

Vergaderjaar 2020–2021

21 501-08

Milieuraad

Nr. 816

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 14 december 2020

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Economische Zaken en Klimaat over:

- de geannoteerde agenda van de Milieuraad van 17 december 2020 (Kamerstuk 21 501-08, nr. 814),
- het verslag van de Milieuraad van 23 oktober in Luxemburg (Kamerstuk 21 501-08, nr. 813),
- het EU-voorstel: Strategie duurzame chemische stoffen COM (2020) 667,
- de antwoorden op vragen van de commissie over o.a. de geannoteerde agenda van de Milieuraad 23 oktober 2020 (Kamerstuk 21 501-08, nr. 811),
- het Fiche: Wijziging Verordening implementatie Verdrag van Aarhus (Kamerstuk 22 112, nr. 2985),
- het Fiche: Mededeling strategie voor duurzame chemische stoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 2981),
- het Fiche: Mededeling verbetering toegang tot rechter in milieuzaken in EU en lidstaten (Kamerstuk 22 112, nr. 2984) en
- het Fiche: Besluit 8e Milieuactieprogramma (Kamerstuk 22 112, nr. 2983).

De vragen en opmerkingen zijn op 7 december 2020 aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Economische Zaken en Klimaat voorgelegd. Bij brief van 10 december 2020 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Agnes Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,
Schuurkamp

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Klimaat

De leden van de CDA-fractie constateren dat de verwachting is dat er bij de Europese Raad van 10 en 11 december a.s. een besluit over ophoging van het 2030-doel wordt genomen. Daarna kan dit punt tevens worden behandeld bij de Milieuraad van 17 december 2020. Op dit moment is tevens een onafhankelijke ambtelijke studiegroep bezig om de mogelijke aanvullende nationale opgave als gevolg van een aangescherpte Europese ambitie in kaart te brengen. Deze leden vragen de Minister om te schetsen hoe het traject van ophoging van het Europese 2030-doel er daarna verder uit zal zien. Kan de Minister een overzicht geven van de belangrijkste data van de nationale en Europese besluitvormingsmomenten over ophoging van het Europese 2030-doel in 2021?

Medio 2021 verschijnt het «fit-for-55%-package» van de Europese Commissie. Dit pakket bevat voorstellen voor de onderliggende wet- en regelgeving om invulling te geven aan het hogere 2030-doel. Het gaat hierbij onder andere om voorstellen voor het EU Emissiehandelssysteem (ETS), de Effort Sharing Regulation (ESR), de Land Use, Land Use Change and Forestry verordening (LULUCF), de Renewable Energy Directive (RED), de Energy Efficiency Directive (EED), normering rondom de CO₂-eisen van voertuigen, het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) en de Richtlijn Energiebelasting. In het najaar verschijnt het voorstel voor de Energy Performance of Buildings Directive (EPBD). Na het verschijnen van dit pakket zullen de onderhandelingen hierover in Brussel in de verschillende raadsformaties gaan lopen onder Portugees en Sloveens voorzitterschap. Naar verwachting zullen de milieu- en Energie-raden in het najaar hiervoor van belang zijn. Zoals altijd wordt uw kamer voorafgaand aan de Raden geïnformeerd over de Nederlandse inzet.

De leden van de CDA-fractie lezen dat Nederland kan instemmen met het doen gelden van klimaatneutraliteit in 2050 op lidstaatniveau en niet enkel voor de EU als geheel, mits er een mate van flexibiliteit is voor lidstaten om dit doel te bereiken. Deze leden vragen de Minister om dit standpunt toe te lichten en daarbij duidelijk te maken wat er wordt bedoeld met «een mate van flexibiliteit voor lidstaten om dit doel te bereiken»? Waar moet aan gedacht worden bij deze flexibiliteit?

Om klimaatneutraliteit in de EU als geheel te bereiken, zullen alle lidstaten naar evenwicht van emissies en koolstofvastlegging toe moeten werken in 2050. Daarbij kan het zijn dat sommige lidstaten ook negatieve emissies kunnen bereiken door bijvoorbeeld het vastleggen van koolstof in bossen en bodems. Ze hebben hiervoor meer potentieel. Andere landen hebben minder potentieel om koolstof vast te leggen, vanwege ruimtegebrek of het feit dat er nog kleine restemissies in specifieke sectoren, plaatsvinden. In dat geval moeten lidstaten die dit evenwichtsniveau niet helemaal kunnen bereiken in staat zijn om de overschotten van landen met negatieve emissies te verkrijgen.

Circulaire economie

De leden van de VVD-fractie vinden het belangrijk dat de transitie naar een circulaire economie en de strategie op chemische stoffen betaalbaar en behapbaar blijft voor bedrijven en burgers. Hoe denkt de Staatssecretaris deze uitgangspunten te kunnen waarborgen op Europees niveau? In de beantwoording op het schriftelijk overleg van de afgelopen Milieuraad valt te lezen dat de Staatssecretaris het juridisch instrumentarium in de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) van groot

belang acht. Zo circulair mogelijk produceren is daarbij het uitgangspunt. Hoe voorkomt de Staatssecretaris situaties, waarbij zo hoog mogelijk circulair produceren wordt afgedwongen, maar de kosten hiervoor onevenredig hoog zijn voor burgers en/of bedrijven?

