
Vergaderjaar 2007–2008

21 501-08

Milieuraad

Nr. 268

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 februari 2008

Hierbij doe ik u het verslag van de laatste Milieuraad toekomen, die plaats vond op 20 december 2007, te Brussel. In de bijlage bij dit verslag treft u een analyse aan van de implicaties van het voorstel voor een kader-richtlijn bodem, zoals verzocht door de VVD tijdens het AO Milieuraad van 19 december 2007 (Kamerstuk 21 501–8, nr. 264).

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

Samenvatting

De Raad bereikte wel een politiek akkoord over de CO₂-emissies van de luchtvaart en stelde conclusies over Milieu en Volksgezondheid vast. Het Portugese Voorzitterschap deed tevergeefs een uiterste poging om een politiek akkoord over de bodemrichtlijn te bereiken. Een vijftal lidstaten, waaronder Nederland, liet weten niet met het compromisvoorstel van het voorzitterschap in te kunnen stemmen.

Kaderrichtlijn bodem

Het Portugese Voorzitterschap heeft zich ingezet voor het bereiken van een politiek akkoord over de kaderrichtlijn Bodem. En marge van de klimaatop in Bali had het Voorzitterschap zich veel moeite getroost aan de bezwaren van diverse lidstaten, waaronder Nederland, tegemoet te komen. Alle lidstaten spraken hierover in de Raad hun waardering uit. De compromistekst bleek echter de fundamentele bezwaren tegen de richtlijn die bij vijf lidstaten bestonden niet weg te kunnen nemen, waardoor er geen gekwalificeerde meerderheid was voor een politiek akkoord. De overige 22 lidstaten gaven aan dat zij juist graag een kaderrichtlijn bodembescherming wilden, o.a. om daarmee ook bij te kunnen dragen aan doelstellingen in het kader van de klimaatverandering. Hoewel voor veel lidstaten de kaderrichtlijn ambitieuzer had gemogen gaven zij aan toch in te willen stemmen met de tekst.

Ik heb ingebracht dat een goede bodembescherming van belang is. Lidstaten voeren daarvoor verschillend beleid en Nederland heeft vanaf het begin van de onderhandelingen benadrukt dat dit beleid vooral een nationale zaak is. Toch heeft Nederland, toen bleek dat een meerderheid van de lidstaten de richtlijn wenselijk vond, diverse voorstellen gedaan om de richtlijn werkbaar te maken en te voorkomen dat er te veel details werden voorgeschreven. Ook ik heb het Voorzitterschap bedankt voor alle inzet, maar heb aangegeven niet in te kunnen stemmen met het richtlijnvoorstel.

Een aantal andere lidstaten was eveneens van mening dat bodembeleid vooral een nationale aangelegenheid is. Daarnaast vreesden zij dat het richtlijnvoorstel de kwaliteit van het reeds bestaande nationale bodembeleid zou ondergraven. Al deze landen gaven daarom aan niet te kunnen instemmen met het richtlijnvoorstel. Een van de lidstaten vond het richtlijnvoorstel voor wat betreft het onderdeel bodemverontreiniging niet goed genoeg en stemde om die reden tegen het richtlijnvoorstel. Deze lidstaat zag echter wel kansen om in de toekomst tot een richtlijn te komen, waarbij de huidige tekst als basis kon dienen.

In de bijlage bij dit verslag treft u een analyse aan van de implicaties van het voorstel voor een kaderrichtlijn bodem, zoals verzocht door de VVD tijdens het AO Milieuraad van 19 december 2007.

