

Vergaderjaar 2021–2022

21 501-08

Milieuraad

Nr. 843

**BRIEF VAN DE STAATSECRETARISSEN VAN INFRASTRUCTUUR
EN WATERSTAAT EN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2021

Hierbij doen we u de geannoteerde agenda van de Milieuraad van 20 december 2021 toekomen, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

De inhoud van deze geannoteerde agenda geeft de meest recente stand van zaken weer. Mocht de agenda op belangrijke punten veranderen, dan zullen wij u hierover tijdens het commissiedebat van 8 december informeren. Het kabinet is voornemens fysiek deel te nemen aan de Milieuraad mits de ontwikkelingen met betrekking tot COVID-19 dit toelaten.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S.P.R.A. van Weyenberg

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
D. Yeşilgöz-Zegerius

GEANNOTEEERDE AGENDA MILIEURAAD

Op de voorlopige agenda van de Milieuraad staan het voortgangsverslag over de Batterijenverordening, een beleidsdebat over voorstellen uit het «Fit-for-55»-pakket en een eerste gedachtewisseling over de EU-Bodemstrategie. Onder het agendapunt «Diversen» staan het voorstel voor een Verordening over ontbossing, de herziening van de Verordening over persistent organische verontreinigende stoffen (POP's) en de herziening van de Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA). Daarnaast zal de Commissie informatie geven over recente internationale bijeenkomsten en zal het inkomend Frans Voorzitterschap hun werkprogramma toelichten.

Batterijenverordening

De Commissie heeft op 10 december 2020 een voorstel voor een Verordening over batterijen uitgebracht¹. In de Milieuraad van 18 maart 2021 en de Milieuraad van 10 juni 2021 hebben opeenvolgende beleidsdebatten plaatsgevonden waarover uw Kamer is geïnformeerd². Het Sloveens voorzitterschap heeft het voorstel voor een Verordening geagendeerd voor de Milieuraad op 20 december en wil een derde beleidsdebat voeren op basis van een nog te ontvangen voortgangsverslag.

Inzet Nederland

Via het BNC-fiche³ heeft het kabinet uw Kamer op 5 februari 2021 geïnformeerd over het voorstel van de Commissie en de inzet van het kabinet in dit dossier. Het kabinet blijft uitdragen dat het voorstel een positieve bijdrage moet leveren aan de transitie naar een circulaire economie en het reduceren van CO₂-emissies. Daarbij legt Nederland vooral de nadruk op de voorgestelde eisen voor een duurzamere productie van batterijen met een langere levensduur, een lagere CO₂-voetafdruk en met toepassing van meer recyclelaar, evenals de toegang tot batterijdata van elektrische voertuigbatterijen. Het kabinet blijft ook pleiten voor een betere meetmethode voor de inzameling van batterijen, en voor een meer ambitieuze aanpak met betrekking tot de inzameling en recycling van batterijen in lichte voertuigen, zoals e-bikes. Ten aanzien van de rechtsgrondslag bepleit het kabinet om het voorstel, naast de interne marktgrondslag, ook op de milieugrondslag te baseren, daar waar het gaat om het afvalbeheer van batterijen. De keuze voor enkel een interne marktgrondslag biedt beperktere mogelijkheden om, waar wenselijk, op nationaal niveau aanvullende of verdergaande maatregelen te treffen om het milieu te beschermen. Bijvoorbeeld bij het stellen van inzameldoelen voor batterijen of bij de toegesneden invulling van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV).

Indicatie krachtenveld

Lidstaten hebben het voorstel over het algemeen positief ontvangen, hoewel het duidelijk wordt dat de lidstaten niet in alles op één lijn zitten. Naast medestanders voor een hoog ambitieniveau, zijn er ook lidstaten die een wat voorzichtigere aanpak voorstaan. Net als Nederland zijn meerdere lidstaten kritisch over de keuze voor de interne markt als enige rechtsgrondslag in verband met een mogelijk beperkend effect daarvan op bestaande goed functionerende nationale regelingen voor afvalbeheer

¹ COM (2020) 798.

² Kamerstuk21 501-08, nrs. 822 en 831.

³ Kamerstuk 22 112, nr. 3041.

en UPV. Het Sloveens voorzitterschap spant zich in om voortgang te maken, maar gegeven de grote omvang en reikwijdte van het voorstel kosten de onderhandelingen, die nog gaande zijn, veel tijd. Lidstaten beraden zich nog op een definitieve positie mede in afwachting van het nog te ontvangen voortgangsverslag en het belangrijke onderdeel over afvalbeheer en UPV.