Bij de beoordeling van nieuwe voorstellen van de Europese Commissie binnen het kader van het actieplan circulaire economie neemt het kabinet de financiële, administratieve en uitvoeringsconsequenties voor burgers en bedrijfsleven in acht. Het kabinet zet zich eveneens in om de gevolgen voor de regeldruk en administratieve lasten zo minimaal mogelijk te houden. Het kabinet hecht om die reden ook sterk aan de *impact assessments* die de Commissie uitvoert voorafgaand aan nieuwe wetgevende initiatieven. Ook in de Raadsconclusies wordt het belang van deze *impact assessments* onderstreept vanuit het oogpunt van het in kaart brengen van de uitvoeringskosten en -consequenties en wordt benadrukt dat de administratieve en economische lasten van de aangekondigde acties in het actieplan circulaire economie proportioneel dienen te zijn. Dit geldt eveneens voor de voorstellen die circulair produceren bevorderen.

De leden van de CDA-fractie en de GroenLinks-fractie merken op dat het kabinet graag zou zien dat de Raad een gezamenlijke ambitie uitspreekt om in 2050 tot een volledig circulaire economie te komen. Echter, de Staatssecretaris schrijft ook dat het streven naar een volledig circulaire economie weliswaar breed wordt gedeeld, maar dat een meerderheid van de lidstaten terughoudend is om daar een specifiek jaartal aan te verbinden voordat de nodige indicatoren en monitoring nader ontwikkeld zijn. Deze leden vragen de Staatssecretaris op welke termijn zij het realistisch acht dat de Raad daadwerkelijk een gezamenlijke ambitie uitspreekt om in 2050 tot een volledig circulaire economie te komen. Wanneer zullen naar verwachting de nodige indicatoren en monitoring nader ontwikkeld zijn? Gaat de Staatssecretaris zich ervoor inzetten om dat zo snel mogelijk te laten plaatsvinden zodat zicht gekregen wordt op de opgave en er daadwerkelijk stappen gezet gaan worden?

De Commissie heeft in het actieplan circulaire economie aangekondigd om in 2021 de monitoring van de transitie te versterken, indicatoren te ontwikkelen en het *Monitoring Framework* voor circulaire economie te herzien. De Raad heeft nu een belangrijke stap gezet door de oproep te doen om tot een benchmark te komen voor het stellen van een indicatief doel. De Staatssecretaris zal zich er actief voor inzetten dat hier het komend jaar stappen in worden gemaakt. Het zogeheten Bellagio-proces levert een belangrijke bijdrage aan deze ontwikkelingen. In dit Bellagio-proces werken het Europees Milieuagentschap (EEA) en een aantal landelijke milieuagentschappen, waaronder PBL, aan een indicatoren-raamwerk en standaardprincipes voor het monitoren van een circulaire economie. Het monitoringsraamwerk van PBL en het raamwerk dat in het Bellagio-proces ontwikkeld wordt, sluiten goed op elkaar aan. Naast de ontwikkeling op Europees niveau heeft de Staatssecretaris PACE gevraagd om wereldwijd de belangrijkste monitoringsinitiatieven in kaart te brengen en te kijken waar harmonisering van indicatoren en samenwerking tussen monitoringspartijen mogelijk is. Ook deze inzichten kunnen het proces voor de ontwikkeling van indicatoren en de versterking van monitoring in Europa voeden.

De leden van de D66-fractie zijn verheugd te vernemen dat het kabinet de Raadsconclusies deelt en zich in wil zetten voor de transitie naar een circulaire en klimaatneutrale economie. Deze leden lezen dat het kabinet zich ten aanzien van de conclusies met name wil inzetten voor het versterken van de markt voor secundaire grondstoffen. Deze leden vragen of de Staatssecretaris zich, naast het oproepen tot een verplicht

percentage aan recycklaat in specifieke productgroepen, ook zal inzetten voor een onderzoek naar het zwaarder belasten van virgin materialen? Dit ook ter navolging van de aangenomen motie van het lid Van Raan over onderzoek doen naar de mogelijkheden voor een nationale heffing op nieuw plastic (Kamerstuk 35 572, nr. 65).

In navolging op de aangenomen motie van het lid Van Raan zal de Staatssecretaris onderzoek doen naar de mogelijkheden van een nationale heffing op nieuw plastic. De Staatssecretaris zal dit onderzoek in gezamenlijkheid met de Minister van Financiën uitvoeren. De huidige lage prijs van nieuw fossiel plastic belemmert een sterke marktpositie van recycklaat. Een belasting op nieuw fossiel plastic kan een interessante aanvulling zijn op bestaand beleid en de ontwikkelingen ten aanzien van verplichte toepassing van recycklaat, omdat een belasting potentieel het gebruik van nieuw plastic afremt en de marktpositie van recycklaat verbetert.

De leden van de D66-fractie lezen ook dat de ambitie om tot een circulaire economie te komen weliswaar breed door de lidstaten wordt gedeeld, maar er terughoudendheid heerst over het verbinden van concrete doelstellingen hieraan, omdat een aantal lidstaten moeite heeft met de uitvoeringsconsequenties hiervan. Aangezien deze leden graag een hoog ambitieniveau zien, vragen zij of er op dit moment voldoende mogelijkheden bestaan met betrekking tot kennisdeling over beleidsinstrumenten en innovatie om tot een circulaire economie te komen. Zo ja, om welke mogelijkheden gaat dit? Zo nee, is het mogelijk dat een dergelijk platform wordt georganiseerd? In hoeverre deelt Nederland op een dergelijk platform ook zelf ervaringen en leren wij van de ervaringen van andere lidstaten? Zijn er ook andere mogelijkheden waarmee Nederland of de EU andere lidstaten kan helpen om tot een zo ambitieus mogelijk circulaire economiebeleid te komen?

