratie van milieuaspecten in de Europese normalisatie<sup>34</sup>. Het opnemen van milieueisen in zulke standaarden leidt sneller tot verspreiding en toepassing van de betreffende kennis en werkt daarmee ook stimulerend voor realisering en brede toepassing van productinnovatie.

##### **9.4.1. Generieke regelgeving voor producten en goederen**

De Europese Commissie lanceerde begin 2007 het zogeheten "goederenpakket". Daarbij ging het onder meer om twee voorstellen voor verordeningen die het op de markt brengen van producten moeten faciliteren. Het gaat daarbij om:

- vaststelling van procedures voor de toepassing van bepaalde nationale technische voorschriften op goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht (wederzijdse erkenning). Deze verordening ziet op nationale producteisen. De verordening geeft een procedure en een meldingsplicht die moet worden gevolgd bij het nemen van besluiten die handelsbelemmerend zijn. Ook voorziet deze verordening in zogeheten ProductContactPunten, waar marktdeelnemers en bevoegde autoriteiten informatie kunnen inwinnen over productregelgeving. Deze verordening is vanaf 13 mei 2009 van toepassing; en
- vaststelling van eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het op de markt brengen van producten. Deze verordening geeft onder meer één markttoezichtsregime voor producten die moeten voldoen aan Europese producteisen. Deze verordening is vanaf 1 januari 2010 van toepassing.

Bekeken wordt wat de doorwerking van deze verordeningen is op de (toepassing van de) Nederlandse (leefomgevings)regelgeving.

##### **9.4.2. Producten en goederen waarvoor Europese regels gelden**

In 1989 is met de bouwproductenrichtlijn de eerste zgn. "new approach"-richtlijn ingevoerd. De kern van deze aanpak is dat de industrie zelf de meest actuele normen bepaalt via

---

<sup>34</sup> COM(2004)130

geharmoniseerde afspraken of eigen verklaringen. Producten die voldoen aan de nieuwe Europese standaard krijgen dan tevens het Europese kwaliteitstempel, het CE-merk. Een lidstaat moet controleren of dit CE-merk op de betreffende producten is vermeld. Naast het CE-merk mogen er ook nationale kwaliteitskenmerken op het product vermeld staan.

De Commissie constateert dat de geharmoniseerde producterkenning nog niet ver genoeg is, waardoor nadere actie nodig is. Mede daarom wordt de richtlijn bouwproducten omgezet naar een verordening, die voor een grotere uniforme doorwerking in de lidstaten moet zorgen. Het voorstel is de Bouwproductenverordening, die echter één kernprobleem niet oplost. Dit is dat Nederland en andere lidstaten steeds vaker eisen stellen aan samengestelde objecten, bijvoorbeeld een huis, in plaats van aan individuele producten. De verordening moet dan ook worden gezien als een beperkte stap in verdere Europese marktharmonisatie. Het volstaat immers niet om te stellen dat een gebouw bestaande uit goedgekeurde producten ook een goedgekeurd gebouw oplevert.

#### **9.4.3. De Small Business Act (SBA)**

De Small Business Act is een Mededeling van de Commissie, gepubliceerd in de zomer van 2008, waarin voorstellen voor aanscherping van bestaande maatregelen worden aangekondigd. Het doel van de SBA is het midden- en kleinbedrijf (MKB) te betrekken bij Europese harmonisatie en via een stroomlijning van de bestaande marktregulerende afspraken de kansen voor grensoverschrijdend ondernemen van het MKB te verbeteren.

De bestaande maatregelen die worden aangescherpt betreffen een Europese Besloten Vennootschap (voorstel) en een richtlijn voor een verlaagd btw-tarief (voorstel).

Daarnaast wordt milieutechnologie bevorderd. Deze is veelal innovatief en vaak gebaseerd op het in de praktijk brengen van onderzoek door MKB-bedrijven die direct verbonden zijn met kennisinstellingen. Ook is de algemene groepsvrijstellingsverordening voor staatssteun aan het MKB herzien.