Opname van luchtvaartactiviteiten in het Europese Emissiehandelsstelsel

De Raad heeft een politiek akkoord bereikt over het opnemen van de luchtvaart in het Europese Emissiehandelsstelsel. Het Voorzitterschap gaf aan dat de Europese Unie haar ambities op klimaatgebied met concrete instrumenten waar moet maken. De emissies in de transportsector moeten naar beneden. De Commissie heeft daarom maatregelen gepresenteerd voor het wegtransport en nu ook voor de luchtvaart. Alle lidstaten onderschreven het belang van het verminderen van de CO₂-emissies van de luchtvaart door het opnemen van luchtvaartactiviteiten in het emissiehandelsstelsel. Belangrijke discussiepunten waren de start-

datum van het systeem, het plafond van de emissierechten, het percentage te veilen rechten en het al dan niet oormerken van de veilingopbrengsten.

Ik heb aangegeven dat na de klimaattop in Bali op woorden daden moeten volgen. Ook heb ik aangegeven dat volgens Nederland de verplichting voor de Europese vluchten in 2011 in moet gaan, waarna in 2012 de verplichting voor alle vluchten zou moeten gelden. Het plafond van het aantal emissierechten, dat gebaseerd is op 100% van de emissies in de periode 2004–2006, zou ook lager vastgesteld kunnen worden. Nederland vindt een goede onderbouwing van het percentage te veilen rechten van groot belang, zeker in verband met de bredere ETS-herziening. Voor Nederland is evenwel 10% voor het startjaar aanvaardbaar. De Nederlandse zorgen over het oormerken van opbrengsten van verkochte rechten heb ik kenbaar gemaakt.

Uiteindelijk schaarden alle lidstaten zich achter het compromis van het Voorzitterschap. Afgesproken is dat vanaf 2012 alle luchtvaartmaatschappijen deelnemen aan het Europese Emissiehandelsstelsel. 10% van de rechten onder het plafond zal worden geveild en er komt een gratis reserve voor nieuwkomers en snelle groeiers. De oormerkbepaling over veilingopbrengsten heeft uiteindelijk een aanbevelend in plaats van bindend karakter gekregen, wat tegemoet komt aan de Nederlandse bezwaren tegen het oormerken van de veilingopbrengsten.

Milieu en Gezondheid

Het Voorzitterschap had Raadsconclusies voorbereid over het onderwerp Milieu en Gezondheid. Het Voorzitterschap gaf aan dat reeds algemene overeenstemming onder de Lidstaten bereikt was over voorliggende Raadsconclusies. De Commissie noemde de conclusies ambitieus en riep Lidstaten op de juiste maatregelen te nemen om gezondheidsrisico's door milieufactoren aan te pakken en zo vele levens te sparen. De Commissie refereerde specifiek aan slechte luchtkwaliteit, pesticiden en risico's voor kwetsbare groepen als kinderen. In 2008 zal een EU-«pilot project» worden gestart voor een onderzoekscentrum over milieu en gezondheid. Tevens zal input voor de WHO-conferentie worden voorbereid. Een drietal lidstaten wees op het belang van biomonitoring. Er moest voortgang gemaakt worden met de uitvoering van biomonitoring, zeker nu er financiële bijdragen van 24 Lidstaten is verkregen.

Diversenpunten

Bij de meeste diversenpunten nam de Raad zonder verdere discussie kennis van de informatie van de Voorzitter, de Commissie of de Lidstaat die had verzocht het punt op de agenda te plaatsen. Dit gold voor de informatie over de Brandstofkwaliteitsrichtlijn, waar het Voorzitterschap de stand van zaken van de onderhandelingen in de raads werkgroep weergaf, de terugkoppeling van het voorzitterschap over de «high level»-conferentie over bedrijfsleven en biodiversiteit die op 12 en 13 november 2007 in Portugal plaatsvond, de Informele Ministeriële bijeenkomst over territoriale samenhang en regionaal beleid, het resultaat van de bijeenkomst van de internationale stuurgroep IMOSEB en het diversenpunt over pesticiden. Het Voorzitterschap gaf tevens een terugkoppeling van de klimaattop in Bali. In dat kader heb ik de complimenten van het Nederlandse kabinet en de Tweede Kamer overgebracht aan het Voorzitterschap voor de uitstekende inzet op Bali. Bij de behandeling van het diversenpunt over het voorstel voor een richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, verwees de voorzitter naar de schriftelijke informatie. De lidstaten hebben gereageerd op twee punten: de presentatie door de Commissie van het voorstel voor een verordening van het Europese Parlement en de Raad betreffende de beperking van CO₂-uit-

