Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2023–2024

# 21 501-08 Milieuraad

**Nr. 927**

## BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 januari 2023

Met deze brief informeer ik u, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Minister voor Natuur en Stikstof en de Minister voor Klimaat en Energie, over de Milieuraad die op 18 december 2023 in Brussel plaatsvond.

Daarnaast informeer ik uw Kamer over de resolutie van het Europees Parlement over verdragswijziging van 22 november 2023, welke als hamerstuk op de agenda van de Milieuraad stond.

Tot slot informeer ik uw Kamer over een voorlopig politiek akkoord dat bereikt is over het voorstel tot wijziging van de Europese Verordening voor Overbrenging Afvalstoffen (EVOA).

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

kst-21501-08-927
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2024

## I. Verslag Milieuraad d.d. 16 oktober 2023

Tijdens de Raad werd een algemene oriëntatie bereikt op de verordening inzake verpakkingen en verpakkingsafval. Daarnaast vonden er beleidsdebatten plaats over de richtlijn bodemmonitoring en -veerkracht, en de verordening betreffende een monitoringskader voor veerkrachtige Europese bossen.

Onder het punt «diversen» hebben het Spaans voorzitterschap en de Europese Commissie (hierna «de Commissie») de stand van zaken toegelicht van twee lopende wetsvoorstellen op het gebied van milieu en klimaat. Ook is er een terugkoppeling gegeven van een aantal recente internationale bijeenkomsten. Daarnaast heeft de Commissie de beoordeling van de nationale energie- en klimaatplannen toegelicht, en een toelichting gegeven over Horizon Europe EU-missies als instrument voor lokale klimaatactie. Nederland heeft samen met Frankrijk een diversenpunt toegelicht over de ministeriële conferentie over maritieme ruimtelijke ordening *(Greater North Sea Basin Initiative)*. Tot slot heeft het inkomend Belgisch voorzitterschap de prioriteiten toegelicht voor het komende halfjaar.

### Verpakkingenverordening

Over het voorstel voor een verordening[1] ter vervanging van de verpakkingenrichtlijn[2] is tijdens de Milieuraad van 18 december jl. een algemene oriëntatie bereikt na twee onderhandelingsronden. Hiermee kunnen de onderhandelingen met het Europees Parlement (EP) op dit dossier van start gaan. Het inkomend voorzitterschap zet erop in om in februari 2024 tot een akkoord te komen om dit dossier nog voor het verkiezingsreces van het Europees Parlement af te kunnen ronden.

Het bleek niet eenvoudig om tot een gekwalificeerde meerderheid te komen op het voorstel. Meerdere lidstaten probeerden tijdens de Raad het compromisvoorstel van het voorzitterschap op een aantal punten nog te wijzigen, met name op de passages inzake hergebruik. Nederland sprak zich samen met andere ambitieuze lidstaten fel uit tegen verdere afzwakking van de tekst.

Uiteindelijk kon brede steun worden gevonden op de compromistekst met een aantal beperkte aanpassingen met betrekking tot het bieden van enige ruimte voor lidstaten ten aanzien van composteerbare verpakkingen, het toestaan van een poolingmechanisme tussen marktdeelnemers voor het bereiken van de hergebruikdoelstellingen van drankverpakkingen, meer flexibiliteit voor kleine eilanden ten behoeve van de hergebruikdoelstellingen en het meenemen van de levenscyclus van eenmalige verpakkingen en herbruikbare verpakkingen in de evaluatie van 2034.

Het kabinet staat positief tegenover de behaalde algemene oriëntatie. Het kabinet zette in op een ambitieuze verordening die verduurzaming zou bevorderen ten aanzien van de gehele levenscyclus van verpakkingen. In dat verlengde benadrukte Nederland het belang van preventie en hergebruik van verpakkingen, recyclebare verpakkingen en het gebruik van recyclaat in verpakkingen. Nederland had graag meer ambitie gezien, samen met de andere ambitieuze lidstaten, maar deze compromistekst betekent op alle fronten een significante stap voorwaarts ten opzichte van de huidige Verpakkingenrichtlijn.

---

[1] COM (2022) 677 final
[2] Richtlijn 94/62/EG

## Richtlijn bodemmonitoring en -veerkracht

Tijdens de Milieuraad van 18 december vond het eerste beleidsdebat plaats over het voorstel voor een richtlijn inzake bodemmonitoring en -veerkracht[3], welke inzet op het voortdurend verbeteren van de gezondheid van bodem door monitoring en duurzaam bodembeheer en het terugdringen van bodemverontreiniging. De Commissie benadrukte het doel om tegen 2050 gezonde bodems te bereiken[4], met respect voor het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel, en met flexibiliteit om de administratieve lasten voor de lidstaten te beperken.