### 9.5. Onderzoek

#### **9.5.1. Zevende Europees Kaderprogramma**

Het EU 7<sup>e</sup> 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. In het beheerscomité voor dit thema is VROM de delegatieleider voor Nederland; LNV, V&W, OCW, en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) zijn betrokken.

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 lucht 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 milieu-overeenkomsten, 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.



De rol van VROM is derhalve van beleidsstrategische waarde die bijdraagt 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, o.m. het opstellen van Roadmaps in nagenoeg alle lidstaten, oprichten van meer dan 30 Europese Technologie Platforms (bijv. WSSTP – zie 4.3.4.; SusChem voor duurzame chemie, ECTP voor duurzame bouw, EBTP voor biobrandstoffen, etc); effectueren van het nieuwe CIP (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, o.m. voor: opstellen van een milieutechnologieverificatieplan; openen van de wereldmarkt voor nieuwe milieutechnologie als bijdrage aan de mondiale duurzaamheidsambities en multilaterale milieu-overeenkomsten; het uitvoeren van een nanotechnologie actieplan.

Eveneens in het kader van ETAP werd het ERA-net SusPrise opgericht waarin nationale overheden deelnemen die de ontwikkeling en markttoegang van eco-innovatieve technologieën financieel stimuleren. Nederland heeft in SusPrise een leidende rol gespeeld; belangrijke activiteiten inclusief workshops en congressen voor de uitwisseling en verdere ontwikkeling van effectief beleid hebben plaatsgevonden. De mogelijkheden van SusPrise voor verdere ontwikkeling van gecoördineerde overheidsinterventies voor eco-innovatie moeten nu in het licht geplaatst worden van nieuwe initiatieven van onder meer Duitsland en Frankrijk voor het oprichten van een nieuw omvattend ERA-net SusStrat voor strategieën voor eco-innovatie, duurzame ontwikkeling en implementatie van beleid. Nederland zal zich hierbij mogelijk aansluiten.

Nederland is vertegenwoordigd in de "High-level group on ETAP". De deelname en actieve opstelling dragen bij aan de strategische doelen voor eco-innovatieve milieutechnologie.

### **9.5.3. Strategisch Plan voor energietechnologie (SET-Plan)**

Eind vorig jaar heeft de Commissie een Mededeling uitgebracht over een Europees Strategisch plan voor Energietechnologie (SET-Plan): 'Naar een koolstofarme toekomst'. 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 (onderzoeks-)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. 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).

#### *Nederlandse inzet*

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 sterktes 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 Zevende Kaderprogramma nog verhelderd moeten worden. Tegen deze achtergrond steunt Nederland het opzetten van een 'Steering Group' en een virtuele Europese Energieonderzoeksalliantie.

## 9.6. Monitoring

### **9.6.1 Gemeenschappelijk milieu-informatiesysteem (SEIS)**

De Europese Commissie heeft begin 2008 uitgangspunten gepubliceerd voor een "gemeenschappelijk milieu-informatiesysteem (Shared Environmental Information System SEIS)". 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 milieuriichtlijnen bevat verplichtingen aan de lidstaten voor monitoring en rapportage van de kwaliteit van verschillende componenten en aspecten van het milieu. De Europese 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 ten slotte 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 Europese 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"). Investerings vereist 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 Europese Commissie verwacht rond de jaarwisseling 2008-2009 te komen met voorstellen ter herziening van de gestandaardiseerde rapportagerichtlijn (91/692/EG) waarin de beginselen en doelstellingen van het SEIS wettelijk bindend worden. Dit lijkt prematuur nu er over de beginselen van een gemeenschappelijk milieu-informatiesysteem nog geen politieke overeenstemming is en de kosten voor ombouw – en geleidelijke harmonisatie – van gegevensbestanden in de lidstaten nog in kaart gebracht moeten worden. Het Europees Milieuagentschap heeft immers de opdracht om in de loop van 2008 in samenwerking met de lidstaten een gedetailleerd uitvoeringsplan inclusief een overzicht van kosten en baten van een gemeenschappelijk milieu-informatiesysteem op te stellen.

