Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2022–2023

21 501-08 Milieuraad

Nr. 904

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, 26 juni 2023

Hierbij doen wij u, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister voor Natuur en Stikstof, de geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst van milieuministers op 10 en 11 juli 2023 te Valladolid, Spanje toekomen. Het kabinet is voornemens deel te nemen aan deze bijeenkomst.

Er is nog geen formele agenda voor de informele bijeenkomst gepubliceerd. De inhoud van deze geannoteerde agenda geeft daarom de meest recente stand van zaken weer, die is gebaseerd op de eerste informatie die van het Spaanse voorzitterschap is ontvangen. Mocht de formele agenda op belangrijke punten afwijken, dan zullen wij u hierover via het schriftelijk overleg informeren.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.A. Heijnen

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

kst-21501-08-904
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

I. GEANNOTEERDE AGENDA INFORMELE BIJEENKOMST VAN MILIEUMINISTERS

Het Spaanse voorzitterschap organiseert op 10 en 11 juli 2023 de informele bijeenkomst van klimaat- en milieuministers te Valladolid, Spanje. Het Spaanse voorzitterschap wil op 11 juli spreken over de uitdagingen waar de EU voor staat op het gebied van het beheer van bodem, water, bossen en biodiversiteit. Daarnaast wil het voorzitterschap spreken over benodigde maatregelen om zwerfvuil op zee te reduceren. Tot slot staat hernieuwbare energie in relatie tot biodiversiteit geagendeerd. Op 11 juli vindt waarschijnlijk ook een gezamenlijke bijeenkomst met energieministers plaats om de voorbereiding op de VN-Klimaatconferentie 2023 (hierna: COP28) te bespreken. Daarop volgend zal op 12 juli de informele bijeenkomst van energieministers plaatsvinden waarover uw Kamer separaat wordt geïnformeerd. De stukken die duiding geven over de inhoud van de discussies ontbreken momenteel nog.

Uitdagingen beheer van bodem, water, bossen en biodiversiteit

Met de brief over water en bodem sturend[1], is uw Kamer eind 2022 geïnformeerd over de rol van water en bodem bij toekomstige besluitvorming over ruimtelijke ordening. De afgelopen eeuwen is Nederland ingericht om overtollig water zo snel mogelijk af te voeren naar zee. Door klimaatverandering nemen de extremen toe, krijgen we te maken met hogere temperaturen, meer verdamping en grotere neerslagtekorten in de zomer. Daarom zullen we de omslag moeten maken naar het veel beter vasthouden van water en opslaan van water, om grondwatervoorraden tijdig aan vullen. Maar er zijn ook scherpe keuzes nodig over het verminderen van de watervraag en het aanpassen van de ruimtelijke inrichting en het landgebruik aan de waterbeschikbaarheid. Daarnaast zet Nederland zich in om verontreiniging van het grond- en oppervlaktewater te voorkomen, maar ook om onderhoud en ontwikkeling van watersystemen mogelijk te maken ondanks de verontreinigingen die reeds aanwezig zijn. Alleen door een gecombineerde inzet op waterbeschikbaarheid en waterkwaliteit komen we tot een gezond en evenwichtig watersysteem. De 33 structurerende keuzes uit de brief over Water en Bodem sturend worden dit jaar verder uitgewerkt tot een uitvoeringsstrategie. Daarnaast worden de structurerende keuzes als vertrekpunt meegenomen in de nieuwe Nota Ruimte en in de gebiedsprocessen op basis van het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de NOVEX[2].

In lijn hiermee ondersteunt Nederland de ambitie van de Commissie om de zoetwaterbeschikbaarheid en de zoetwaterkwaliteit te verduurzamen zoals opgenomen in de EU klimaatadaptatiestrategie.[3]

Om de uitdagingen op het gebied van bodem aan te pakken zal de Commissie naar verwachting op 5 juli het voorstel uitbrengen voor een Europese richtlijn bodemgezondheid. Aangezien de lidstaten tijdens deze informele bijeenkomst nog geen standpunt hebben en er tijdens informele bijeenkomsten normaliter niet over wetgeving gesproken wordt, is het evenwel niet de verwachting dat een discussie over deze richtlijn gevoerd zal worden.