De betrokken ministeries en partners van de betrokken ministeries, waaronder Rijkswaterstaat, RVO, NLinBusiness, Holland Circular Hotspot en Versnellingshuis Nederland Circulair! werken nauw samen om de transitie naar een circulaire economie zowel nationaal als internationaal te bevorderen. Er bestaan verschillende mogelijkheden tot kennisdeling over beleidsinstrumenten en innovatie om tot een circulaire economie te komen. Zo biedt het *European Circular Economy Stakeholder Platform*, een initiatief van de Europese Commissie en het Europees Sociaal en Economisch Comité, een platform voor verschillende stakeholders betrokken bij de transitie naar een circulaire economie in de lidstaten om deze kennis te delen. Vanuit Nederland zijn bijvoorbeeld Holland Circular Hotspot en het Versnellingshuis Nederland Circulair! hierin als netwerkorganisaties betrokken. Holland Circular Hotspot bewijst zich inmiddels als zeer effectief platform voor matching van Nederlands bedrijfsleven met kansen op het vlak van circulaire economie in het buitenland, en draagt bij aan het versterken van het netwerk van nationale hotspots.

Daarnaast wordt in de bilaterale contacten met verschillende lidstaten kennis en ervaringen met betrekking tot de transitie naar een circulaire economie uitgewisseld. Het kabinet zet deze inzet voort. Verder is het Nederlandse netwerk van ambassades goed uitgerust met een *toolkit* om de Nederlandse inzet op circulaire economie in het buitenland uit te dragen. Tot slot zijn er verschillende mogelijkheden om internationale samenwerkingsprojecten, zowel publiek als privaat, op te zetten binnen het kader van G2G (*government-to-government*) of Europese fondsen waaronder LIFE, Interreg en Horizon Europe. Daarbij wordt door het Nederlands bedrijfsleven actief geparticipeerd in EU-brede publiek-private samenwerkingen om innovatie ter verduurzaming van industrie en

waardeketsens te versnellen. Met deze instrumenten zijn er ruim voldoende mogelijkheden waarmee de EU en Nederland bijdragen aan kennisdeling over beleidsinstrumenten en innovatie voor de ontwikkeling van circulaire economiebeleid binnen de Europese Unie.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn verheugd dat er in Europa steeds meer ambitie is om een circulaire economie te verwezenlijken. Deze leden staan achter de ambities van het nieuwe actieplan circulaire economie en vinden het dan ook goed dat deze ambities worden onderschreven. Eerder hebben deze leden gepleit voor concrete doelstellingen in het actieplan om (primair) grondstoffenverbruik terug te dringen. Doelstellingen op het gebied van grondstoffenconsumptie en materiële voetafdruk kunnen een goede maatstaf bieden om de koers te bepalen en beleid te toetsen. Daarom vinden deze leden het goed dat de Staatssecretaris zich ervoor inzet dat de Raad een gezamenlijke ambitie uitspreekt om in 2050 tot een volledig circulaire economie te komen. Is zij daarnaast ook bereid om zich in te zetten voor kwantitatieve tussendoelen om het grondstoffengebruik in Europa daadwerkelijk terug te dringen? Is de Staatssecretaris bijvoorbeeld bereid om zich ervoor in te zetten dat het Nederlandse tussendoel om in 2030 50% minder grondstoffen te gebruiken ook in Europa omarmd wordt?

Kwantitatieve tussendoelen hebben een mobiliserende werking, geven richting en vergroten de mogelijkheid tot beleidssturing naar een circulaire economie. De Staatssecretaris vindt het daarom van belang dat in Europa kwantitatieve tussendoelen gesteld worden. Uit de *policybrief* van PBL «Doelstelling Circulaire Economie 2030 – Operationalisering, concretisering en reflectie» (2019) blijkt de noodzaak tot uitwerking en concretisering van onze nationale 2030 doelstelling. Inmiddels is een proces gestart om de doelstelling nader te concretiseren en een aanvullende doelenset uit te werken in samenwerking met de betrokken overheden en maatschappelijke actoren. De Staatssecretaris ziet graag een vergelijkbaar proces op Europees niveau. Het versterken van het Europese monitoringsraamwerk en het komen tot een *benchmark* voor een Europees doel voor het bereiken van een circulaire economie zijn hierin goede eerste stappen. Nederland zal bepleiten dit vervolgens verder uit te bouwen naar het stellen van aanvullende tussendoelen. De Staatssecretaris zal de ervaringen die nationaal opgedaan worden met de uitwerking van de 2030-doelstelling delen met de Commissie en andere lidstaten.

De leden van de GroenLinks-fractie zetten zich al geruime tijd in voor een verplicht percentage recycleert in productgroepen, zoals plastic en textiel, en zijn verheugd om te lezen dat hiervoor brede steun is in de Raad. Om de markt voor secundaire grondstoffen te versterken – cruciaal voor de realisatie van een circulaire economie – is deze maatregel ontzettend belangrijk. Voor welke productgroepen wordt overwogen om een verplicht percentage gerecycled materiaal in te voeren? Gaat de Staatssecretaris zich ervoor inzetten om deze maatregel zo snel mogelijk in te voeren, gezien de brede steun die het voorstel in de Raad geniet? Zo ja, op welke termijn en voor welke productgroepen verwacht de Staatssecretaris dat dit mogelijk is? Gezien de desastreuze effecten die de coronacrisis en de lage olieprijs heeft op de recyclingsector, achten deze leden het van groot belang dat dergelijke maatregelen zo spoedig mogelijk worden genomen.