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 Kopernikus-initiatief.

Nederland pleit al langer voor modernisering van de Europese rapportageverplichtingen en onderschrijft derhalve de gedachte van een evolutie van systemen voor collectie, 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, en
2. systemen voor gegevens opslag en verwerking op nationaal niveau, op passend niveau van aggregatie (nader overeen te komen) en waarvoor geen vertrouwelijkheid geldt op grond van commerciële of veiligheidsoverwegingen.

### **9.6.2. Kopernikus**

Kopernikus, eerder bekend onder de naam GMES, is een gemeenschappelijk programma van de Europese Commissie, het Europees Ruimteagentschap (ESA) en hun lidstaten. Kopernikus beoogt een permanente dialoog tussen de bronhouders van gegevens op het gebied van milieu en veiligheid en de gebruikers ervan tot stand te brengen. Hierdoor zal een beter begrip ontstaan van de mogelijkheden en behoeften die er op dat vlak zijn en kunnen informatiediensten die van belang zijn voor milieu en veiligheid verbeterd worden en nieuwe diensten gecreëerd worden. Daarbij gaat het om in-situ en satellietgebaseerde aardobservatie waarnemingen en daarvan (veelal door combinatie) betekenisvolle informatie te maken met behulp van modellen. Voor de coördinatie van de in-situ waarnemingen speelt het Europees Milieuagentschap (EMA) een leidende rol. Voor Nederland is het van belang om de mogelijkheden van EMA te verruimen deze gegevens te uniformeren en de aanlevering van in-situ gegevens vanuit de lidstaten te versnellen, om de vrije (en gratis) toegang tot deze gegevens zo snel mogelijk tot stand te laten komen, en om bestaande meetreeksen te continueren. Binnen Nederland bestaat er nog weinig kennis over Kopernikus en de diensten die het zal gaan leveren en EZ overlegt met de overige betrokken departementen hoe dit te verbeteren.

### **9.6.3. INSPIRE**

De Europese richtlijn "Infrastructure for Spatial Information in Europe" (INSPIRE) is in maart 2007 officieel vastgesteld. Zij heeft als doel het harmoniseren van ruimtelijke gegevens van overheidsorganisaties ten behoeve van het milieubeleid en het oprichten van een infrastructuur hiertoe. Door deze infrastructuur wordt de uitwisselbaarheid en toegankelijkheid van ruimtelijke informatie voor burgers, voor overheden binnen lidstaten en tussen lidstaten en organen binnen de EU vergroot. De richtlijn spreekt van "ruimtelijke informatie", hetgeen in Nederland ook vaak als geo-informatie wordt aangeduid.

Voor een goede integrale aanpak van (grensoverschrijdende) beleidsproblemen is betrouwbare ruimtelijke- of geo-informatie nodig. Een praktisch voorbeeld ter illustratie: Bij de aanleg van de kanaaltunnel onder de Noordzee tussen Frankrijk en Groot-Brittannië heeft men van twee kanten geboord. Omdat Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk verschillende zeeniveau-data gebruiken werd in het begin als het ware "langs elkaar heen geboord". Gelukkig heeft men dit op tijd gemerkt en daarmee grote problemen voorkomen. De richtlijn heeft naast het milieubeleid ook uitstraling naar andere gebieden.

Hoewel opgezet vanuit milieu leidt INSPIRE dankzij zijn brede toepassing tot een algemeen Europese geo-informatievoorziening. Zo zijn de thema's ook goed van toepassing op het gebied van bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, openbare orde en veiligheid en volksgezondheid. Het betreft enerzijds basis geo-informatie zoals onder andere coördinaten, adressen, kadastrale kaart en topografische namen en anderzijds ruimtelijke gegevens van objecten die te maken hebben met milieu zoals onder andere habitats, meteorologie en bodemgebruik.