---

[1] Kamerstukken 27 625 en 30 015, nr. 592.
[2] Nationale Omgevingsvisie Extra.
[3] COM(2021)82 final.

In het kader van bosbeheer en biodiversiteit zal het voorzitterschap mogelijk sturen op een meer Europese aanpak van de bescherming van bosecosystemen om uitdagingen als ontbossing, bosbranden, en biodiversiteitsverlies gezamenlijk tegen te gaan. Sinds 2013 heeft de EU een Europese bosstrategie[4], waarvoor in 2021 een nieuwe bosstrategie voor 2030 in de plaats is gekomen[5] die voortbouwt op de Europese biodiversiteitsstrategie voor 2030[6]. Op 23 maart jl. zijn daar de eerste acties uit voortgevloeid met de publicatie door de Commissie van nieuwe richtsnoeren over biodiversiteitsvriendelijke bebossing, herbebossing en aanplant van bomen[7] en richtsnoeren voor het definiëren, in kaart brengen, bewaken en strikt beschermen van oerbossen in de EU[8]. Naar verwachting zal de Commissie later dit jaar nog een voorstel publiceren omtrent bosmonitoring en geïntegreerde langetermijnplanning.

Tijdens de informele bijeenkomst op 10 juli zal het kabinet zich positief uitspreken over het groeiende belang van een zorgvuldig beheer van bodem, water, bossen en biodiversiteit. In het kader van bodem heeft het kabinet de EU Bodemstrategie verwelkomd en acht een gezonde bodem onder meer belangrijk mede in het licht van extremere weersomstandigheden, maar vindt het belangrijk dat er voldoende ruimte wordt geboden voor regionaal- en nationaal-specifieke omstandigheden die bodemgezondheid bepalen. Het kabinet zal zich verder positief uitspreken over een Europese aanpak van de bescherming van biodiversiteit in bossen (bosecosystemen). Het kabinet kan steun uitspreken voor de ontwikkeling van een raamwerk voor bosmonitoring en planning op EU-niveau, aangezien dit bijdraagt aan een gedeeld begrip van de staat van bossen in Europa.

Zwerfvuil op zee

Het voorzitterschap zal naar verwachting tijdens de informele bijeenkomst van milieuministers willen spreken over zwerfvuil op zee en maatregelen om deze vervuiling aan te pakken. Het kabinet is blij dat het voorzitterschap dit onderwerp agendeert aangezien zwerfvuil, waaronder plastic, in zee, een groeiend probleem is met schadelijke gevolgen voor het mariene ecosysteem en ook met sociale, veiligheids-, economische en mogelijk gezondheidsimplicaties. Bronnen van plastic zwerfvuil in zee zijn divers en diffuus. Een Europese en internationale aanpak op zee én land is daarom noodzakelijk: want de verspreiding van het plastic zwerfvuil in zeeën en de oceaan blijft niet beperkt tot nationale grenzen.

De in 2008 gepubliceerde Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM)[9] verplicht elke Europese lidstaat tot het vaststellen van een mariene strategie voor het eigen zeegebied. Deze strategie moet gericht zijn op bescherming, behoud en herstel van het mariene milieu (een goede milieutoestand). Naar aanleiding van de KRM heeft het kabinet een nationaal pakket gepubliceerd met milieudoelen en maatregelen in het Programma Noordzee 2022–2027[10].