Uit het beleidsdebat blijkt dat, ondanks algemene steun voor de doelstellingen van de richtlijn, een groot aantal lidstaten oproept tot meer flexibiliteit en rekenschap voor nationale omstandigheden. Allereerst benadrukte een groot aantal lidstaten het belang van het behoud van nationale monitoringssystemen. Hieraan gerelateerd benoemde een paar andere lidstaten, de subsidiariteitskwestie met betrekking tot bijvoorbeeld het kunnen stellen van nationale eisen voor verschillende bodemsoorten. Conform de motie van het lid Van der Plas[5] en de motie van de leden Olger van Dijk en Veltman[6], maakte Nederland melding van het negatieve subsidiariteitsoordeel van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer, waarmee de moties nu zijn afgedaan.

Daarnaast was Nederland, samen met een aantal lidstaten kritisch over het *one-out-all-out* principe, dat bepaalt dat een bodem als ongezond wordt aangemerkt als één van zeven criteria niet wordt vervuld. Daarbij werd ook door een merendeel van deze groep lidstaten, waaronder Nederland, benadrukt dat een *one-size-fits-all* aanpak niet geschikt is om de gezondheid van bodems te bepalen. Een dergelijke aanpak doet geen recht aan de diversiteit aan bodemsoorten in de EU, noch aan lokale omstandigheden en houdt onvoldoende rekening met het gebruik van de bodem.

Ook uitte Nederland kritiek op de ruimtebeslagmaatregelen (artikel 11b) en werd het daarbij gesteund door een klein aantal lidstaten, terwijl een paar andere lidstaten juist opriepen tot ambitieuzere maatregelen op dit terrein. In het verlengde daarvan Nederland stelde ook vragen over het mitigatieprincipe (artikel 11a).

De onderhandelingen op dit dossier zullen worden voortgezet onder het inkomend voorzitterschap, met als streven het bereiken van een algemene oriëntatie op dit dossier in de Milieuraad van 17 juni 2024.

## Verordening bosmonitoring

Op 22 november 2023 heeft de Commissie een voorstel gepubliceerd over een monitoringsysteem voor de Europese bossen[7]. Het voorstel komt voort uit de Green Deal[8] en ondersteunt diverse bestaande beleidsinstrumenten, zoals de EU-bosstrategie[9], de EU-biodiversiteitsstrategie[10], de LULUCF-verordening[11], de Verordening betreffende ontbossingsvrije

---

[3] COM(2023) 416
[4] COM(2021) 699 en COM(2021) 400
[5] *Kamerstukken* II, 21 501-32, nr. 1584
[6] *Kamerstukken* II 21 501-08, nr. 922
[7] COM(2023) 728
[8] *Kamerstukken* II 2019–20, 35 377, nr. 1
[9] *Kamerstukken* II 2021–22, 22 112, nr. 3196
[10] *Kamerstukken* II 2019–20, 22 112, nr. 2897
[11] *Kamerstukken* II 2021–22, 22 112, nr. 3195

producten[12] en de Natuurherstelverordening[13]. Het voorstel bouwt voort op de Europese Bossenstrategie voor 2030 uit 2021. Het doel van de verordening is om de informatievoorziening rondom bossen te verbeteren. Door middel van dataverzameling zal het voorstel de implementatie van wetgeving en beleid omtrent conservatie, restoratie en duurzaam gebruik van bosecosystemen en ecosysteemdiensten ondersteunen.

Op 18 december jl. vond een eerste beleidsdebat op politiek niveau plaats over de Verordening bosmonitoring. Ter voorbereiding op dit beleidsdebat bij de Milieuraad heeft het Spaanse voorzitterschap drie discussievragen opgesteld met betrekking tot het voorstel van de Commissie. De milieuministers zijn bevraagd over de belangrijke eisen aan een effectief monitoringsysteem om de weerbaarheid van bossen te waarborgen nu en in de toekomst. Verder zijn zij gevraagd toe te lichten hoe het voorstel kan bijdragen aan nu nog ontbrekende gegevens over Europese bossen. Ten slotte is hen gevraagd om te reflecteren over hoe de kosten en baten van dit voorstel ook op nationaal niveau de implementatie kunnen bevorderen.