Fit-for-55

Op 14 juli jl. heeft de Commissie het «Fit-for-55» (Ff55) pakket gepresenteerd, bestaande uit verschillende wetsvoorstellen en een overkoepelende mededeling⁴. Deze voorstellen geven invulling aan de wettelijke verplichting van de EU om in 2030 ten minste netto 55% broeikasgasemissiereductie te realiseren ten opzichte van 1990. Dat is een noodzakelijke stap op weg naar klimaatneutraliteit in 2050 in de EU. Tijdens de Raad vindt de tweede formele bespreking van dit pakket plaats op politiek niveau.

In de Raad is een gedachtewisseling voorzien over de herziening van het EU-emissiehandelsstelsel (ETS), inclusief de uitbreiding naar zeevaart en een nieuw ETS voor de gebouwde omgeving en wegtransport (ETS-BRT), de herziening van de *Effort Sharing Regulation* (ESR), de herziening van de landgebruiksverordening (LULUCF) en de verordening voor CO₂-normen voor lichte voertuigen. Over de specifieke voorstellen is uw kamer op 17 september jl. nader geïnformeerd middels een Kamerbrief⁵ en BNC-fiches⁶. Het Sloveens voorzitterschap zal voortgangsverslagen presenteren, waarna er een discussie zal plaatsvinden tussen de lidstaten.

Inzet Nederland

De inzet van het kabinet is onveranderd sinds de vorige Milieuraad⁷. Het kabinet verwelkomt het Ff55-pakket, dat het juridisch bindende doel van ten minste 55% broeikasgasreductie in 2030 in de praktijk moet brengen. Een Europese aanpak voor het klimaatbeleid is immers vaak (kosten)effectiever dan een nationale aanpak, ook gezien het grensoverschrijdende effect van broeikasgasuitstoot. Het kabinet verwelkomt daarom dat er een breed en ambitieus pakket van samenhangende voorstellen is gepresenteerd. Daarbij is het van belang dat de betaalbaarheid voor de mensen thuis en ondernemers niet uit het oog wordt verloren, en hierbij oog blijft voor draagvlak en uitvoerbaarheid.

Indicatie krachtenveld

De posities van de lidstaten moeten zich veelal nog vormen. Wat betreft het ETS zijn de meeste lidstaten het eens dat het bestaande ETS moet worden aangescherpt in lijn met de 55% doelstelling. Lidstaten moeten nog wel een standpunt bepalen over de details hoe deze aanscherping eruit moet zien. Hierover lijken posities uiteen te lopen, bijvoorbeeld over de manier van aanscherpen van het plafond, aanpassingen van de marktstabiliteitsreserve, en de aanpassingen van de *benchmarks* en verdeling van gratis rechten.

⁴ COM (2021) 550.

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 3201.

⁶ ETS: Kamerstuk 22 112 nrs. 3192 en 3193.

ESR: Kamerstuk 22 112, nr. 3194.

LULUCF: Kamerstuk 22 112, nr. 3195.

CO₂-normen voertuigen: Kamerstuk 22 112, nr. 3191.

⁷ Kamerstuk 21 501-08, nr. 835.

Ten aanzien van de sector luchtvaart steunen de lidstaten over het algemeen het voorstel van de Commissie wat betreft de implementatie van het ETS in samenhang met het *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)*. De standpunten van de lidstaten lopen uiteen over het tempo en de timing van de uitfasering van gratis rechten, met enerzijds een groep lidstaten die het voorstel steunt of een snellere afbouw wil, en anderzijds enkele lidstaten die liever een langzamere afbouw zien. Daarnaast heeft een grote groep lidstaten aandacht voor de mogelijke geopolitieke consequenties van de wijze waarop de Commissie de implementatie van CORSIA in de EU voorziet en deze groep wil graag dat deze risico's beperkt worden. Het gaat hierbij vooral om het voorstel om vanaf 2027 ETS-verplichtingen op te leggen aan vluchten tussen de EU en non-CORSIA landen. Daarbij bestaat ook de kans op het herleven van de discussie over de manier waarop het intra-EU verkeer wordt gedefinieerd onder de Chicago Conventie als internationaal verkeer, en dus onder CORSIA zou moeten vallen en niet onder het EU ETS.

