

Vergaderjaar 2012–2013

21 501-08

Milieuraad

Nr. 460

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 mei 2013

Hierbij bied ik u het verslag aan van de Informele Milieuraad die werd gehouden op 22 en 23 april 2013 te Dublin. Tijdens deze informele Raad is gesproken over de groene economie en het groene productenbeleid, luchtkwaliteit, internationale klimaatonderhandelingen en het Klimaat- en Energiepakket 2030.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

Verslag van de informele Milieuraad d.d. 22-23 april 2013 in Dublin, Ierland

Samenvatting

Op 22 en 23 april vond in Dublin de Informele Milieuraad plaats. Vier onderwerpen stonden geagendeerd:

- Een beleidsdiscussie over de groene economie en hulpbronnefficiëntie met speciale aandacht voor het groene productenbeleid;*
- Een politieke discussie over beleid en maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit in de context van de aankomende herziening van de thematische strategie voor luchtverontreiniging;*
- Een beleidsdiscussie over de consulterende Commissiemededeeling over de internationale klimaatonderhandelingen;*
- Een lunchdiscussie samen met de EU ministers voor energie over het groenboek over het Klimaat- en Energiepakket 2030.*

Om het vergroenen van de economie te stimuleren met de juiste maatregelen start de Commissie een proefproject om verschillende bestaande methodes voor het in kaart brengen van de «groenheid» van producten met elkaar te vergelijken. Daaruit zou per productgroep een eenduidige methode moeten worden ontwikkeld, gebaseerd op levenscyclusanalyse en de voetafdruk. Dit proefproject zal tot 2016 lopen. De Commissie wil de eerste uitkomsten van het project in 2014 gebruiken voor een grote herziening van het productenbeleid. Veel lidstaten, waaronder Nederland, omarmden het idee van het vergroenen van de economie en vonden maatregelen als het externaliseren van milieukosten, het verschuiven van belastingen en het stimuleren van innovatie belangrijk. Verschil van inzicht was er wel of deze initiatieven tijdens een economische crisis opportuun zijn. Zowel het argument dat het aanjagen van de groene economie kosten met zich meebrengt die de lidstaten nu niet kunnen dragen, als het tegenargument dat een groenere economie juist als een kans en niet zozeer als een bedreiging moet worden gezien en dat er ook milieumaatregelen zijn die juist geld besparen, werden genoemd. Nederland gaf verder aan dat nog veel kan worden bereikt door betere implementatie en handhaving van al bestaande wetgeving, zoals bijvoorbeeld voor afval.

Aanscherping van de luchtkwaliteitseisen voor de buitenlucht zal geen onderdeel van de herziening van de Thematische Strategie Luchtverontreiniging zijn. De herziening die is voorzien voor de tweede helft van 2013 zal zich met name richten op de vraag hoe en waarmee landen geholpen kunnen zijn om de bestaande normstelling na te leven. Er was geen breed gedragen inzicht over de vraag in hoeverre scherpere normen voor de uitstoot bij de bron daar een rol in kunnen spelen. Hoewel lidstaten het belang van goede luchtkwaliteit voor de gezondheid onderstreepten, vreesden ze dat, net als bij het groene productenbeleid, de kosten van maatregelen die de uitstoot van luchtverontreiniging verder beperken, hoog zullen zijn. Nederland heeft specifiek ingebracht dat een win-win situatie kan worden bereikt door een geïntegreerde aanpak van klimaat en luchtkwaliteit.

Voor de EU is een rol weggelegd om met de nieuwe klimaatovereenkomst een brug te slaan tussen bottom-up maatregelen en internationale top-down maatregelen. Om te bereiken dat vrijwel alle landen aan het nieuwe klimaatverdrag mee gaan doen, is optimale communicatie tussen de EU en andere landen een cruciale voorwaarde. De tot nu toe meer gangbare «firewall» discussies moeten worden vervangen. Ook het bestaande onderscheid tussen landen die wel bindende verplichtingen hebben en landen die dit niet hebben, is aan herziening toe. Beter dan

defensief te onderhandelen over reductiedoelstellingen, zouden de landen die tot het nieuwe klimaatverdrag willen toetreden, kunnen spreken over een overkoepelende uitdaging, waarvan klimaatmitigatie een onderdeel zou moeten zijn. Dit is vooral door Nederland ingebracht en vond veel bijval.

