

Vergaderjaar 2021–2022

21 501-08

Milieuraad

Nr. 860

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT EN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 februari 2022

Hierbij doen wij u de geannoteerde agenda van de Milieuraad van 17 maart 2022 toekomen, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Minister voor Natuur en Stikstof.

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 maart 2022 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,
V.L.W.A. Heijnen

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten

I. GEANNOTEEERDE AGENDA MILIEURAAD

Op de voorlopige agenda van de Milieuraad van 17 maart 2022 staan een algemene oriëntatie over de Batterijenverordening, een voortgangsverslag over enkele voorstellen uit het «Fit-for-55»-pakket en een beleidsdiscussie over de ontbossingsverordening. Daarnaast staat een gedachtewisseling over het Europees Semester geagendeerd. Onder «diversen» zal de Commissie informatie geven over het tweede deel van de vergadering van de Verenigde Naties inzake milieu (UNEA5.2), de richtlijn milieucriminaliteit en de verordening persistente organische verontreinigende stoffen.

Batterijenverordening

De Commissie heeft op 10 december 2020 een voorstel voor een verordening over batterijen uitgebracht.¹ In de Milieuraad van 18 maart 2021, van 10 juni 2021 en van 20 december 2021 hebben opeenvolgende beleidsdebatten plaatsgevonden waarover uw Kamer is geïnformeerd². Het Frans Voorzitterschap stuurt de onderhandelingen over de batterijenverordening tussen de lidstaten naar een afrondende fase. De inzet van het Voorzitterschap is om tijdens deze Milieuraad een algemene oriëntatie te bereiken. Bij een algemene oriëntatie bereikt de Raad een politiek akkoord in afwachting van het standpunt van het Europees Parlement. Op dit moment is nog onzeker of de onderhandelingen op de nog openstaande punten ver genoeg gevorderd zullen zijn om dit te bereiken.

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. Vooralsnog blijft de kabinetsinzet gelijk. Het kabinet heeft het voorstel verwelkomd en zal blijven uitdragen dat het voorstel een positieve bijdrage moet leveren aan de transitie naar een circulaire economie en het reduceren van CO₂-emissies. Daarbij benadrukt Nederland vooral het belang van de voorgestelde eisen voor een duurzamere productie van batterijen met een langere levensduur, een lagere CO₂-voetafdruk en met toepassing van meer recyclelaat, evenals toegang tot batterijdata van elektrische voertuigbatterijen. Het kabinet zal blijven pleiten voor een betere meetmethode voor de inzameling en voor een meer ambitieuze aanpak met betrekking tot de inzameling van gebruikte batterijen en recycling van batterijen in lichte voertuigen, zoals e-bikes.

Indicatie krachtenveld

De afgelopen periode zijn de lidstaten het eens geworden over de meeste aanpassingen aan het voorstel door het Voorzitterschap. Zo zijn de lidstaten het eens geworden over de breed gewenste dubbele rechtsgrondslag (interne markt en milieu) en de invoeging van een vijfde batterijcategorie gericht op lichte elektrische voertuigen. Hier heeft Nederland met andere lidstaten voor gepleit. Daarnaast is duidelijk geworden dat de grootste verschillen tussen lidstaten zich concentreren op een tweetal onderdelen. Zoals in de verslagen van de eerdere Milieuraden aan uw Kamer is gemeld, is er een groep lidstaten die een voorzichtigere aanpak voorstaat. Deze lidstaten willen het ambitieniveau verlagen en de implementatie vertragen. Daar tegenover staat een groep

¹ COM(2020) 798.

² Kamerstuk 21 501-08, nrs. 822, 831 en 847.

³ Kamerstuk 22 112, nr. 3041.

van ambitieuze lidstaten, waaronder Nederland. Het tweede geschilpunt betreft de keuze voor het beleid voor restricties van stoffen in batterijen. De lidstaten zijn hier grofweg verdeeld over twee gelijke kampen. Het kabinet pleit voor een hoog ambitieniveau en ziet de Europese verordening over de productie van en handel in chemische stoffen (REACH) vooralsnog als het beste kader voor de restrictie van stoffen in batterijen. Het tweede kamp is voorstander van een eigenstandige procedure in de batterijenverordening voor restricties van stoffen, waarbij de processtappen zijn afgestemd op REACH.