Het kabinet verwelkomt het voorstel in lijn met de positie in de bossenstrategie, omdat het de verzameling en uitwisseling van wetenschappelijke kennis bevordert en het de lidstaten en de EU ondersteunt in het ontwikkelen van coherent bosbeleid. Dit standpunt wordt ook door de andere lidstaten breed gedeeld. De lidstaten geven aan dat daardoor betere maatregelen ten aanzien van het EU-bosbeleid kunnen worden genomen, zodat bossen hun multifunctionele rol maximaal kunnen benutten. Dat neemt niet weg dat er ook breed gedeelde zorgen en aandachtspunten zijn met betrekking tot verschillende aspecten van het voorstel. Het voornaamste aandachtspunt is de wens verder voort te bouwen op reeds bestaande nationale monitoringssystemen om onder andere dubbelingen en administratieve en financiële lasten zo veel mogelijk te beperken. Daarnaast leeft ook de wens om bij het vaststellen van de indicatoren rekening te houden met hetgeen internationaal al is afgesproken over monitoring en rapportage van bossen, bijvoorbeeld in VN-verband.

Er is nog geen kabinetsstandpunt ingenomen over het voorstel en er is een studievoorbehoud gemaakt. Het bovenstaande standpunt volgt uit het kabinetsstandpunt over de EU-bosstrategie, waar het voorstel over bosmonitoring in was aangekondigd. Uw Kamer zal binnenkort worden geïnformeerd door middel van het BNC-fiche. Verder speelt er op de achtergrond een discussie over de gremia waarin de onderhandelingen en besluitvorming zouden moeten plaatsvinden. Ten slotte heeft het aankomende Belgische voorzitterschap aangegeven dat de verdere onderhandelingen over deze verordening één van de prioritaire dossiers zijn. Een tijdpad voor de onderhandelingen is nog niet bekend.

## Diversen

### – Lopende wetsvoorstellen

*Luchtkwaliteit*

Het voorzitterschap gaf een update van de voortgang van de onderhandelingen over de herziening van de richtlijn luchtkwaliteit. Deze wordt meer in lijn gebracht met de adviezen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Tijdens de trilogen moet er nog een flinke afstand worden

[12] *Kamerstukken* II 2021–22 22 112, nr. 3281
[13] *Kamerstukken* II 2022–23 22 112, nr. 3528

overbrugd tussen de standpunten van de Europese Raad en het Europees Parlement. De Commissie bedankte Nederland in dit kader voor het organiseren van het vierde Clean Air Forum in Rotterdam op 23 en 24 november jl. Het inkomend voorzitterschap zet in op een akkoord in de twee trilogen op 23 januari en 20 februari a.s.

*Koolstofverwijdering*

Het voorzitterschap gaf een update over de voortgang van de onderhandelingen over het voorstel voor een vrijwillig EU-certificeringskader voor koolstofverwijdering *(Carbon Removal Certification Framework, CRCF)* waarmee hoogwaardige koolstofverwijdering op betrouwbare wijze kan worden gecertificeerd[14]. Uw Kamer is in de GA Milieuraad[15] geïnformeerd over het akkoord dat op 17 november jl. in Coreper (het hoog-ambtelijk voorportaal van de Raad) is bereikt. Inmiddels zijn de trilogen van start gegaan. Zowel het Europees Parlement als de Raad willen het dossier afronden voor de Europese verkiezingen.

**– Terugkoppeling recente internationale bijeenkomsten**

*ICCM5*

Het voorzitterschap blikte terug op de vijfde zitting van de Internationale Conferentie over het beheer van chemische stoffen (ICCM5) die van 23–29 september jl. plaatsvond in Bonn, Duitsland. Het voorzitterschap benadrukte het levensbelang voor de mens, en gaf aan blij te zijn met de strategische focus op beheer van chemische stoffen en het akkoord over een nieuw niet-bindend chemisch kader. De Commissie bedankte de lidstaten en het voorzitterschap voor de inbreng en samenwerking en Duitsland voor de organisatie.

*COP5 Minamata*

Het voorzitterschap keek terug op de vijfde sessie van de *conference of the parties* van het verdrag van Minamata dat plaatsvond in Genève van 30 oktober–5 november jl. waarbij 150 partijen bijeenkwamen om vorderingen te maken op het verminderen van het gebruik van kwik. Het voorzitterschap en de Commissie waren tevreden met de positieve resultaten (onder meer de uitfaseringsdatum voor kwikprocessen) en spraken van een ambitieus streven richting COP6 in december 2025.