### **9.6.4. PRTR**

Onder het Verdrag van Aarhus (VN-ECE) is in 2003 het zgn. PRTR-Protocol (Pollutant Release and Transfer Register) tot stand gekomen. Het doel van het protocol is 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 op [www.emissieregistratie.nl](http://www.emissieregistratie.nl)). Via verplichte rapportages van bedrijven komen deze gegevens boven tafel.

Het Protocol is nog niet in werking getreden. Dat zal gebeuren wanneer er 16 partijen (lidstaten) hebben geratificeerd. Op dit moment zijn dat er 11: Luxemburg, Zwitserland, Duitsland, Estland, Letland, Nederland, Noorwegen, Slowakije, Kroatië, Denemarken, Zweden. Daarnaast heeft de Europese Gemeenschap geratificeerd.

Voor de EU bestond sinds 2004 al het EPER (European Pollutant Emission Register). Dat wordt nu vervangen door een Europees PRTR (E-PRTR) dat grotendeels op het Protocol is gebaseerd. Voor het eerst zal dit register in de herfst van 2009 worden gepubliceerd, op basis van de gegevens van 2007. Het E-PRTR zal uitgebreider dan EPER zijn en zal emissies in lucht, water en bodem, en transporten van afval bevatten, zowel vanuit grote installaties als diffuse bronnen. Dit alles is vastgelegd in een Europese verordening. Nederland heeft deze verordening inmiddels geïmplementeerd. Daarnaast is in 2008 een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aangeboden waarmee het zgn. PRTR-verslag wordt geïntegreerd met het Nederlandse Milieujaarverslag (MJV).

#### *Nederlandse inzet*

Tijdens de derde bijeenkomst van partijen van het Aarhusverdrag in Riga, 11-13 juni 2008, is een verklaring aangenomen waarin landen worden opgeroepen alles in het werk te stellen om het PRTR-protocol zo spoedig mogelijk in werking te laten treden. Naar verwachting zal het protocol eind 2008, begin 2009 in werking treden. In 2009 zal dan de eerste bijeenkomst van partijen plaatsvinden. Nederland zal zich, net als voorheen, actief blijven inzetten bij (de voorbereiding van) de eerste bijeenkomst van partijen bij het Protocol, en betrokken blijven bij het overleg in de EU. Omdat de nadruk momenteel ligt op de implementatie van de Europese verordening over PRTR door de lidstaten, zijn in 2009 geen grote wijzigingen in de internationale regelgeving te verwachten. Nederland zal actief blijven in de internationale uitwisseling van kennis rond emissieregistratie, onder meer via werkgroepen in het kader van het Verdrag inzake Grensoverschrijdende Luchtverontreiniging over Lange Afstand (CLRTAP) en het Klimaatverdrag (UNFCCC). 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.

## 9.7. 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 uitvoering en handhaving in alle lidstaten. Veel regelingen, zoals die op het terrein van transport van afval en gevaarlijke stoffen, kunnen alleen internationaal doelmatig worden gehandhaafd. De uitvoering en handhaving is in Europa nog zeker niet overal op gelijk niveau. De uitvoering in de EU-lidstaten van de in dit verband belangrijke Aanbeveling betreffende minimumcriteria voor milieuspecties<sup>35</sup> vertoont lacunes. In het Zesde Milieu Actieprogramma 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-netwerk<sup>36</sup> maatregelen 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. 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 (terecht) steeds meer aandacht, maar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid daarvan blijven vaak nog onderbelicht. Voor deze aspecten moet in de verschillende fasen van het wetgevingsproces meer systematisch aandacht komen. Inmiddels wordt dit ook door de Europese Commissie onderkend. In de Mededeling van de Commissie over de toepassing van gemeenschapsrecht<sup>37</sup> geeft de Commissie aan dat bij het opstellen van voorstellen er meer aandacht moet worden besteed aan uitvoerings-, beheers- en

<sup>35</sup> Aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 4 april 2001 betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties in de lidstaten (2001/331/EG).