De Commissie is, zoals aangekondigd in het nieuwe actieplan circulaire economie, van plan de verplichte toepassing van (plastic) recycleert vast te stellen in herzieningen van bestaande sectorale regelgeving zoals verpakkingen, bouwmaterialen en autowrakken. Deze voorstellen zijn voor

2021 en 2022 door de Commissie aangekondigd. Tevens werkt de Commissie aan de verbreding van de Ecodesign-richtlijn, hetgeen op termijn de mogelijkheid zal kunnen bieden om ook verplichtingen voor recyclebaar in te voeren voor producten waar sectorale regelgeving nog ontbreekt, bijvoorbeeld bij textiel en meubels. In alle gevallen moet ook aandacht zijn voor de kwaliteit en beschikbaarheid van het recyclebaar en de veilige toepassing in producten. De verplichte toepassing van recyclebaar heeft voor Nederland prioriteit met het oog op het versterken van de markt voor secundaire grondstoffen. De Staatssecretaris draagt dit actief uit bij de Commissie en deelt proactief de Nederlandse kennis en ervaring met de Commissie om het Europese proces te bespoedigen. Ondertussen worden ook op nationaal niveau stappen gezet en start bij het Versnelingshuis het Doorbraakproject «markt voor recyclebaar» met de betrokken stakeholders. Daarnaast wordt binnen het Transitieteam Kunststoffen gewerkt aan een actieplan toepassing recyclebaar.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben regelmatig hun zorgen geuit over chemische stoffen in relatie tot de circulaire economie. Zij juichen het daarom toe dat er aandacht wordt besteed aan gifvrije materiaalcycli. In de Chemicaliënstrategie lezen deze leden dat er aandacht komt voor de beschikbaarheid van informatie over de inhoud aan chemische stoffen, het veilig gebruik van producten en dat zorgelijke producten zullen worden gevolgd. Het productpaspoort is een zeer nuttig instrument om informatie over stoffen in de keten door te geven. Ziet de Staatssecretaris het productpaspoort als een goed instrument om hier invulling aan te geven? Zo ja, gaat zij zich inzetten voor een brede toepassing van het productpaspoort en is zij bereid om hier zelf pilots mee te doen in Nederland? Bovendien is er in Nederland (afgezien van de casus Chemours) geen goed overzicht van de wijze waarop er in de praktijk bij afvalverwerking wordt omgegaan met ZZS in afval. Zijn de voorgestelde maatregelen in de Chemicaliënstrategie voldoende om ervoor te zorgen dat daar wel goed zicht op komt? Zo nee, is de Staatssecretaris bereid om zich ervoor in te zetten dat er in de strategie meer aandacht komt voor ZZS in afval?

De Staatssecretaris ziet een productpaspoort als een nuttig instrument om informatie over stoffen en andere kenmerken van producten in de keten door te geven. De Commissie zal in de tweede helft van 2021 met een wetgevingsvoorstel komen voor duurzaam productbeleid. Verwacht wordt dat dit wetgevingsvoorstel ook een basis zal bieden voor een productpaspoort, al of niet digitaal. De Staatssecretaris is zeker bereid in Nederland pilots uit te voeren met een productpaspoort. Zo zijn in het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie acties opgenomen voor de ontwikkeling van een Circulair Product Paspoort in de maakindustrie en een materialenpaspoort in de bouw. De pilots zullen bijdragen aan de vormgeving van een meer generiek productpaspoort.

De door de nieuwe chemicaliënstrategie beoogde verbetering van het zicht op zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) in producten en materialen vergroot het zicht op ZZS in te recyclen materialen. Echter de betreffende productregelgeving leidt niet tot een beter zicht op ZZS in industriële afvalstromen die naar andersoortige verwerking gaan, zoals verbranding of zuivering. Daarvoor is een betere uitvoering van de afvalwetgeving nodig. Volgens de Wet milieubeheer heeft een bedrijf de plicht om aan de ontvanger van zijn afvalstoffen informatie te verstrekken over de aard, eigenschappen en samenstelling van die afvalstoffen. De Staatssecretaris heeft eerder aangekondigd dat zij de verplichting om de aanwezigheid van ZZS in afvalstromen te melden gaat opnemen in het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen.

Chemicaliën

De leden van de VVD-fractie constateren dat de onderlinge verschillen qua blootstellingsnormen van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) het gelijke speelveld tussen de Europese lidstaten schaadt. Nederland zit op dit gebied aan de strenge kant. Tijdens de begrotingsbehandeling gaf de Staatssecretaris aan graag op Europees niveau in gesprek te gaan. Hoe gaat de Staatssecretaris harmonisatie van ZZS-regels aan de orde stellen op Europees niveau en welke maatregelen zijn daaruit te verwachten? Vanuit de sector zijn er zorgen over de Hazard-based-benadering van het risico van gevaarlijke stoffen. Hoe gaat de Staatssecretaris deze zorgen wegnemen? Het uitfaseren van PFAS als groep leidt tot weerstand. Kan de Staatssecretaris uitleggen waarom zij uitfaseren noodzakelijk acht in relatie tot de geopperde bezwaren van de betreffende organisaties?