Voor het klimaat- en energiepakket 2030 verwacht de Commissie pas over 2 of 3 jaar met een voorstel te komen over de aanvullende doelen. De Commissie komt in het najaar wel met een impact assessment. Een aantal lidstaten wil richting 2030 verder met meerdere bindende doelen (CO₂-reductie, hernieuwbare energie, energiebesparing), andere landen vinden één doel voor CO₂-reductie voldoende. Daarnaast gaven meerdere lidstaten aan dat een hervorming van het emissiehandelssysteem nodig is.

Uitgebreid

Naast de delegaties uit de EU lidstaten en de EU commissarissen Potočnik (Milieu), Hedegaard (Klimaat) en Oettinger (Energie) waren Kroatië, IJsland en Turkije (kandidaatlidstaten) en Noorwegen en Zwitserland (leden van de Europese economische ruimte/EER) aanwezig. De voorzitter van de Commissie voor milieu, gezondheid en voedselveiligheid van het Europees Parlement (EP), dhr. M. Grootte, de directeur van het van het Europees Milieuagentschap, mevr. J. McGlade en de directeur Milieu bij de OESO, dhr. S. Upton, alsmede vertegenwoordigers van Business Europe (werkgeverskoepel) en het European Environmental Bureau (gezamenlijke Europese NGO's) waren genodigd om aan de discussies bij te dragen.

Groene productenbeleid

Het eerste punt op de agenda, een discussie over «Building the Single Market for Green Products in a Resource Efficient Europe», werd gefaciliteerd door dhr. Simon Upton. Commissaris Potocnik gaf aan dat er veel uitdagingen zijn om de groene economie verder te ontwikkelen, ook op het gebied van groene producten. Hij haalde een aantal verbeterpunten aan, zoals de overvloed aan labels en keurmerken en het gebrek aan vertrouwen in groene claims bij consumenten, mede veroorzaakt door het gebrek aan transparantie. Om het vergroenen van de economie te stimuleren met de juiste maatregelen gaat de Commissie een proefproject starten om verschillende bestaande methodes voor het in kaart brengen van de «groenheid» van producten met elkaar te vergelijken. Daaruit zou per productgroep een eenduidige methode moeten worden ontwikkeld, gebaseerd op levenscyclusanalyse en de voetafdruk. Dit proefproject zal tot 2016 lopen. Lidstaten worden gevraagd hieraan deel te nemen. De Commissie wil de eerste uitkomsten van het project in 2014 gebruiken voor een grote herziening van het productenbeleid.

Dhr. Upton benadrukte dat er meerdere maatregelen moeten worden genomen om het vergroenen van de economie tot stand te laten komen en dat het geen zin heeft slechts één van de opties te implementeren. Hij gaf aan dat betrouwbare informatie over producten en internalisering van de impact op het milieu in de prijzen, belangrijk is. Dhr. Upton gaf een aantal voorbeelden van landen (waaronder Nederland) die de milieu-impact in de prijzen hebben geïnternaliseerd, vergroening van belasting hebben geïmplementeerd en/of labelling hebben ingevoerd en waar deze maatregelen ook werken om de groene economie te stimuleren. Dhr. Upton betoogde verder dat een «one-size-fits-all»-oplossing op EU-niveau niet voor de hand ligt en dat er zal moeten worden gekeken naar maatregelen op maat per product en per regio. Ook zal er aandacht

moeten zijn voor het feit dat «milieu» niet altijd de bepalende factor is om voor een groen product te kiezen. Dhr. Upton waarschuwde voorts dat vrijwillige maatregelen niet zullen werken en dat alleen wetgeving zal leiden tot verandering en dat de EU leiderschap kan tonen door wereldwijd landen te verleiden en te stimuleren de economie te vergroenen.