Over uitbreiding van het ETS naar nieuwe sectoren (gebouwde omgeving, wegtransport, zeevaart) bestaat nog geen consensus. Nagenoeg alle lidstaten spreken hierbij uit dat de sociaaleconomische impact van het ETS-BRT bijzondere aandacht verdient. Tegelijkertijd geeft een groeiende groep lidstaten aan dat zij CO₂-beprijzing een belangrijk onderdeel vindt van een gebalanceerde mix aan beleidsvoorstellen om het doel van ten minste 55% broeikasgasreductie in 2030 in de praktijk te brengen.

Voor wat betreft de ESR, plaatsen veel lidstaten nog een studievoorbehoud bij het voorstel. Het krachtenveld is op hoofdlijnen te onderscheiden. Enerzijds pleit een aantal lidstaten voor behoud van de huidige verdeelsleutel op basis van BBP/capita. Anderzijds pleit een aantal lidstaten voor meer convergentie, waarbij een deel benadrukt dat de transitie richting klimaatneutraliteit in 2050 niet in gevaar moet komen, en dat daarvoor alle lidstaten en sectoren moeten bijdragen. Ook wordt gekeken naar mogelijkheden om de huidige flexibiliteit binnen en tussen de verschillende instrumenten, ESR, ETS en LULUCF te behouden of aan te passen. Om de transitie zo kosteneffectief mogelijk vorm te geven, is er op dit moment beperkte flexibiliteit mogelijk tussen deze instrumenten, waarbij (meer dan verplichte) reductie onder het ene instrument kan worden gebruikt om onder een ander instrument te compenseren. Een groep landen wil deze flexibiliteiten vergroten, wat de milieu-integriteit in gevaar zou kunnen brengen als hierdoor bepaalde sectoren te veel worden ontzien. Alle sectoren moeten uiteindelijk naar klimaatneutraliteit in 2050. Een andere groep zoekt naar flexibiliteit die binnen die milieu-integriteit en een kosteneffectieve transitie past.

Een groep van ten minste tien met name bosrijke lidstaten is kritisch op het voorstel om de LULUCF-Verordening te herzien, waarbij het met name gaat om de aanscherping van de nationale bindende doelen voor 2030. Verder vragen lidstaten meer duidelijkheid van de Commissie over de wijze waarop gevolgen van natuurlijke verstoringen, zoals bosbranden, kunnen worden opgevangen.

Over het algemeen verwelkomen alle lidstaten aangescherpte CO₂-normen voor personen- en bestelauto's, en erkennen lidstaten de noodzaak van een dergelijke aanscherping. Uitfasering van de fossiele verbrandingsmotor per 2035, zoals de Commissie heeft voorgesteld, blijft het meest controversiële onderdeel van het voorstel. Waar Nederland, in

lijn met de motie van het lid Boucke c.s.⁸, met een kleine groep koplopers een eerdere uitfaseerdatum en (aangescherpte) tussendoelen vóór 2030 bepleit, bestaat er ook weerstand bij een aantal landen, dat liever ziet dat de uitfaseerdatum juist later ligt. Een discussiepunt is ook differentiatie in de reductiedoelen. Waar Nederland met een aantal landen het standpunt heeft dat voor bestelauto's dezelfde reductiedoelen zouden moeten gelden als voor personenauto's, is er ook een groep lidstaten dat dit verschil in reductiedoelen graag behoudt.

EU-Bodemstrategie

Op 17 november 2021 presenteerde de Commissie de nieuwe EU-Bodemstrategie⁹ voor 2030. Een update van de EU-Bodemstrategie (2006) was eerder al aangekondigd in de EU-Biodiversiteitstrategie¹⁰. In de nieuwe bodemstrategie schetst de Commissie haar visie en doelen richting gezonde bodems in 2050. De strategie levert een belangrijke bijdrage aan doelstellingen van de Green Deal op het gebied van klimaat, biodiversiteit, circulaire economie, voedsel en gezondheid. De strategie omvat een kader met maatregelen voor bescherming, herstel en duurzaam gebruik van de bodem en het bevorderen van kennis, monitoring, bewustwording en financiële middelen, waaronder de ontwikkeling van een EU-brede *Soil Health Law*.

Inzet Nederland

Uw Kamer zal halverwege januari 2022 via de gebruikelijke BNC-procedure geïnformeerd worden over de Nederlandse positie. De strategie sluit op punten aan op nationaal staand beleid en ambities, zoals het PFAS-verbod, de voortgang van bodemsaneringen en doelen voor duurzaam bodembeheer en organische stof in het Nationaal Programma Landbouwbodems¹¹. Tijdens de Milieuraad op 20 december zal Nederland melden het voorstel nog nader te zullen bestuderen. Daarbij zal het kabinet in lijn met staand beleid benadrukken hoe cruciaal goede bodemkwaliteit is voor de toekomst van de landbouw, de voedselvoorziening en het landelijk gebied¹².