<sup>36</sup> European Union Network for the implementation and enforcement of environmental law (<http://ec.europa.eu/environment/impel/>)

<sup>37</sup> Een Europa van resultaten – toepassing van het gemeenschapsrecht, COM(2007)502 definitief, van 5 september 2007.

handhavingskwesities, met name in de fase van de effectbeoordeling en tijdens de gehele beleidscyclus.

#### *Nederlandse inzet*

Net als voor 2008 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 uitgebracht<sup>38</sup>. In deze Mededeling doet de Commissie een aantal voorstellen voor mogelijke verbetering van de Aanbeveling. 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 Mededeling, 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 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 in 2009 één van de gangmakers zijn als het gaat om het verder uitbouwen van het IMPEL-netwerk als internationale vereniging van samenwerkende milieuautoriteiten in de EU-lidstaten. 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-richtlijn<sup>39</sup>. 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 gezien welke voorstellen zouden moeten worden getoetst met behulp van de Checklist.

Tot slot wil Nederland de voorstellen van de Europese 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 slechts 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 sindsdien gesteund door VROM en het Amerikaanse Environmental Protection Agency. Ook UNEP, de Wereldbank, OESO, de Europese Commissie en diverse landen ondersteunen het netwerk. In INECE werkt een internationale gemeenschap van professionals samen op gebied van toezicht, handhaving, rechtspraak, wetenschap om

---

<sup>38</sup> 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

<sup>39</sup> COM(2007) 844 definitief

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.

#### *Nederlandse inzet*

De Nederlandse inzet is erop gericht het wereldwijde belang van uitvoering en handhaving van milieuregelgeving verder te ondersteunen. Hierbij hecht Nederland nadrukkelijk aan concrete en praktische samenwerkingsactiviteiten. Zo steunt Nederland inmiddels via INECE een internationaal project voor verbetering van de aanpak van illegale afvaltransporten. Verder wordt ingezet op een internationaal traject ter verdere professionalisering en facilitering 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**

Een goedwerkend en sterk nalevingsmechanisme bij een milieuverdrag is een belangrijk instrument om het doel van het verdrag (uiteindelijk: een beter milieu) te bereiken. Een nalevingsmechanisme kan net dat steuntje in de rug (via technische hulp bijvoorbeeld) of, bij persistente niet-naleving, die stok achter de deur voor een partij zijn om een einde te maken aan een situatie van niet-naleving. 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 dit uitgangspunt. Die krachtige inzet heeft de afgelopen jaren bij veel milieuverdragen geleid tot het vaststellen van een nalevingsmechanisme. Maar de laatste tijd ondervindt de EU steeds meer weerstand in de internationale onderhandelingen, vooral van de VS, India, Australië, China en Brazilië.

Onder een groot aantal milieuverdragen is de nalevingsprocedure 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).

De inzet voor 2008 was ook om meer Nederlanders verkozen te krijgen in nalevingscomités. Van de vijf milieuverdragen die in 2008 verkiezingsrondes hielden (Cartagena, Espoo, Aarhus, Montreal, Kyoto), zijn er bij twee Nederlanders verkozen. Het gaat om het Cartagenaprotocol over bioveiligheid en het Verdrag van Aarhus. Bovendien waren in 2008 al landgenoten actief in de nalevingscomités van het Kyotoprotocol en het Montrealprotocol.

#### *Nederlandse inzet*

Ook in 2009 zal, net als in 2008, worden ingezet op een effectievere naleving van milieuverdragen. De huidige inzet van Nederland en de EU is niet altijd effectief meer. Er zal meer rekening gehouden moeten worden met de politieke realiteit. Het doel van Nederland blijft echter ongewijzigd: we willen komen tot een procedure die de implementatie en naleving van verdragsverplichtingen faciliteert, bevordert en waarborgt door (a) het in een zo vroeg mogelijk stadium identificeren van implementatie- en nalevingsproblemen 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 Commissie<sup>40</sup>. 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 gemeenschappelijke 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 Europese 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. Het zal niet verbazen dat ook in de Kaukasus het werk er dit jaar niet gemakkelijker op geworden is. 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 VNECE-lidstaten. Het bundelt de programma's van de belangrijkste internationale organisaties, waaronder EU, OESO, VN (ECE, UNEP, WHO), Oost-Europabank, en richtte zich de afgelopen jaren vooral op de modernisering van het milieubeheer in de Midden- en Oost-Europese landen. Dit heeft de Midden-Europese landen zonder twijfel geholpen bij het voldoen aan het milieu-acquis van de Europese Unie.