De deelnemers aan het debat werd gevraagd om concrete maatregelen te noemen die de groene economie verder kunnen stimuleren. De reacties waren divers van aard. Veel lidstaten, waaronder Nederland, gaven aan het idee van een groene economie te omarmen en te vinden dat maatregelen als het externaliseren van milieukosten, het verschuiven van belastingen en het stimuleren van innovatie belangrijk zijn. Tegelijk gaf een deel van de lidstaten aan dat het aanjagen van de groene economie kosten met zich meebrengt die ze nu niet kunnen dragen. Enkele lidstaten vonden dat de groene economie als een kans moest worden gezien en niet zozeer als een bedreiging en dat er ook milieumaatregelen zijn die juist geld besparen. Het stimuleren van innovatie werd regelmatig genoemd. Het ging daarbij zowel om de ontwikkeling van nieuwe producten, als om het in de markt zetten daarvan. Dit kan worden verbeterd door het aanpassen van wetgeving om administratieve lasten te verminderen en door te proberen maatregelen zo simpel mogelijk te houden. Er was discussie of duurzaam inkopen (GPP) verplicht zou moeten worden gesteld met als argument dat vrijwillige instrumenten te weinig resultaten hebben geboekt. Het belang van het MKB werd ook door diverse partijen benadrukt en horizontale integratie van de principes achter groene economie in EU-wetgeving was ook een belangrijk aandachtspunt. Er waren ook stemmen die expliciet aangaven verplichtende maatregelen niet te zien zitten en die het liever bij vrijwillige afspraken wilden laten. Nederland gaf verder aan dat nog veel kan worden bereikt door betere implementatie en handhaving van al bestaande wetgeving, zoals bijvoorbeeld voor afval.

Dhr. M. Groote, voorzitter van de Milieucommissie van het Europees Parlement, benadrukte het belang van hergebruik voor de EU. Hij pleitte ook voor een «milieu-index» voor bedrijven, waardoor inzicht wordt gegeven in de duurzaamheid van producten die door bedrijven op de markt worden gezet. Tot slot waarschuwde Groote dat het vrijhandelsakkoord waar nu over wordt onderhandeld met de Verenigde Staten niet moet leiden tot een versoepeling van milieu-eisen. Mevr. J. McGlade, directeur Europees Milieuagentschap (EEA) ging ook in op internationale handel en stelde voor dat de EU zou pleiten voor een nieuwe WTO-classificatie die het onderscheid tussen gangbare en groene producten beter tot uiting brengt.

Op de vraag hoe consumenten en organisaties kunnen worden gestimuleerd om meer groene producten te kopen en een groene cultuur te ontwikkelen, kwamen weinig concrete oplossingen. Educatie werd veel genoemd alsmede betere informatie over groene producten bovenop eenduidige en vereenvoudigde etikettering. Ook werd, onder andere door Nederland, naar voren gebracht dat de groene economie zou kunnen worden gestimuleerd door bredere toepassing van duurzaam inkopen, het meten van de energie-efficiëntie van producten, betere integratie van de groene economie in andere beleidsterreinen, het verbeteren van de algemene communicatie en het vereenvoudigen van regels.

Commissaris Potocnik sloot het debat af met de opmerking dat de uitdaging er niet kleiner op is geworden. De lidstaten willen de groene economie stimuleren door duidelijke informatie, maar het moet wel op een eenvoudige manier worden gepresenteerd en maatregelen moeten

ook simpel zijn, terwijl het bepalen van milieu-effecten (bijv. door lifecycle analysis, footprints etc.) juist zeer complex is.

Luchtkwaliteit

Commissaris Potocnik opende het debat over luchtkwaliteit met de vaststelling dat ontkoppeling tussen economische groei en luchtverontreiniging is gerealiseerd en dat dit gerust een succes mag worden genoemd. Hij waarschuwde tegelijkertijd (later gesteund door EEA-directeur J. McGlade) dat recente wetenschappelijke onderzoeken ons leren dat de effecten van luchtverontreiniging met name voor de langere termijn nog schadelijker zijn voor onze gezondheid dan tot nu gedacht. Ook de Wereldgezondheidsorganisatie adviseert strengere normen dan die nu van toepassing zijn in de EU. De Commissaris benadrukte dat luchtverontreiniging ons veel geld gaat kosten door gezondheidsproblemen. Hij riep op om, indien lidstaten werkelijk de luchtproblematiek willen aanpakken, een duidelijk signaal te geven om bronmaatregelen te nemen.