Indicatie krachtenveld

De nieuwe EU-Bodemstrategie en een Europese aanpak van de bodem is over het algemeen positief ontvangen door de lidstaten. Het Europees Parlement heeft op 28 april 2021 een resolutie aangenomen waarmee het bij de Commissie aandringt op een voor de EU geldend gemeenschappelijk wettelijk kader¹³, met volledige inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, voor de bescherming en duurzaam gebruik van de bodem. Naast een grondige impact assessment vraagt de resolutie om het ambitieus aanpakken van bodembedreigingen.

Diversen

– Ontbossingsverordening

De Commissie zal een presentatie geven over haar voorstel voor een Verordening over ontbossingsvrije producten dat op 17 november jl. is

⁸ Kamerstuk 32 813, nr. 886.

⁹ COM (2021) 699.

¹⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 2897.

¹¹ Kamerstukken 30 015 en 32 813, nr. 79.

¹² Kamerstuk 30 015, nr. 82.

¹³ 2021/2548(RSP).

uitgebracht. Het voorstel komt voort uit de aankondiging in de Mededeling «Bescherming en herstel van bossen wereldwijd: de actie van de EU opvoeren.»¹⁴ Het voorstel stelt nieuwe regels voor die onder meer moeten garanderen dat producten die EU-burgers kopen, gebruiken en consumeren op de EU-markt niet bijdragen aan wereldwijde ontbossing en bosdegradatie. Daarmee raakt het voorstel aan EU-externe handelsrelaties.

Inzet Nederland

Het kabinet zal het voorstel verwelkomen en uw Kamer op gebruikelijke wijze nader informeren over de positie van het kabinet via het BNC-Fiche. Het kabinet heeft vanaf het begin aangedrongen op het nemen van maatregelen. Zo spraken op initiatief van Nederland vertegenwoordigers van landen aangesloten bij het *Amsterdam Declarations Partnership (ADP)*¹⁵ met de Commissie over de aangekondigde EU-maatregelen. Tijdens dat gesprek bepleitte Nederland, mede namens de ADP-landen, dat de Commissie met een mix van effectieve en ambitieuze maatregelen komt, inclusief wetgeving, die bijdraagt aan het voorkomen van ontbossing. Het kabinet geeft daarmee ook uitvoering aan de motie van het lid Bouali c.s.¹⁶ om tot effectieve EU-maatregelen te komen, die gericht zijn op het vermijden dan wel het minimaliseren van het op de interne markt brengen van producten die gerelateerd zijn aan ontbossing of bosdegradatie.

Indicatie krachtenveld

Gezien er nog geen inhoudelijke bespreking over de Verordening over ontbossingsvrije producten heeft plaatsgevonden, is het krachtenveld nog niet duidelijk.

– POP-verordening

Op 28 oktober jl. heeft de Commissie een voorstel gepubliceerd voor aanpassing van bijlage IV en V van de POP-verordening, betreffende persistente organische verontreinigende stoffen (*persistent organic pollutants*, hierna: POP's).¹⁷ Tijdens de Raad zal de Commissie het voorstel presenteren. Een inhoudelijke bespreking is niet voorzien. Met het voorstel geeft de Commissie uitvoering aan de internationale verplichtingen van de EU uit hoofde van het Verdrag van Stockholm.¹⁸ De POP-verordening heeft als doel om de volksgezondheid en het milieu te beschermen tegen de negatieve gevolgen van POP's. De bijlagen IV en V van de verordening betreffen afvalstoffen die een POP bevatten en hebben als doel te zorgen dat geen of zo min mogelijk POP's uit afval vrijkomen. Het voorstel van de Commissie ligt hiermee op het raakvlak tussen chemicaliën- en afvalwetgeving. Met het voorstel beoogt de Commissie een zo goed mogelijk evenwicht te vinden tussen verschillende beleidsambities uit de Europese Green Deal op dit raakvlak, waaronder het realiseren van gifvrije materiaalcycli, zorgen voor meer recycling en circulariteit, en het reduceren broeikasgasemissies.

¹⁴ COM (2019) 352.

¹⁵ <https://ad-partnership.org/about/>.