Het op de markt brengen van stoffen en producten valt grotendeels onder EU-regelgeving. Dus daarvoor bestaat een gelijk speelveld. Emissies vallen maar gedeeltelijk onder EU-regelgeving omdat de effecten daar ook afhangen van de specifieke nationale omstandigheden. Nederland heeft, als dichtbevolkt land, gekozen voor een nationaal beleid dat streeft naar minimalisatie van emissies van zeer zorgwekkende stoffen, stoffen die voldoen aan de criteria van artikel 57 van REACH. De Staatssecretaris streeft ernaar dat ook op EU-niveau een koppeling wordt gelegd tussen stofeigenschappen en emissiebeleid. Tijdens de Milieuraad zal zij de Commissie vragen om deze integrale benadering toe te gaan passen bij de uitwerking van het *Zero Pollution Action Plan*.

In de Europese strategie wordt voorgesteld om *Substances of Very High Concern* (SVHC's) in consumentenproducten te verbieden, behoudens essentiële toepassingen. Om dit te regelen, moet de wetgeving worden aangepast en hiertoe zal een impact assessment worden opgesteld. Daarin zal ook worden gekeken naar de gevolgen voor het bedrijfsleven. Door het generiek vaststellen van het op de markt toelaten van producten wordt het gelijke speelveld zo veel mogelijk geborgd.

PFAS is een groep zeer persistente stoffen. Dat wil zeggen: als ze eenmaal in het milieu zitten, verdwijnen ze niet vanzelf. Als we PFAS blijven gebruiken en uitstoten, zal de concentratie in het milieu steeds verder oplopen waardoor de kans steeds groter wordt dat dit leidt tot problemen met water of bodem. Daarom is het nodig om het gebruik en de uitstoot van dergelijke stoffen zo snel mogelijk zo ver mogelijk terug te brengen.

De leden van de VVD-fractie lezen in de stukken dat de chemische industrie positief is over een betere naleving van het EU-chemicaliënbeleid (REACH). De sector maakt zich echter wel op een aantal punten zorgen. Zo leidt het mogelijk volledig openen van het REACH tot onzekerheid. Hoe denkt de Staatssecretaris deze onzekerheid te kunnen verminderen? De regeldruk voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) lijkt fors toe te nemen. Hoe denkt de Staatssecretaris te kunnen waarborgen dat de regeldruk behapbaar en betaalbaar blijft voor het mkb?

Het kabinet is bekend met de zorgen van de sector omdat de consequenties van toekomstige aanpassing van regelgeving nog niet in beeld zijn. De Europese Commissie moet voor elke voorgestelde aanpassing een *impact assessment* uit laten voeren om zicht te krijgen op deze consequenties. De Europese Commissie geeft bovendien aan dat ze met de sectoren gaat overleggen over de implementatie van de strategie in een *Round Table*. Of en hoe de regeldruk voor het mkb gaat veranderen, zal nog moeten blijken uit deze *impact assessments*. Tegelijk wordt ook

aangekondigd dat innovatie en safe-and-sustainable-by-design financieel ondersteund zullen worden, vooral het mkb. Met de brede preventieve aanpak die de Commissie aankondigt, zal de transparantie groter worden en zullen de administratieve lasten per stof zeker verminderen.

De leden van de CDA-fractie lezen in het fiche «Mededeling strategie voor duurzame chemische stoffen» dat de Commissie voornemens is om innovatie te stimuleren en maximaal te benutten voor de transitie naar een veilige en inherent duurzame chemie. Daartoe wil zij haar financiële instrumenten inzetten, met name om het mkb te ondersteunen. Deze leden verzoeken om bij de nadere uitwerking toe te lichten aan hoeveel financiële middelen exact wordt gedacht en waar deze middelen vandaan zouden moeten komen.

Het budget van de EU wordt in overleg tussen Raad en Europees Parlement vastgelegd in het meerjarig financieel kader (MFK). De Europese Commissie moet volgens geldende procedures bij het uitbrengen van deze voorstellen toelichten hoeveel middelen uit welke bron gebruikt worden binnen het plafond van dit MFK. In de BNC-fiches die het kabinet vervolgens opstelt en met uw Kamer deelt, maken financiële aspecten van de voorstellen integraal deel uit van de appreciaties.

De leden van de CDA-fractie lezen in het fiche «Mededeling strategie voor duurzame chemische stoffen» ook dat de Commissie criteria wil ontwikkelen voor essentiële toepassingen van stof met het doel om de meest schadelijke stoffen alleen toe te staan als deze cruciaal zijn en er geen alternatieven voorhanden zijn. Deze leden verzoeken om bij het onderzoek naar de criteria ook de gevolgen voor bedrijven in kaart te brengen. Hetzelfde verzoek doen de leden voor de ambitie van de Commissie om consumentenartikelen vrij te maken van ZS.