Veel lidstaten erkenden de luchtkwaliteitsproblematiek en toonden zich bewust van de problemen, maar verdere reductiemaatregelen om de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen te verminderen, werden niet door alle lidstaten bij voorbaat ondersteund, met name vanwege toenemende kosten. Maatregelen waarmee het verschil wordt weggenomen tussen de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen van auto's op een testbaan en auto's op de weg (cycle bypass), werden genoemd als hoogstnoodzakelijk en dringend. Ook de luchtverontreiniging die wordt veroorzaakt door het stoken van biomassa bleek een grote bron van zorg.

Tijdens het debat werden door de lidstaten verschillende nationale maatregelen genoemd, zoals het verbod om in bepaalde Ierse steden en gebieden steenkool met een hoog teergehalte (smoky coal) te verbranden. In Oostenrijk is in gebieden waar sprake is van een hoge fijnstofbelasting, met ingang van dit jaar in de wintermaanden het gebruik verboden van oude en vervuilende mobiele werktuigen (off-road verordening). Nederland werd meerdere malen genoemd als voorbeeld voor welke monitoringsmaatregelen kunnen worden genomen. In dit verband werd ook het Nederlandse iSPEX genoemd als voorbeeld hoe burgers meer bewust kunnen worden gemaakt van de effecten van luchtverontreiniging. Dit is een instrumentje voor op de smartphone waarmee iedereen zelf de hoeveelheid en het soort schadelijke fijn stof in de lucht kan bepalen, op voorwaarde dat de zon schijnt.

Diverse lidstaten benadrukten dat het op dit moment al een hele klus is om aan de huidige normen te voldoen en dat daar vooral aandacht aan zou moeten worden besteed. Enkele lidstaten gaven aan dat aanscherping van de luchtkwaliteitsnormen na 2020 een belangrijke stap vooruit zou kunnen zijn. Ook werd gezegd dat de herziening van de thematische strategie voor luchtverontreiniging zou moeten ingaan op methaan en de stikstofcyclus en dat rekening gehouden zou moeten worden met lokale, regionale en nationale verschillen en wensen. Nederland heeft specifiek ingebracht dat een win-win situatie kan worden bereikt door een geïntegreerde aanpak van klimaat en luchtkwaliteit.

Internationale klimaatonderhandelingen

De Europese Commissie heeft op 26 maart 2013 een zogenaamde «Consultative Communication» uitgebracht over de mondiale klimaatonderhandelingen (COM (2013) 167). De mededeling is het startschot voor een brede consultatie binnen de EU over vorm en inhoud van het nieuwe klimaatinstrument dat in 2015 door de partijen bij het VN-klimaatverdrag

(UNFCCC) moet worden aangenomen en in 2020 in werking moet treden. Commissaris Hedegaard betoogde dat versterking van internationale samenwerking cruciaal is en dat bewindspersonen binnen de EU met een eensluidende boodschap buitenlandse klimaatpartners kunnen stimuleren ambitie te tonen om de zgn. «twee-graden-doelstelling» te halen. De Commissaris waarschuwde enerzijds dat het vaststellen van wettelijk bindende maatregelen niet gemakkelijk zal zijn en gaf anderzijds aan dat klimaatafspraken met uitsluitend bottom-up-maatregelen ook niet gaan werken. Voor de EU is daarom een rol weggelegd om met de nieuwe klimaatovereenkomst een brug te slaan tussen bottom-up maatregelen en internationale top-down maatregelen. Om te bereiken dat vrijwel alle landen aan het nieuwe klimaatverdrag mee gaan doen, zal optimale communicatie tussen de EU en andere landen de tot nu toe meer gangbare «firewall» discussies moeten vervangen. Ook het onderscheid tussen landen die wel bindende verplichtingen hebben en landen die dit niet hebben is aan herziening toe, hetgeen overigens niet wil zeggen dat iedere verdragspartner dezelfde inzet hoeft te plegen. Beter dan te onderhandelen over reductiedoelstellingen, zouden de aan het nieuwe klimaatverdrag deelnemende landen kunnen spreken over een overkoepelende uitdaging, waarvan klimaatmitigatie een onderdeel zou moeten zijn.