Er zijn ook veel internationale inspanningen om mondiaal het probleem van zwerfvuil op zee aan te pakken. Indien de EU inzet op mondiaal niveau besproken zal worden, zal het kabinet, zoals gebruikelijk, actief inzetten op

[4] COM(2013) 659.
[5] COM(2021) 572 final.
[6] COM(2020) 380 final.
[7] SWD(2023) 61.
[8] SWD(2023) 62.
[9] Richtlijn 2008/56/EG.
[10] Kamerstuk 35 325, nr. 5.

de uitvoering van het OSPAR Regionaal actieplan zwerfvuil op zee[11], het Internationale Maritieme Organisatie (IMO) actieplan zwerfvuil op zee[12] en ontwikkeling van IMO beleid gericht op bronaanpak in de zeescheepvaart. Het kabinet zet zich ook in voor een ambitieus en effectief mondiaal VN verdrag voor aanpak van plastic vervuiling

gericht op reductie en hergebruik, de transitie naar circulair plastic, afbouwen van fossiele plastics, beperken van microplastics, het invoeren van producentenverantwoordelijkheid en duurzaam afvalbeheer. Daarnaast zal het kabinet in bredere zin het belang van de bronaanpak van macro- en microplastic onderstrepen en de ontwikkeling van de circulaire economie als instrumenten op weg naar schone en gezonde zeeën benadrukken.

Balans hernieuwbare energie en biodiversiteit

Natuurherstel, natuurbescherming en de energietransitie staan momenteel hoog op de prioriteitenlijst binnen Europa. De uitkomsten van de onderhandelingen tussen de Raad en het Europees Parlement over de Natuurherstelverordening, die waarschijnlijk na de zomer zullen starten, zullen van invloed zijn op het bewerkstelligen van de energietransitie. Het voorzitterschap zal naar verwachting de mogelijke botsende belangen tussen EU-biodiversiteitswetgeving en de energietransitie ter sprake brengen bij de informele bijeenkomst van milieu- en klimaatministers, om dit eventuele probleem een stap voor te kunnen zijn en te bespreken.

Het kabinet steunt het versterken van de natuurbescherming in Europa. In dit kader worden maatregelen die de biodiversiteit versterken door het kabinet verwelkomd. Daarbij ziet het kabinet ook een belangrijke rol weggelegd voor het blijven aanjagen van hernieuwbare energie. Het verminderen van de uitstoot draagt immers bij aan het versterken van de leefbaarheid. Europese maatregelen in het kader van natuurbescherming behoren dan ook ruimte te bieden voor de uitrol van hernieuwbare energieprojecten alsmede verduurzaming van het industriebeleid.

Eventuele Europese acties op het gebied van biodiversiteit en natuurbeleid dienen voldoende in goede samenhang te zijn met de uitrol van energietransitie-projecten (bijvoorbeeld voor het opwekken van energie of voor de energie-infrastructuur) en de verduurzaming van de industrie. Een conflicterende uitwerking dient te worden voorkomen. Dit zal het kabinet benadrukken tijdens de informele discussies over dit onderwerp.

De noodzaak voor samenhang tussen natuurbeleid en hernieuwbare energie wordt vaak benadrukt, door verschillende lidstaten. Er bestaat binnen de lidstaten een brede bereidheid om de Richtlijn voor Hernieuwbare Energie de status van «doorslaggevend algemeen belang» (Engels: *overriding public interest)* te geven binnen de Natuurherstelverordening. Op moment van schrijven kan nog niet gesteld worden dat dit is opgenomen in de algemene oriëntatie van de Raad op dit voorstel, die naar verwachting tijdens de Milieuraad van 20 juni bereikt zal worden.[13] Uw Kamer zal hierover middels het verslag van de Raad geïnformeerd worden. Een aantal lidstaten is bang dat biodiversiteitswetgeving ervoor kan zorgen dat vergunningverlening voor onder andere energieprojecten

[11] OSPAR = Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (Engels: Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic) https://www.ospar.org/about/publications?q=891.

[12] https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/MediaCentre/HotTopics/Documents/IMO%20marine%20litter%20action%20plan%20MEPC%2073-19-Add-1.pdf.