De voornemens uit de strategie moeten nog worden omgezet in regelgeving. Elk substantieel wetgevingsvoorstel van de Commissie gaat gepaard met een impact assessment waarin ook de effecten voor het bedrijfsleven worden belicht. Dus de gevolgen voor het bedrijfsleven zullen goed in kaart worden gebracht. Uitgangspunt is natuurlijk wel dat de leefomgeving en bij uitstek consumentenproducten veilig zijn. De integrale benadering uit de strategie gaat daar zeker helpen om de concurrentiepositie te behouden, bijvoorbeeld met behulp van steun bij innovatie en door stringenter te gaan handhaven en dan met name op producten die ingevoerd worden van buiten de EU, met inbegrip van internetaankopen. Het is voorzien dat het bedrijfsleven mee gaat praten over de implementatie van de strategie in een *Round Table*.

De leden van de D66-fractie hebben met veel interesse kennisgenomen van het BNC-fiche over de strategie voor duurzame chemische stoffen. Deze leden delen het enthousiasme van de Staatssecretaris over deze strategie, maar zien nog een aantal kwetsbaarheden waar deze leden nog vragen over hebben. Allereerst lezen deze leden dat de EU criteria wil formuleren voor de meest schadelijke stoffen, waarbij wordt gesteld dat deze alleen worden toegestaan als deze «cruciaal» worden bevonden. Kan worden gedeeld wat op dit moment wordt verstaan onder cruciaal? Is dit de meest stringente definitie mogelijk? Zo nee, kan Nederland pleiten voor een strengere definitie? Is de Staatssecretaris het met deze leden eens dat niet elke mogelijke toepassing waar wellicht vraag naar is vanuit de markt als cruciaal kan worden getypeerd? En kan zij toezeggen dat Nederland zich zal inzetten voor een brede opvatting van de «meest schadelijke» stoffen? Ten slotte vragen deze leden of het wenselijk is om

voor alle schadelijke stoffen, waarvoor dat mogelijk is, een dergelijk restrictiebeleid in te voeren.

Het doel van het beleid is te zorgen dat chemische stoffen geen negatieve effecten hebben op gezondheid of milieu. Op EU-niveau geldt daarom een registratieplicht onder de REACH-verordening en voor de meest schadelijke stoffen, de SVHC's, een autorisatieplicht. Bij het aanvragen van een autorisatie om zo'n SVHC te gebruiken, wordt een weging gemaakt van de maatschappelijke kosten en baten. In de strategie wordt voorgesteld deze weging van kosten en baten te vervangen door een verbod op niet-essentiële toepassingen. De Staatssecretaris deelt de mening dat we zorgvuldig moeten wegen wat essentiële toepassingen zijn.

De Europese Commissie kondigt in de strategie aan enkele nieuwe categorieën zeer zorgwekkende stoffen in het leven te roepen en daarmee zullen met name hormoonverstorende stoffen en persistente mobiele stoffen ook groepsgewijs en stapsgewijs als SVHC kunnen worden aangemerkt en vervolgens uit worden gefaseerd. Vanzelfsprekend zal de Staatssecretaris deze ontwikkelingen nauwgezet volgen. Hierbij moeten alle maatschappelijke gevolgen in beeld komen.

De leden van de D66-fractie vragen zich, met betrekking tot het restrictiebeleid, bovendien nog af wat de huidige plannen zijn ten aanzien van de import van producten naar de EU die schadelijke stoffen bevatten. Hoe wordt bijvoorbeeld voorkomen dat dergelijke producten alsnog geïmporteerd worden? Wordt hierbij, naast toezicht en handhaving, ook op communicatie en afspraken met andere productielanden buiten de EU ingezet? Zo ja, op welke manier? Zo nee, waarom niet? Deze leden vinden het goed om te lezen dat de informatievoorziening over chemische stoffen binnen de EU zal worden gestroomlijnd. Deze leden vragen hoe Nederland zich zal gaan aansluiten bij het opendataplatform.

De restrictie op PFAS die door Nederland samen met Duitsland, Denemarken, Zweden en Noorwegen is opgepakt, zal ook gelden voor producten met PFAS en daarmee ook op de import van deze producten. Deze mogelijke Europese verboden worden op nationaal niveau gehandhaafd. De Europese Commissie zet met de strategie ook in op strikte eisen aan handhaving, onder meer voor geïmporteerde producten met inbegrip van internetaankopen. Daarnaast wordt in de strategie voorgesteld om met landen buiten de EU te gaan overleggen zowel in daartoe geëigende gremia als door middel van bilateraal overleg. Er is alles aan gelegen te zorgen voor een zo gelijk mogelijk speelveld, maar dan wel op het beschermingsniveau dat de Unie ambiëert. Het kabinet heeft al voorafgaand aan de strategie voorgesteld om een opendataplatform te hanteren en zal de operationalisering hiervan steunen.

De leden van de D66-fractie en de GroenLinks-fractie zien graag afsluitend nog een verduidelijking tegemoet van de volgende uitspraken in het BNC-fiche. Wat wordt bijvoorbeeld precies bedoeld met «hormoonverstorende stoffen die het hormoonstelsel beïnvloeden, maar niet tot negatieve effecten leiden»? In welke gevallen is een niet-intentionele hormoonverstoring niet als een negatief effect te bestempelen? Kunnen daar concrete voorbeelden van worden genoemd? Ook vragen deze leden wat bedoeld wordt met het «voorkomen dat persistente polymeren in essentiële toepassingen uitgefaseerd worden voordat veilige alternatieven beschikbaar zijn»? Kan een concreet voorbeeld worden gegeven van een essentiële toepassing waarvoor nog geen veilig alternatief beschikbaar is? Is het ook mogelijk om van bepaalde toepassingen van persistente polymeren te stellen dat deze niet zijn toegestaan, ook al is er nog geen veilig alternatief? Deelt de Staatssecretaris de opvatting van onder andere