De lidstaten steunden deze boodschap, pleitten onder andere voor goede en strategische communicatie en benadrukten het belang van participatie van alle partijen. Diverse lidstaten benadrukten dat de EU leiderschap moet tonen, maar er waren wat accentverschillen te bespeuren over hoe dat dan moet worden aangepakt. Open communicatie met andere partners werd genoemd en ook dat de EU wel leiderschap moet blijven tonen door zelf het goede voorbeeld te geven. Een aantal landen zei dat er toch wel wettelijk bindende afspraken nodig zijn. De voorzitter van de Milieucommissie in het Europees Parlement, dhr. Groote maakte zich zorgen over de boodschap die de EU heeft afgegeven met het verwerpen van het ETS-backloading-voorstel. Aan de orde kwam ook dat de betrouwbaarheid van de EU ook zal worden bepaald door de financiële verantwoordelijkheid die EU wil dragen. Duidelijke communicatie naar het publiek is daarbij cruciaal, omdat veel burgers het gevoel hebben gekregen dat pogingen tot internationale klimaatafspraken veelal uitlopen op mislukkingen. Verder moet in deze communicatie centraal staan dat het tegengaan van klimaatverandering economische kansen met zich meebrengt.

EEA-directeur J. McGlade maakte van het debat gebruik om twee rapporten aan te kondigen van het EEA. Het eerste rapport zal gaan over REDD+¹ en informatie bevatten over het optimale design van REDD+ om meer toegevoegde waarde te creëren voor nationale economieën. Dit rapport zal in december van dit jaar worden afgerond. Het tweede rapport dat McGlade aankondigde, was een rapport met een visie richting 2050, met scenario's ontwikkeld op basis van diverse bestaande klimaatmodellen en regionale modellen. Dit rapport zal pas eind 2014 worden afgerond, maar desgevraagd kan het EEA wel eerder rapporteren over delen van het rapport.

¹ **Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation** (REDD), inclusief natuurbehoud, duurzaam bosbeheer en het vergroten van de opslagcapaciteit voor koolstof met participatie van de lokale bevolking (REDD+).

Europees klimaat- en energiebeleid 2030

Tijdens een gezamenlijke lunch met de Europese ministers van energie en milieu werd gesproken over het wettelijke raamwerk voor de post-2020 klimaat en energiedoelen. De Commissarissen Oettinger (Energie) en Hedegaard (Klimaat) leidden de discussie in.

Commissaris Oettinger gaf aan een doel voor CO₂-reductie te willen, maar flexibel te zijn ten opzichte van de overige doelen. De Commissie verwachtte pas over 2 of 3 jaar met een voorstel te komen over de aanvullende doelen (nieuw Europees Parlement), niet perse in 2014. Daarnaast gaf hij aan dat het vaststellen van de eerdere doelen ten tijde van economische bloei zijn vastgesteld. Die context is nu veranderd. Ten slotte, sprak Commissaris Oettinger de hoop uit dat de lidstaten tot een compromis kunnen komen, omdat we niet terug moeten vallen naar gefragmenteerde markten.

Commissaris Hedegaard gaf aan dat een optimale interactie tussen de doelen moet worden bereikt, maar dat tegelijkertijd duidelijkheid is gewenst over het post-2020 beleid. Ze gaf aan dat de EU steeds afhankelijker wordt van olie-importen, terwijl de groene sector kansen voor de werkgelegenheid biedt.

Een aantal lidstaten pleitte naast een bindend doel voor CO₂-emissies ook voor een bindend doel voor hernieuwbare energie. Een aantal andere lidstaten wilde alleen een doel voor CO₂-reductie en benadrukte vooral dat we oog moeten hebben voor de concurrentiekracht van de EU. Daarnaast gaven meerdere lidstaten aan dat een hervorming van het emissiehandelssysteem nodig is.

Nederland gaf aan dat het groenboek een eerste belangrijke stap is om de discussie over de doelen voor 2030 op gang te brengen en dat snelle besluitvorming van belang is om investeringen te genereren, *lock-ins* te vermijden en innovatie te stimuleren. Daarnaast gaf Nederland aan een versterkt emissiehandelssysteem te willen dat zorgt voor minder CO₂ uitstoot en juichte Nederland een kosteneffectieve aanpak bij de interactie van klimaat- en energiedoelen voor 2030 toe.

De Commissie komt in het najaar met een impact assessment, dat duidelijk moet maken wat de interactie is tussen de verschillende Europese klimaat- en energiedoelen.