Na toetreding in 2004 van een achttal Midden-Europese landen<sup>41</sup> 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 Europese 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 VNECE-milieuverdragen en bijbehorende protocollen;
- het programma (VNECE) 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).

<sup>40</sup> Kamerbrief Appreciatie Uitbreidingspakket Europese Commissie, vastgesteld in de Ministerraad 21 november 2008.

<sup>41</sup> Daarnaast traden in 2004 Malta en Cyprus toe.

De ministeriële Conferentie heeft ook opdracht gegeven tot herziening van de werkwijze binnen het programma "Environment for Europe". Op vooral Amerikaans aandringen wordt gestreefd naar meer doelmatigheid, een grotere efficiëntie en zichtbaarheid. Dit moet resulteren in voorstellen die in het voorjaar van 2009 ter vaststelling voorliggen in de VN Economische Commissie voor Europa (VN ECE).

VNECE 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 Nabuurschapsbeleid 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 overheidspersoneel.

De programma's dienen een beter leefmilieu en gebruik van natuurlijke hulpbronnen in het gehele gebied van continentaal Europa. Een ander oogmerk voor Nederland van belang is – meer of minder direct – bij te dragen aan de stabiliteit van de buitengrenzen van de Europese Unie.



## **Nawoord**

Een veelheid van onderwerpen komt ook in 2009 op Nederland af. De uitdagingen zijn bekend, de analyse is gedaan, het komt nu op handelen aan. Het sleutelwoord daarbij is samenwerken. De Nederlandse regering gaat daadkrachtig door op de ingeslagen weg naar een duurzame samenleving, samen met het parlement, andere overheden, bedrijfsleven, burgers en maatschappelijke organisaties.

Laat de Internationale Leefomgevingsagenda 2009 daarbij een nuttig naslagwerk zijn waarin de uitgezette koers voor de verschillende onderwerpen in onderling verband is samengevat.

## Afkortingenlijst

ABS	Access and benefit sharing
AGEE	Advisory Group on Environmental Emergencies
AHJWG	Ad hoc joint working group
BAT	Best available techniques (NL : BBT)
BBT	Beste beschikbare technieken (EN: BAT)
BEP	Best environmental practices
BREF	BAT reference document
CBD	Conventie Biologische Diversiteit
CCS	Carbondioxide capture and storage
CDM	Clean Development Mechanism (Klimaatverandering)
CE merk	Conformité Européenne (Normalisatie)
CEHAP	Children's Environment and Health Action Plan
CEN	Europees comité voor normalisatie
CER	Certified Emission Reduction Unit, emissierechten uit gegarandeerd duurzaam emissiereducerend CDM-project
CFK	Chloorfluorkoolstof
CLRTAP	Convention on Long Range Transboundary Air Pollution
CO <sub>2</sub>	Kooldioxide
COP	Conference of Parties
DDT	Dichloor Diphenyl Trichloorethaan
CSD	Commission for Sustainable Development (VN)
EAM	Environmental Assessment Module
EBTP	Europees toetsingspanel van het bedrijfsleven European Business Test Panel
ECE	Economic Commission for Europe (VN)
ECI	European Critical Infrastructure
ECTP	European Construction Technology Platform
EFSA	European Food Safety Authority Europese Voedselveiligheids Autoriteit
EGCC	Europees orgaan voor grensoverschrijdende samenwerking
EGTS	Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking
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 milieu-auditsysteem)
EPBD	Energy performance of buildings directive
EPCIP	European Programme Critical Infrastructure Protection
EPER	European Pollutant Emission Register
ERA	European Research Area Networks
ERU	Emission Reduction Unit, emissierechten uit gegarandeerd duurzaam emissiereducerend JI-project.
ESPN	European Spatial Planning Observatory Network
ETAP	Environmental Technology Action Plan
ETS	Emission trading scheme
Euromed	Euro-Mediterranean Partnership
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FAO	Food and Agricultural Organization
GEF	Global Environment Facility
GGO	Genetisch Gemodificeerde Organismen (EN: GMO'S)
GMES	Global Monitoring for Environment and Security
GvO	Garanties van oorsprong (emissierechten)
HCFK	Chloorfluorkoolwaterstof