[13] Kamerstuk 21 501-08, nr. 901.

onder druk komt te staan. Op verschillende niveaus wordt benadrukt dat er hierbij wordt gezocht naar hoe de twee opgaven elkaar kunnen versterken en niet tegenwerken.

COP28

Het voorzitterschap zal tijdens de informele bijeenkomst van milieuministers een gezamenlijke sessie met de energieministers organiseren op 11 juli over de verwachtingen voor COP28 en de bijdrage van de energiesector. Een discussiestuk is op het moment van schrijven nog niet beschikbaar, daarom wordt in algemene termen de inzet van het kabinet voor COP28 uiteengezet.

COP28 vindt plaats tussen 30 november en 12 december 2023 in Dubai. Tijdens de COP onderhandelt de EU als één partij en wordt er met één mond gesproken. De Nederlandse inzet wordt daarom hoofdzakelijk vastgelegd in de EU-posities die voorafgaand aan iedere COP door de lidstaten en de Commissie worden vastgesteld. Tijdens de Milieuraad van 16 oktober 2023 zal de gezamenlijke positie van de EU voor COP28 worden vastgesteld middels zogenoemde Raadsconclusies maar tijdens deze informele bijeenkomst zal daar al een begin mee worden gemaakt.

Een terugkerende uitdaging binnen de EU is de tijdige voorbereiding op de politieke discussies tijdens de COP, inclusief de elementen waarop de EU andere landen tegemoet zal moeten komen. Het kabinet zet zich daarom in voor een tijdige positiebepaling en waardeert dat het inkomende Spaanse voorzitterschap in deze fase al de EU coördinatie opzet om als EU een goed afgestemde en stevige positie in te kunnen nemen.

Er zal op COP28 veel aandacht zijn voor de eerste ambitiecyclus onder de Overeenkomst van Parijs – de *Global Stocktake* – en voor de vraag of de collectieve inspanningen van landen voldoende zijn om het 1,5-gradendoel te kunnen halen. Het doel van de *Global Stocktake* is om collectief de balans op te maken van de implementatie van de Overeenkomst van Parijs op het gebied van mitigatie, adaptatie en financiering. De uitkomst dient Partijen van de Overeenkomst van Parijs te helpen om hun ambitie in de volgende cyclus *Nationally Determined Contributions* (NDC's)[14] vanaf 2025 te verhogen. In dat licht is het positief dat de EU vanwege de voortgang op de onderhandelingen over het Fit-for-55-pakket al in staat is om het 2030-doel te verhogen van ten minste 55% naar ten minste 57% reductie.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de *Global Stocktake* een duidelijk pad bevat dat de wereld dichterbij het 1,5 gradendoel brengt. In dat licht verwijst het kabinet naar de conclusies van het meest recente IPCC rapport[15] dat laat zien dat, vanwege de hoge kosten en beperkte opslagcapaciteit, het afvangen en opslaan van CO_2 en andere reductietechnologieën *(Carbon Capture and Storage, CCS)* geen alternatief bieden voor snelle en onmiddellijke emissiereducties, zeker niet in sectoren waar betaalbare alternatieven voorhanden zijn, zoals in de energiesector.

Daarnaast is tijdens COP27 afgesproken om een fonds voor schade en verlies als gevolg van klimaatverandering op te richten *(Loss and Damage Fund)* en financieringsregelingen uit te breiden. Tijdens COP28 moet een

---

[14] Nationally Determined Contributions (NDC's) zijn de inspanningen van elk land om de nationale emissies te verminderen en zich aan te passen aan de gevolgen van klimaatverandering.

[15] AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023, IPCC, https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/.

besluit genomen worden over de vormgeving van dit fonds. Volgens het kabinet is het van belang te laten zien dat de EU constructief meewerkt aan het vormgeven van een nieuw fonds. Om te voorkomen dat de EU op COP28 een voorstel voor een nieuw fonds moet afwijzen, moet de EU zelf actief nadenken en voorstellen doen voor hoe een fonds er uit zou kunnen zien en bruggen bouwen met progressieve partners.