*INC-3*

De Commissie en het voorzitterschap blikten terug op de derde zitting van het Intergouvernementeel Onderhandelingscomité (INC-3) voor de ontwikkeling van een internationaal juridisch bindend instrument over plasticverontreiniging die van 13 tot 19 november jl. plaatsvond in Nairobi. De Commissie gaf aan dat er gemengde resultaten zijn behaald. Olieproducerende landen hebben het ambitieniveau naar beneden gehaald. De Commissie gaf aan zich voor te bereiden op de volgende INC en het te betreuren dat er geen mandaat is om tussen de zittingsperiodes verder te onderhandelen.

[14] COM(2022) 672 final
[15] Kamerstuk 21 501-08, nr. 916

*COP28 UNFCCC*

Het voorzitterschap en de Commissie keken terug op de klimaatconferentie COP28, die plaatsvond van 30 november tot en met 12 december jl. in Dubai, de Verenigde Arabische Emiraten. Het voorzitterschap en de Commissie bedankten de Raad voor het mooie resultaat, vooral op gebied van energie en klimaatadaptatie. Uw Kamer wordt met een aparte Kamerbrief geïnformeerd over de resultaten van COP28.

**– Beoordeling door de Commissie van de nationale energie- en klimaatplannen**

De Commissie presenteerde een analyse van de concept updates van de Nationale Integrale Energie en Klimaatplannen (INEKs) van de verschillende lidstaten. Nog niet alle lidstaten hebben hun concept-INEK ingediend. De conceptplannen voor 2021–2030 die zijn meegenomen in de analyse zijn nog niet voldoende om in 2030 ten minste 55% emissiereductie te realiseren, zoals afgesproken in de EU klimaatwet. Naar verwachting wordt slechts 51% emissiereductie gerealiseerd. Met name op het gebied van energie-efficiëntie, transport en landbouw loopt het beleid in de lidstaten nog achter. De Commissie riep de lidstaten op om in hun definitieve INEK-update voor 30 juni 2024 meer ambitie te tonen. Nederland heeft zijn concept-update in juni 2023 ingezonden en werkt aan de definitieve update, waarin de aanbevelingen van de Commissie zullen worden meegenomen.

**– Horizon Europe EU-missies als instrument voor lokale klimaatactie**

De Commissie benadrukte het belang van lokale klimaatactie en samenwerking met regio's en steden om de EU-klimaatdoelen te halen. Hierbij werden de EU-missies die als instrument kunnen dienen voor lokale klimaatactie uitgelicht. Deze EU-missies zijn in 2021 van start gegaan binnen *Horizon Europe*, het Europese kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (periode 2021–2027).[16] Vier van de vijf missies zijn klimaatgerelateerd: klimaatadaptatie, schone oceanen, zeeën, kust- en binnenwateren, klimaatneutrale en slimme steden, en het gezond maken van de Europese bodem. Het gaat bij de EU-missies om een nieuwe en innovatieve manier van samenwerken over sectoren, disciplines en bestuurslagen heen om het leven van mensen in de EU en daarbuiten tastbaar te verbeteren binnen een bepaald tijdsbestek (2030). De Commissie waarschuwde hierbij voor de kosten van niets doen aan klimaatbeleid en benadrukte dat deze exponentieel zijn.

**– Ministeriële conferentie over maritieme ruimtelijke ordening, 21 november 2023**

Tijdens de Milieuraad brachten Nederland en Frankrijk een diversenpunt in over de ministeriële conferentie over maritieme ruimtelijke ordening die plaatsvond op 21 november jl. in Den Haag. Tijdens deze conferentie hebben de landen van het *Greater North Sea Basin Initiative* (GNSBI) ministeriële conclusies aangenomen om nauwer samen te werken op het gebied van maritieme ruimtelijke planning, energie, visserij en natuur. Nederland kondigde daarbij ook een vervolgbijeenkomst aan voor natuur- en visserijministers, en een ministeriële top voor de Noordzeeministers die in het najaar van 2024 georganiseerd wordt door België.