stoot door personenauto's en het verzoek van de Italiaanse delegatie de rol van de Europese Unie bij de bescherming van walvissen te bespreken. Wat het laatste punt betreft: de Europese Commissie komt met een mededeling en het voorstel voor een Raadsbesluit waarin een mandaat wordt neergelegd voor een gezamenlijk EU optreden in het kader van de «International Whaling Commission». Het Raadsbesluit zal op de Milieuraad van 3 maart a.s. aan de orde zijn.

Voorstel voor een verordening van het Europese Parlement en de Raad betreffende de beperking van CO₂-uitstoot door personenauto's

De Commissie herinnerde aan de 2020 doelstellingen voor reducties van broeikasgassen. In de transportsector zijn de emissies de laatste jaren toegenomen. Het voorstel om in 2012 de CO₂-emissies van personenauto's naar gemiddeld 120 gram CO₂ per kilometer te brengen (130 gram d.m.v. betere motortechniek) is van groot belang voor de reductie van CO₂-uitstoot. Het zal ertoe bijdragen dat de uitstoot van auto's met 19% zal afnemen. Het voorstel zal de Europese industrie tot innovatie brengen en een koploper in de wereld maken, de brandstofconsumptie van consumenten doen afnemen en positief bijdragen aan de voorzieningszekerheid van energie. Ook wordt verwacht dat de luchtkwaliteit door het voorstel zal verbeteren. De grens van 130 gram is een gemiddelde: lichtere auto's moeten lager uitkomen, zwaardere auto's kunnen hoger uitkomen. Producenten die de 130 gram-norm overschrijden krijgen een boete opgelegd die in vier jaar zal oplopen van 20 tot 95 euro per gram en per in de EU geregistreerd voertuig.

Ik heb beklemtoond dat auto's zuiniger moeten worden en dat het beginsel «de vervuiler betaalt» impliceert dat de zwaarste lasten moeten drukken op auto's met de grootste CO₂-belasting. 2012 mag geen einddoel zijn. De industrie moet weten aan welke eisen zij in 2020 moet voldoen. Dat perspectief op verdere CO₂-reducties is belangrijk. Een aantal lidstaten gaf aan de door de Commissie voorgestelde (uiteindelijke) norm van 130gr/km te steunen. Enkele lidstaten met grote-auto industrieën had kritiek op de keuze van de Commissie voor gewicht als basis voor de berekening van de CO₂-uitstoot.

Aanvullende tekst over de Bodemrichtlijn, naar aanleiding van de vraag van de VVD in het AO van 18 december 2007. De VVD wilde graag, inzicht in de implicaties van de kaderrichtlijn bodem, vooral voor wat betreft het aspect administratieve lasten. De huidige tekst is gebaseerd op het voorstel dat voorlag op de Milieuraad van 20 december 2007.

De leden van de fractie VVD hebben in het AO van 18 december de minister van VROM gevraagd om aan te geven wat de mogelijke implicaties zijn van de Kaderrichtlijn bodem. Inhoudelijk sluit het voorstel voor de kaderrichtlijn bijna naadloos aan bij de beleidsbrief bodem van 2003. Het voorstel is daarmee een belangrijke ondersteuning van het bodembeleid in Nederland. Ook draagt het voorstel bij aan het bereiken van doelen op het terrein van klimaat, water en biodiversiteit.