Ten slotte zijn er nog enkele openstaande discussiepunten in het hoofdstuk over afvalbeheer en producentenverantwoordelijkheid. Eén van de punten waar het kabinet zich in dat kader sterk voor maakt, is de eerder genoemde meetmethode voor de inzameling.

Fit-for-55

Op 14 juli jl. heeft de Commissie het «Fit-for-55» (Ff55) pakket gepresenteerd, bestaande uit verschillende wetsvoorstellen en een overkoepelende mededeling.⁴ 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 derde formele bespreking van dit pakket plaats op politiek niveau.

In de Raad is een bespreking voorzien over de herziening van het EU-emissiehandelssysteem (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), de verordening voor CO₂-normen voor lichte voertuigen en het *Social Climate Fund* (SCF). Het Franse voorzitterschap zal voortgangsverslagen presenteren, waarna er een discussie zal plaatsvinden tussen de lidstaten.

Inzet Nederland

Over de specifieke voorstellen en de Nederlandse inzet is uw kamer op 17 september jl. nader geïnformeerd middels een Kamerbrief⁵ en BNC-fiches.⁶ Het kabinet verwelkomt dat er een breed en ambitieus Ff55-pakket van samenhangende voorstellen is gepresenteerd 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 effectiever dan een nationale aanpak, ook gezien het grensoverschrijdende effect van broeikasgasuitstoot. Het kabinet zet zich in voor een snelle behandeling van het pakket, een zo ambitieus mogelijke vormgeving en het daadwerkelijk behalen van de reductiedoelstelling van ten minste 55% in 2030. Daarbij is het van belang dat alle landen en sectoren hun bijdrage leveren, er sprake is van onderlinge solidariteit en dat alle inwoners van de EU mee kunnen doen. De effecten van het Ff55-pakket op de mensen thuis en op ondernemers moeten in beeld worden gebracht en waar nodig zal beleid daarop moeten worden aangepast wanneer de Ff55-onderhandelingen zijn afgerond.

⁴ COM(2021) 550, COM(2021) 803, COM(2021) 804, COM(2021) 802, COM(2021) 805.

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.

SCF: Kamerstuk 22 112, nr. 3198.

Indicatie krachtenveld

Nagenoeg alle lidstaten, waaronder Nederland, zijn het erover eens dat het bestaande ETS moet worden aangescherpt, in lijn met het broeikasgasreductiedoel van ten minste 55% in 2030. Het verdere krachtenveld kan nog op hoofdlijnen worden geduid. Zo moeten de meeste lidstaten nog een standpunt bepalen over de details van hoe die aanscherping eruit moet zien en wordt er nog verschillend gedacht over de eenmalige verlaging van het plafond en de aanpassingen aan de markstabiliteitsreserve, benchmarks voor bedrijven in koolstoflekkagegevoelige sectoren, en de toekenning van gratis rechten.

Ten aanzien van de luchtvaartsector steunen lidstaten over het algemeen het voorstel van de Commissie voor herziening van het ETS en de implementatie van 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 lidstaten die liever een langzamere afbouw zien. Het kabinet steunt een afbouw van de gratis rechten. 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 op dit moment voorziet en wil deze groep graag dat deze risico's beperkt worden. De invoering van het ETS in 2012 op vluchten van en naar Europa leidde namelijk al tot grote geopolitieke represailles. De herziene richtlijn voorziet per 1 januari 2024 een reikwijdte van EU ETS op intra-EU vluchten en CORSIA op externe-EU vluchten. Het kabinet hecht eraan dat bij de implementatie van CORSIA in de EU zoveel mogelijk aangesloten wordt op de afspraken die gemaakt zijn binnen ICAO.