¹⁶ Kamerstuk 35 570 XVII, nr. 28.

¹⁷ COM (2021) 656.

¹⁸ Trb. 2001, nr. 171.

Inzet Nederland

Het kabinet beraadt zich op het voorstel en uw Kamer zal op gebruikelijke wijze begin december via het BNC-fiche geïnformeerd worden. Bij de nadere beoordeling van het voorstel zal de kabinetsinzet bepaald worden langs de nationale beleidslijn zoals geformuleerd in de reactie op openbare raadplegingen van de Europese Commissie op het raakvlak tussen chemicaliën-, product- en afvalwetgeving¹⁹, alsook de kabinetsinzet zoals geformuleerd in reactie op een mededeling van de Commissie over de tenuitvoerlegging van het pakket circulaire economie²⁰. Zoals eerder aan uw Kamer is gecommuniceerd in de hiervoor genoemde stukken, staat het kabinet in de beoordeling van de verwerking van afval met verontreinigende stoffen voor een geval tot geval benadering, waarin gekeken wordt naar alle milieu- en gezondheids-effecten van de verschillende opties voor de verwerking van dit afval (recycling, verbranding, storten). Dit wil zeggen dat ruimte moet blijven bestaan voor verantwoordere recycling mits dit tot een verwaarloosbaar risico op blootstelling van mens en milieu leidt, ook wanneer deze producten opnieuw afval worden en nogmaals gerecycled worden. Deze uitgangspunten zullen worden meewogen bij de beoordeling van het voorstel.

Indicatie krachtenveld

Aangezien er nog geen inhoudelijke bespreking over het voorstel van de Commissie heeft plaatsgevonden, is het krachtenveld nog niet duidelijk. Wel is de verwachting dat een aantal lidstaten zal pleiten voor verdere aanscherping van de concentratiegrenswaarden voor POP's. Daar staan naar verwachting lidstaten tegenover die zullen inzetten op minder stringente concentratiegrenswaarden.

– Herziening van de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA)

Op 17 november jl. heeft de Commissie het voorstel voor de herziening van de Europese verordening overbrenging afvalstoffen (EVOA) gepubliceerd.²¹ Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de aankondiging van deze herziening in het actieplan circulaire economie.²² De huidige EVOA bevat de procedures en regels voor het internationaal transport van afval en heeft als hoofddoel om mens en milieu te beschermen. Een belangrijk doel van de herziening is om middels de EVOA de Europese recyclingmarkt – en (daarmee) het behalen van de circulaire doelstellingen van de Unie – te bevorderen. Daarnaast beoogt de Commissie met de herziening de export van afval uit de EU verder te beperken. Tot slot beoogt de Commissie toezicht en handhaving te versterken en illegale export en handel tegen te gaan.

Tijdens de Milieuraad zal de Commissie de herziening van de EVOA presenteren. Een inhoudelijke bespreking is niet voorzien.

Inzet Nederland

Uw Kamer zal op gebruikelijke wijze via het BNC-fiche geïnformeerd worden over de positie van het kabinet. Bij de nadere beoordeling van het voorstel zal de Nederlandse inzet als geformuleerd in de reactie op de

¹⁹ Kamerstuk 22 112, nr. 2701 en Kamerstuk 22 112, nr. 2366.

²⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 2494.

²¹ COM (2021) 709.

²² COM (2020) 98.

openbare raadpleging van de Commissie²³ leidend zijn. Het kabinet heeft hierin aangegeven wijzigingen die de effectiviteit van de EVOA verbeteren en die een zo hoogwaardig mogelijke verwerking van het afval binnen de EU bevorderen, te kunnen steunen. Het kabinet heeft hierin eveneens aangegeven een inzet te kunnen steunen om export van afval uit de EU tot een minimum te beperken. Alleen als duidelijk wordt aangetoond dat een specifieke afvalstroom op een milieuverantwoorde wijze wordt verwerkt, kan export van dat afval uit de EU blijven worden toegestaan. Deze voorwaarde van een milieuverantwoorde verwerking dient daarbij goed te zijn geborgd.

Krachtenveld

Gezien er nog geen inhoudelijke bespreking over de herziening van de EVOA heeft plaatsgevonden, is het krachtenveld nog niet duidelijk. Wel is de verwachting dat een meerderheid van de lidstaten de algemene inzet steunt om ook via de EVOA de transitie naar een circulaire economie te stimuleren.

²³ Kamerstuk 22 112, nr. 2899.