Het Milieu- en Natuurplanbureau en Alterra hebben ieder een Impact Assessment gemaakt over het voorstel van de Europese Commissie, dat in september 2006 gepubliceerd is. De conclusies van beide rapporten was dat er in grote lijnen geen ingrijpende gevolgen waren te verwachten voor het Nederlandse beleid, maar dat er wel veel onzekerheden en onduidelijkheden waren.

In de tekst die voorlag op de Milieuraad is een aantal van dergelijke onduidelijkheden en onzekerheden weggenomen. Bovendien is de tekst

ten aanzien van het oorspronkelijk voorstel flink afgezwakt en flexibeler gemaakt.

Nieuwe elementen voor Nederland zijn nog steeds het aanwijzen van prioritaire gebieden voor een aantal bodembedreigingen, de afdekking van de bodem en de verplichting om bij de verkoop van grond, die mogelijk verontreinigd is, een bodemrapport te overleggen.

Voor wat betreft *de prioritaire gebieden* bleek uit de analyse van Alterra dat de impact op de huidige landbouw beperkt zal zijn. Deze conclusie geldt des te meer na alle aanpassingen in de tekst. Lidstaten mogen nu zelf bepalen of zij het nodig vinden om dergelijke gebieden aan te wijzen, en niet alle bedreigingen zijn in Nederland aan de orde (o.a. aardverschuivingen). Waar dat wel nodig is, mogen lidstaten zelf bepalen welke criteria zij gebruiken bij de aanwijzing; bij het opstellen van maatregelen mogen lidstaten aansluiten bij reeds bestaande maatregelen en ook vrijwillige maatregelen inzetten. De genoemde bodembedreigingen (o.a. verlies van organisch stofgehalte, erosie, verdichting) zijn nu reeds belangrijk in Nederland en daarmee onderwerp van beleid. Dit laat onverlet dat het een nieuwe verplichting is, die een zekere bestuurlijke lastendruk met zich mee zal brengen.

Nieuw is ook de verplichting om *afdekking van de bodem* te voorkomen en indien dat niet mogelijk is, mitigerende maatregelen te nemen. De tekst van de richtlijn heeft ook op dit punt lidstaten meer ruimte gegeven, omdat het alleen gaat om nieuwe afdekkingen, waarvan ernstige gevolgen zijn te verwachten op de bodem. Ook moeten de eventueel te nemen maatregelen kosteneffectief zijn en moet het mogelijk zijn de maatregelen te nemen. Dit betekent dat bij de besluitvorming over nieuwe projecten het aspect bodemafdekking een plaats moet krijgen in de afweging. Daarbij kan aangesloten worden bij de nieuwe Wet RO, die immers ook vraagt om het belang van de bodem te laten meewegen bij besluiten op ruimtelijk gebied. Het is echter niet zo dat hiermee nieuwe projecten niet meer uitgevoerd zouden kunnen worden. Nederland gaat niet «op slot» door deze verplichting.

Bodemrapport. Bedrijven zijn nu reeds verplicht om een bodemrapport te overleggen bij het aanvragen van een milieuvergunning. Daar verandert niets in, dus er is geen sprake van een administratieve lastenverhoging. Nieuw is wel dat de gegevens naar het Bevoegd Gezag gestuurd worden, en dat het bodemrapport bij een transactie van mogelijk vervuilde grond overhandigd moet worden. In de praktijk is het al veel jaren zeer gebruikelijk om bij de verkoop een onderzoeksrapport te overleggen, dus de gevolgen van dit artikel zullen heel beperkt zijn.

Tenslotte is de vraag of deze kaderrichtlijn tot meer regelgeving zal leiden. In beperkte mate zal dit het geval zijn. De Kaderrichtlijn moet immers geïmplementeerd worden. Een aantal onderwerpen is in de Nederlandse bodemregelgeving al geadresseerd, zoals de zorgplicht, preventieve maatregelen en de bodemsanering. Deze regelgeving zal moeten worden aangepast, met name met het oog op het aanwijzen van prioritaire gebieden, de afdekking en het bodemrapport bij grondtransacties.