Over uitbreiding van het ETS naar de zeevaart en het nieuwe ETS voor de gebouwde omgeving en wegtransport (ETS-BRT) moeten de meeste lidstaten nog een standpunt bepalen. 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. Sommige lidstaten pleiten voor verdere verbreding van de reikwijdte van het nieuwe ETS naar alle fossiele brandstoffen, waar andere lidstaten juist zoeken naar een beperking van de reikwijdte. Voor ETS zeevaart heeft Nederland voorgesteld om de scope uit te breiden met schepen tussen 400 en 5.000 bruto tonnage om ontwijking door schepen net onder de voorgestelde 5.000 GT-grens te voorkomen.

Voor wat betreft de ESR valt er grofweg een tweedeling te onderscheiden. Aan de ene kant zijn er lidstaten, waaronder Nederland, die benadrukken dat er meer convergentie in de nationale ESR-opgaven moet komen met het oog op klimaatneutraliteit in 2050. Aan de andere kant zijn er lidstaten die vinden dat de verdeelsleutel op basis van BBP/capita moet blijven. 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. Een groep landen wil deze flexibiliteiten vergroten, waardoor de benodigde transitie voor bepaalde sectoren in gevaar kan komen als hierdoor bepaalde sectoren te veel worden ontzien. Een andere groep lidstaten, waaronder Nederland, zoekt juist naar verbetering van de huidige flexibiliteitsmechanismen voor een kosteneffectieve transitie, met behoud van de milieu-integriteit. Alle sectoren moeten uiteindelijk naar klimaatneutraliteit in 2050.

Met betrekking tot het voorstel om de LULUCF verordening te herzien bestaat nog steeds verdeeldheid onder lidstaten over verschillende bepalingen die door de Commissie zijn voorgesteld. Het Voorzitterschap heeft recent voorstellen gedaan om tot een compromistekst te komen. Hierbij wordt ingegaan op een aantal onderwerpen waarbij lidstaten wisselende standpunten innemen, zoals de mate waarin lidstaten gebruik kunnen maken van flexibiliteit met de ESR-verordening en het sanctiemechanisme dat in werking treedt wanneer lidstaten niet aan hun nationale doelstellingen voldoen.

Voor wat betreft het voorstel om de CO₂-normen voor personen en bestelauto's aan te scherpen blijft uitfasering van de fossiele verbrandingsmotor per 2035 het meest controversiële onderdeel van het voorstel. Het kabinet heeft tijdens de Milieuraad van 20 december jl., in lijn met de motie Boucke⁷, zich samen met een kleine groep koplopers ingezet voor een uitfaseerdatum per 2030 en aangescherpte tussendoelen vóór 2030 bepleit. Bij een andere groep lidstaten bestaat weerstand tegen het voorstel om per 2030 uit te faseren en zijn er twijfels over de uitfasering in 2035. Deze twijfels zijn gebaseerd op de mogelijke negatieve gevolgen op hun nationale doelen door een toename van tweedehands auto's. Daarnaast zijn er zorgen over de betaalbaarheid van elektrische auto's. Er is een middengroep lidstaten die de huidige ambitie van het voorstel steunt.

Over het algemeen onderkennen lidstaten dat aandacht voor de sociale aspecten van de klimaattransitie nodig is. Tegelijkertijd blijven verschillende lidstaten kritisch tegenover het SCF, omdat zij principiële dan wel praktische bezwaren hiertegen hebben. Het kabinet is terughoudend ten opzichte van nieuwe fondsen. Andere lidstaten lijken voorzichtig positief, of geven aan graag een groter fonds te zien dat ook tegemoet komt aan de kosten die ze moeten maken voor andere voorstellen uit het Ff55-pakket.