---

[16] *Kamerstukken II* 2021–22 22 112, nr. 3226

**– Werkprogramma inkomend Belgisch voorzitterschap**

Het inkomend Belgisch voorzitterschap heeft zijn werkprogramma voor het komende halfjaar toegelicht. De focus binnen de Milieuraad zal liggen op klimaatadaptatie en weerbaarheid, circulaire economie en efficiënt grondstoffengebruik, en rechtvaardige transitie *(just transition)*. Deze onderwerpen zullen ook aan bod komen tijdens de informele bijeenkomst van milieu- en klimaatministers op 15–16 januari a.s. Het inkomend voorzitterschap zet zich in op het bereiken van een algemene oriëntatie op de dossiers bodemmonitoring, overbrenging van afvalstoffen (EVOA), *green claims,* en het *one-substance-one-assessment* pakket onder de Europese strategie over chemicaliën. Ook zullen tijdens het Belgisch voorzitterschap trilogen plaatsvinden op stedelijk afvalwater, luchtkwaliteit, koolstofverwijdering, $CO_2$-normen voor nieuwe zware bedrijfsvoertuigen, verpakkingen en verpakkingsafval, en kwik.

## II. EP-resolutie verdragswijziging

De EP-resolutie over verdragswijziging[17] van 22 november 2023 stond als hamerstuk op de agenda. Het EP doet voorstellen om de beide EU-Verdragen – het Verdrag betreffende de EU (VEU) en het Verdrag betreffende de Werking van de EU (VWEU) – over de volle breedte te wijzigen. Conform artikel 48 VEU heeft de Raad besloten deze ontwerpen tot herziening van de verdragen door te geleiden naar de Europese Raad en ter kennisgeving van nationale parlementen te brengen[18]. Het is aan de Europese Raad om te besluiten wanneer hij deze ontwerpen tot herziening van de verdragen agendeert, en om vervolgens te bezien of hij besluit tot het bijeenroepen van een Conventie. Op dit moment is verdragswijziging dus nog niet aan de orde. Het kabinet zal de Kamer via de geannoteerde agenda en verslagen van de relevante Raden op de hoogte houden van eventuele ontwikkelingen.

## III. Verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen

Onder het Spaanse voorzitterschap is in de triloog van 17 november 2023 een voorlopig politiek akkoord bereikt over het voorstel tot wijziging van de Europese Verordening voor Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) dat op 17 november 2021 werd gepubliceerd door de Commissie[19]. Met deze nieuwe regels kunnen we onze afvalstromen beter hoogwaardig verwerken. Ook worden de procedures gestroomlijnd en gedigitaliseerd. Dit moet de voorspelbaarheid van deze procedures verbeteren en zo de lasten voor het bedrijfsleven verlichten. Tevens worden de mogelijkheden versterkt om te handhaven op een milieuhygiënisch verantwoorde verwerking van afval dat wordt geëxporteerd. Die verwerking moet voortaan aantoonbaar aan Europese standaarden voldoen. Dat zorgt ervoor dat landen buiten de EU ook moeten voldoen aan onze vaak hogere eisen.

De lidstaten hebben op 6 december met algemene stemmen ingestemd met dit akkoord. Naar verwachting zal het Europees Parlement in januari 2024 over de uitkomst van de onderhandelingen stemmen. Vervolgens moet deze tekst, na bijwerking door de juristen-linguïsten, formeel door beide instellingen worden aangenomen. Pas dan kan de verordening in het Publicatieblad van de EU worden bekendgemaakt en in werking treden.

---

[17] https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2022/2051(INL)&l=en

[18] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16672-2023-INIT/nl/pdf

[19] *Kamerstukken II 2021–2022* 22 112, nr. 3259

Het voorlopig akkoord is nagenoeg volledig in lijn met de Nederlandse kabinetsinzet, zoals verwoord in het BNC-fiche[20], met uitzondering van de afspraak over de export van plastic afval. Voor de export van kunststof-afval naar niet-OESO landen komt er 30 maanden na inwerkingtreding een verbod. Vijf jaar na de inwerkingtreding van de verordening kunnen niet-OESO-landen bij de Commissie vragen dit verbod op te heffen als ze voldoen aan de criteria uiteengezet in de EVOA. Voor Nederland is daarbij belangrijk dat dit in lijn is met WTO-regels, wat nu inderdaad geborgd is. Deze herziening van de EVOA zal het milieu zowel in de EU als daarbuiten ten goede komen en voorkomen dat Europese afvalproblemen worden geëxporteerd naar andere landen.

[20] *Kamerstuk II 2021–2022* 22 112, nr. 3259