de World Health Organization (WHO), het United Nations Environment Programme (UNEP) en de mondiale koepel van gynaecologen dat hormoonverstorende stoffen een grote bedreiging vormen voor de volksgezondheid? Wat bedoelt de Staatssecretaris met «erkende hormoonverstorende stoffen»? Volgens de WHO zijn er ruim 800 hormoonverstorende stoffen, terwijl er in de EU momenteel slechts negentien stoffen worden gereguleerd. Gaat de Staatssecretaris zich er hard voor maken dat ten minste al die 800 stoffen zo snel mogelijk geïdentificeerd en zo nodig gereguleerd worden?

Zeer veel stoffen hebben het vermogen om het hormoonstelsel te beïnvloeden. Dat geldt zowel voor synthetische stoffen als voor stoffen die in de natuur voorkomen. Daarbij behoren bijvoorbeeld cafeïne en alcohol. Het lichaam is in staat om de invloed van veel stoffen op het hormoonstelsel te compenseren zodat er geen negatieve effecten optreden, mede afhankelijk van de hoeveelheid waaraan we blootstaan. Het gaat er dus om dat alleen die stoffen als hormoonverstorend aan te merken die blijvende schadelijke effecten veroorzaken. Voor deze stoffen zal, op basis van een risicoanalyse en sociaaleconomische afweging, worden vastgesteld of en welke risicobeheersmaatregelen nodig zijn. Het kabinet heeft deze uitspraak in het fiche gezet om altijd deze maatschappelijke afweging te kunnen maken. Datzelfde geldt voor de persistente polymeren. Als het bijvoorbeeld voor de kwaliteit van bloed van belang is dat het in een infuuszak van een bepaalde niet-afbreekbare plastic wordt bewaard, wil het kabinet voorkomen dat die toepassing wordt verboden voordat er een goed alternatief beschikbaar is.

Een assessment in opdracht van de WHO stelt dat de hoeveelheid mensen met aandoeningen die samenhangen met de verstoring van het hormoonstelsel niet kan worden verklaard zonder het effect van synthetische stoffen, maar dat onbekend is welke stoffen daar nu precies aan bijdragen. Het aantonen of een stof negatieve effecten veroorzaakt door middel van het verstoren van het hormoonstelsel is echter gecompliceerd en tijdrovend. De Staatssecretaris wil zeker kijken of het mogelijk is hierin versnelling aan te brengen.

De leden van de GroenLinks-fractie juichen het toe dat er in Europa steeds meer aandacht komt voor het uitfasen van chemische stoffen. Deze leden lezen dat de nieuwe Chemicaliënstrategie beoogt om er met veilige en duurzame producten en productiemethoden voor te zorgen dat er uiterlijk in 2050 geen negatieve effecten van chemische stoffen meer zijn voor gezondheid en ecosysteem. Kan die doelstelling ambitieuzer? Zijn er belemmeringen om die doelstelling naar voren te halen? Zo ja, welke zijn dat en hoe kan dit proces versneld worden? Per wanneer zal de strategie kunnen worden uitgevoerd?

De Staatssecretaris deelt de steun van de GroenLinks-fractie voor deze doelstelling, die naar haar mening al heel ambitieus is. Europa gaat met de Green Deal en deze strategie een enorme uitdaging aan. Er is heel veel innovatie nodig, er moet meer zicht komen op de eigenschappen van stoffen en er zullen vele nieuwe stoffen op de markt komen die veel efficiënter moeten worden beoordeeld. Daarbij is de verwachting dat in 2050 de EU slechts 10% van het wereldwijde aandeel in chemische productie heeft, dus we moeten ook zorgen dat de rest van de wereld voldoende vaart maakt. En 2050 is slechts 30 jaar weg. De Staatssecretaris wil het onderhandelingskapitaal van Nederland dus liever inzetten op een goede implementatie van de strategie. De strategie is een mededeling van de Commissie en de uitvoering van de aangekondigde ambities is afhankelijk van de instemming van de lidstaten in de Raad en van het

Europees Parlement. De Commissie heeft gelukkig al een aantal vervolgstappen in gang gezet, zodat een vliegende start kan worden gemaakt.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn blij dat er eindelijk extra maatregelen komen tegen PFAS en hormoonverstorende stoffen. Deze leden lezen dat er criteria zullen worden ontwikkeld voor essentiële toepassingen van stoffen om de meest schadelijke stoffen alleen toe te staan als er geen alternatieven voorhanden zijn. Kan de Staatssecretaris inzicht geven op basis waarvan die criteria worden ontwikkeld? Kan zij een beeld schetsen van het type productgroepen waarbij de toepassing van PFAS en hormoonverstorende stoffen naar verwachting essentieel wordt geacht? Is de Staatssecretaris bereid om tijdens de Milieuraad te benadrukken dat die criteria zo streng mogelijk moeten zijn, zodat deze ongezonde stoffen uitgefaseerd worden?