HCH	Hexachloorcyclohexaan
HM	Heavy Metal (zware metalen)
ICCM	Intergovernmental Conference on Chemicals Management
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IHP	International Humanitarian Partnership
ILO	International Labour Organisation
IMO	International Maritime Organisation
IMPEL	Implementation and Enforcement of Environmental Law
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)
ITER	International thermonuclear experimental reactor
JI	Joint implementation (klimaatverandering)
KADO	Kabinetsaanpak Duurzame Ontwikkeling
KIWA	Keuringsinstituut voor Waterleidingsartikelen
KP	Kaderprogramma
KRW	Kaderrichtlijn water
LRTAP	Long-Range Transboundary Air Pollution
MDG	Millennium development goals
MEPC	Marine Environment Protection Committee
MER	Milieu Effect Rapportage
MJSP	Meerjaren Samenwerkingsprogramma
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
MoU	Memorandum of Understanding
MW	Megawatt
NAIADES	Navigation And Inland Waterway Action and Development in Europe, Geïntegreerd Europees actieplan voor de binnenvaart
NDCRO	Nederlands-Duitse Commissie Ruimtelijke Ordening
NEC	National emission ceilings
NEHAP	National environmental health action plan
NGO	Non-gouvernementele organisatie
NH <sub>3</sub>	Ammoniak
NO <sub>2</sub>	Stikstofdioxide
NSL	Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
ODA	Official Development Aid
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (EN: OECD)
OEWG	Open Ended Working Group
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PCB	Polychloorbifenyyl
PIC	Prior-informed consent
PM <sub>10</sub> , PM <sub>2,5</sub>	10 resp. 2,5 Particles per Million: Fijn stof (diverse gradaties, PM <sub>10</sub> is minder fijn dan PM <sub>2,5</sub> )
POP's	Persistent Organic Pollutant
QPS	Quarantine and Pre Shipment
REACH	Registratie, evaluatie en autorisatie chemische stoffen
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne
RoHS	Restriction of Hazardous Substances (Europese richtlijn)
ROR	Richtlijn overstromingsrisico's
SAICM	Strategic Approach to International Chemicals Management
SBA	The Small Business Act
SDS	Europese Duurzaamheidsstrategie
SCP	Sustainable consumption and production

SEA	Strategic environmental assessment
SECA	Sulphur Emission Control Area
SEIS	Shared Environmental Information System
SET	Strategic energy technology
SG	Steering groups
SIP	Sustainable Industrial Policy
SO <sub>2</sub>	Zwavel dioxide
THE PEP	Transport, health and environment: pan-european action programme
TNO	Nederlandse Organisatie voor Natuurwetenschappelijk Onderzoek
TPMS	Tyre Pressure Monitoring Systems
UNDAC	United Nations Disaster Assessment and Coordination
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe (NL: VN-ECE)
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (Klimaatverdrag)
VLANED	Subcommissie grensgebied Vlaanderen Nederland
VN	Verenigde Naties (EN: UN)
VTE	Raad voor vervoer transport en energie
VWS	Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport
WEEE	Waste in electronic and electrical equipment (Europese Richtlijn)
WHO	World Health Organization
WPNM	Working party on manufactured nanomaterials
WSSD	World Summit on Sustainable Development
WSSTP	Water Supply and Sanitation Technology Platform