Ontbossingsverordening

Op 17 november jl. heeft de Commissie het voorstel voor een Verordening over ontbossingsvrije producten op de interne markt uitgebracht.⁸ Eerste presentaties van het voorstel door de Commissie hebben in december jl. al plaatsgevonden in respectievelijk de Landbouw- en Visserijraad en de Milieuraad.⁹ Een eerste discussie over het voorstel vond plaats tijdens de informele Milieuraad in januari jl. Het Voorzitterschap heeft de behandeling van het voorstel voortvarend opgepakt door een breed samengestelde ad hoc raads werkgroep in te stellen onder de Milieuraad, die ook zal rapporteren aan de Landbouw- en Visserijraad. Inmiddels hebben al verschillende bijeenkomsten van deze raads werkgroep plaatsgevonden en het streven van het Voorzitterschap is om in de aanstaande Milieuraad van 17 maart een eerste volledige bespreking van het voorstel te hebben. Het Voorzitterschap heeft een eerste bespreking en discussie van het voorstel ook op de agenda van de Landbouw- en Visserijraad gezet. Het kabinet zal zijn inbreng in de discussie baseren op het BNC-fiche¹⁰ dat u op 28 januari 2022 is toegezonden.

⁷ Kamerstuk 32 813, nr. 886.

⁸ COM (2021) 706.

⁹ Kamerstuk 21 501-08, nr. 849.

¹⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 3281.

Inzet Nederland

Het kabinet beschouwt het voorstel als een resultaat van jarenlange inzet van een groep gelijkgezinde landen, waaronder Nederland, voor verduurzaming van agrogrondstoffen- en houtketens en deze te verbreden naar een Europees en mondiaal perspectief, om zo een bijdrage te leveren aan het afremmen en het uiteindelijk stoppen van wereldwijde ontbossing en bosdegradatie. Een van de hoofddoelen van het Nederlandse internationale bosbeleid is het stoppen van mondiale ontbossing en bosdegradatie uiterlijk in 2030.

In het bijzonder verwelkomt het kabinet dat er in het voorstel ook aandacht wordt besteed aan het belang van flankerend beleid voor samenwerking met productielanden, om hen in staat te stellen om aan de nieuwe EU-voorwaarden voor markttoegang te kunnen voldoen. Dat geldt ook voor de inzet op samenwerking met andere belangrijke consumptielanden, zodat ook daar de geïmporteerde ontbossing stopt. Het kabinet is wel bezorgd dat de Commissie parallel aan deze verordening geen concrete voorstellen heeft gedaan om adequaat invulling te geven aan met name de ondersteuning van en samenwerking met productielanden.

Ook vraagt het kabinet op een aantal punten verduidelijking en/of aanscherping van het voorstel. Deze vragen worden besproken in de ad hoc raads werkgroep onder de Milieuraad. Deze punten omvatten onderwerpen als de reikwijdte, *cut-off date* (betreft garantie dat producten afkomstig zijn van land dat niet is ontbost of gedegradeerd na deze datum), het benchmarkingsysteem, het voorgestelde *due diligence* proces, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, definities, normen en procedures.

Indicatie krachtenveld

De verordening over ontbossingsvrije producten is over het algemeen positief ontvangen door de lidstaten, hoewel zij ook veel vragen hebben over de precieze werking van de verordening. Daarnaast zijn ook bepalingen opgenomen die in nationale wetgeving moeten worden verwerkt om te komen tot een effectieve en gelijke handhaving. Dit kan ook bij diverse lidstaten op weerstand stuiten. Een scherpere indicatie van de posities van de lidstaten kan op dit moment nog niet worden gegeven.

Europees Semester

Tijdens de Milieuraad staat een gedachtewisseling over het Europees Semester op de agenda.

Inzet Nederland

Het kabinet is van mening dat het Semester bestaande en nieuwe structurele beleidsuitdagingen van lidstaten moet blijven identificeren en dat het monitoren van de uitvoering van structurele hervormingen die voortkomen uit de landspecifieke aanbevelingen een prioriteit blijft. In dat kader hecht het kabinet aan de focus van het Semester op economisch, begrotings- en werkgelegenheidsbeleid. Verder verwelkomt het kabinet de integratie van bepaalde elementen van de faciliteit voor herstel en veerkracht (*Recovery and Resilience Facility*, RRF) om dubbele administratieve lasten te voorkomen.