Tot slot zal tijdens COP28 het werkprogramma *Global Goal on Adaptation* worden afgerond. Tijdens COP27 (Kamerstuk 31 793, nr. 235) is besloten dat het nieuwe raamwerk over de *Global Goal on Adaptation* moet aansluiten op de nationale adaptatie beleidscyclus en moet kijken naar thematische sectoren (o.a. water en voedsel). Bij COP28 moet het nieuwe raamwerk definitief worden vastgesteld. Nederland vervult binnen de EU een actieve rol in het verkennen van de mogelijkheden voor het vaststellen van de doelstellingen binnen het framework en zoekt hiervoor actief het contact met andere partijen op.

Veel ontwikkelingslanden steunen de inzet van Nederland en de EU op meer mitigatie, inclusief de uitfasering van fossiele brandstoffen. Tegelijkertijd zijn ze zich bewust van hun eigen afhankelijkheid daarvan en is het op kleine eilandstaten en andere kleine economieën vaak moeilijk om alternatieven van de grond te krijgen. Het is in deze discussie belangrijk te erkennen dat de 100 kleinste landen ter wereld verantwoordelijk zijn voor minder dan 3% van de mondiale uitstoot en hulp nodig hebben in (verdere) verduurzaming. Volgens het kabinet kunnen fossiele brandstoffen daarom niet worden uitgefaseerd zonder tegelijkertijd investeringen in hernieuwbare energie op te schalen. Het zou een sterk signaal geven als de EU, eventueel samen met andere partners, een initiatief start om barrières die verhinderen dat zonne- en windenergie van de grond komt in ontwikkelingslanden weg te nemen. Hier zet het kabinet zich voor in.

Tussen de lidstaten zal naar verwachting discussie zijn over het uitfaseren van fossiele brandstoffen zonder gebruik van technologieën om CO_2-uitstoot te reduceren, zoals het afvangen en opslaan van CO_2. In dit kader vindt een aantal lidstaten, waaronder Nederland, de Raadconclusies van oktober 2022[16] onvoldoende duidelijk. Dit wordt door sommige partners buiten de EU gezien als een vrijbrief voor de fossiele industrie om te blijven investeren in nieuwe olie- en gasexploratie, zolang hun emissies worden afgevangen en opgeslagen. Samen met een aantal gelijkgezinde lidstaten, zet Nederland zich in om de boodschap dat CCS geen alternatief is voor emissiereducties, in de EU positie voor COP28 te krijgen. Dit stuit op weerstand van enkele lidstaten.

In het verlengde hiervan, gaat de discussie over de *Global Stocktake* in de EU langzaam richting de vraag welke politieke boodschappen er uit dit proces moeten komen. Hier is tot nu toe weinig tijd aan besteed. Duidelijk is dat een van de belangrijkste conclusies gaat zijn dat de wereld nog onvoldoende op weg is om de doelen van de Overeenkomst van Parijs te halen, en er zal zeker vanuit de buitenwereld, veel aandacht zijn voor de vraag wat we daaraan gaan doen.

Voor wat betreft het *Loss and Damage Fund*, heeft een aantal lidstaten een stoel in de *Transitional Committee (TC)*, dat zich buigt over hoe dit fonds verder vorm te geven. Nederland deelt hierin een stoel met Denemarken. Uit de vergaderingen van de TC lijkt het erop dat het een grote uitdaging zal zijn om tijdens COP28 met een gedragen advies te komen voor een fonds, dat voor alle partijen, waaronder ook EU-lidstaten,

[16] https://www.consilium.europa.eu/media/59789/st13994-en22.pdf.

acceptabel zal zijn. Het kabinet zet zich, samen met andere ambitieuze lidstaten, in voor een constructieve EU-positie.