Het kabinet is daarnaast van mening dat de synergie tussen het RRF en het Semester niet mag leiden tot minder aandacht voor nieuwe uitdagingen en onevenwichtigheden in de economieën van lidstaten. In dit

kader verwelkomt het kabinet de terugkeer van de landenrapporten en volledige landspecifieke aanbevelingen in de Semestercyclus voor 2022. Wat betreft de verdere integratie van de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) in het Semester vindt het kabinet het goed dat er binnen de huidige reikwijdte van het Semester aandacht is voor de SDG's. Het kabinet is hierbij wel voorstander van een duidelijke scheiding tussen enerzijds aanbevelingen op grond van het Stabiliteits- en Groeipact of de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure, waarvoor een juridische grondslag is in het Verdrag betreffende de werking van de EU, en anderzijds monitoring op andere beleidsterreinen.

Indicatie krachtenveld

Tijdens de Raad Economische en Financiële Zaken van 9 november jl. (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1800) zijn conclusies aangenomen over de toekomst van het Semester. Lidstaten waren tijdens deze Raad eensgezind over het belang dat er in het kader van het Semester op alomvattende wijze toezicht moet worden blijven uitgeoefend op het begrotings-, het financieel, het economisch en het werkgelegenheidsbeleid van EU-lidstaten. Lidstaten waren het erover eens dat multilateraal toezicht en de bijbehorende wederzijdse evaluaties centraal moeten blijven staan in de coördinatie van het economisch beleid van de EU in het kader van het Europees Semester. In de Raadsconclusies is er door de lidstaten ook op aangedrongen om in de Semestercyclus voor 2022 terug te keren naar de kernelementen van het Semester, met name de landenrapporten en de landspecifieke aanbevelingen. De uiteindelijke Semestercyclus voor 2022 is in lijn met de aangenomen conclusies.

Diversen

– UNEA5

Van 28 februari tot en met 2 maart 2022 vindt de hervatte vijfde zitting van de vergadering van de Verenigde Naties inzake milieu (UNEA5.2) plaats in Nairobi. Het kabinet zal op hoogambtelijk niveau deelnemen. De Commissie zal naar verwachting een terugkoppeling geven van deze bijeenkomst.

– Mededeling en Richtlijn milieucriminaliteit

De Commissie heeft op 15 december jl. de Mededeling over het opvoeren van de strijd tegen milieucriminaliteit en het voorstel voor een Richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht en tot vervanging van Richtlijn 2008/99/EC uitgebracht. Via het BNC-fiche heeft het kabinet uw Kamer op 11 februari 2022 geïnformeerd over dit voorstel en de inzet van het kabinet¹¹. Zowel vanwege de groeiende aandacht voor milieu en klimaatverandering als de uitkomsten van de evaluatie¹² van Richtlijn 2008/99/EG moet het wettelijk kader volgens de Commissie aangepast worden. Tijdens de Milieuraad op 17 maart zal de Commissie het voorstel toelichten.

– Verordening persistente organische verontreinigende stoffen

Op 28 oktober 2021 heeft de Commissie een voorstel gepubliceerd voor een wijziging van de verordening persistente organische verontreinigende stoffen en middels het BNC fiche is uw Kamer geïnformeerd over de inzet van het kabinet¹³. Naar verwachting zal het voorzitterschap tijdens de Milieuraad een terugkoppeling over de stand van zaken van de onderhandelingen geven. Momenteel staan er nog een aantal aspecten van het

¹¹ Kamerstuk 22 112, nr. 3312.

¹² SWD(2020) 259.

¹³ Kamerstuk 22 112, nr. 3251.

voorstel ter discussie binnen de Raad. Dit betreft onder andere aspecten waarop Nederland, conform het BNC-fiche, aandacht vraagt voor de totale milieu en gezondheidseffecten, de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid van het voorstel.