De criteria zullen worden ontwikkeld op basis van onder meer het begrip essentiële toepassingen uit het Montrealprotocol. Belangrijke elementen van de criteria zullen zijn de beschikbaarheid van adequate alternatieven en de vraag of de toepassing noodzakelijk is voor het optimaal functioneren van de maatschappij. Het is daarmee moeilijk om vooruit te lopen op productgroepen. Zo is het bijvoorbeeld denkbaar, dat een toepassing essentieel is voor specifieke stoffen die nodig zijn in de medische zorg, brandbestrijding, luchtvaart of defensie. Overigens is het ook in geval van essentiële toepassingen mogelijk om via bijvoorbeeld een restrictie eisen op te leggen aan gebruik om het risico voor gezondheid en milieu te beperken.

*De leden van de GroenLinks-fractie maken zich bovendien zorgen om de grote hoeveelheid PFAS dat zich al in het milieu bevindt en zeer langzaam afbreekt. Deze leden lezen dat er een EU-brede aanpak zal worden vastgesteld in het kader van onderzoeks- en innovatieprogramma's rondom innovatieve methoden voor het wegwerken van PFAS-verontreiniging in het milieu en in producten. Op welke termijn verwacht de Staatssecretaris dat die EU-brede aanpak zal zijn vastgesteld? Welke maatregelen neemt de Staatssecretaris zelf om PFAS-verontreiniging in het milieu en in producten weg te werken? Wetenschappers hebben in een recent onderzoek¹, gepubliceerd in het blad *Environmental Science: Processes & Impacts*, een gedetailleerde overzicht gemaakt van alle productcategorieën waarin PFAS wordt toegepast. Hieruit bleek dat PFAS nog veel breder wordt toegepast dan altijd werd gedacht. De wetenschappers vonden PFAS in vrijwel alle takken van de industrie en in enorm veel consumentenproducten. Kan de Staatssecretaris hierop reageren? Welke gevolgen hebben dergelijke onderzoeken voor het beleid rondom PFAS?*

Het initiatief voor de verdere uitwerking hiervan ligt primair bij de Europese Commissie. In het licht van de Raadsconclusies van juni 2019 verwacht het kabinet dat de Commissie de aanpak zo spoedig mogelijk zal vaststellen. Daarop vooruitlopend wordt ook actie ondernomen. De Commissie wil innovatieve methoden laten ontwikkelen gericht op onder meer (biologische) saneringstechnieken van PFAS vanuit de Europese onderzoeksprogramma's (Horizon 2020 en Horizon Europe).

In het tijdelijk handelingskader PFAS wordt bepaald tot welke toepassingswaarden PFAS-houdende grond en baggerspecie kunnen worden toegepast in het kader van nuttig hergebruik. PFAS-houdende grond en baggerspecie boven die waarden moet gereinigd of gestort worden. Bestaande verontreinigingen in en via producten worden in kaart gebracht

¹ <https://pubs.rsc.org/en/content/articlelanding/2020/EM/D0EM00291G#!divAbstract>.

met het eerder aan u gemelde bronnenonderzoek PFAS, dat begin volgend jaar wordt afgerond.

Het onderzoek dat u aanhaalt is bekend bij het internationale team dat nu het PFAS-restrictievoorstel voorbereidt. Een belangrijk onderdeel van dat restrictieproject is het in kaart brengen van de vele toepassingen van PFAS, op basis van wetenschappelijke literatuur en op basis van inbreng van bedrijven en andere stakeholders.

De leden van de GroenLinks-fractie zien ook dat de REACH-wetgeving wordt opengeboken. Dat biedt mogelijkheden om te zorgen dat verboden op schadelijke stoffen sneller bewerkstelligd kunnen worden. Deze leden hopen dat het principe van één-stof-één-beoordeling de wetgeving rondom chemische stoffen zal vereenvoudigen en dat dit ertoe zal leiden dat stoffen sneller worden beoordeeld en dat er meer stoffen kunnen worden beoordeeld. Is dat ook de verwachting van de Staatssecretaris? Momenteel zijn er veel gebreken in de REACH-kwalificatiedossiers en is er nog beperkt informatie over stoffen die in kleine hoeveelheden op de markt worden gebracht. Hierdoor kan niet worden beoordeeld of alle ZZS in beeld zijn. Verwacht de Staatssecretaris dat met dit nieuwe principe alle ZZS op korte termijn in beeld zijn gebracht? Zo ja, op welke termijn verwacht zij dat de het nieuwe principe geïmplementeerd zal zijn?

Het uitgangspunt één stof, één beoordeling, is prima. De vraag is nog wel hoe dit precies in regelgeving wordt omgezet. Als hierdoor informatie onder verschillende regelgeving kan worden gecombineerd, dan verwacht het kabinet betere informatie over stoffen en sneller zicht op eventuele risico's. De strategie stelt ook voor meer informatie te eisen over stoffen en ook dat zal helpen veel meer ZZS te identificeren. Nieuwe (Europese) wetgeving vergt natuurlijk tijd omdat de mogelijke implicaties zorgvuldig moeten worden onderzocht, de wetstekst zorgvuldig moet worden opgesteld en draagvlak moet worden gevonden voor de voorstellen. Dat zal zonder twijfel een aantal jaren in beslag nemen.

Er is al veel informatie over stoffen beschikbaar en hierdoor bestaat volgens het Europees Chemicaliënagentschap ECHA al een goed beeld van welke risicobeheersmaatregelen nodig zijn voor de bestaande stofgroepen. De ervaring leert echter dat sommige effecten pas na lange tijd duidelijk worden. Daarnaast zijn er «nieuwe» categorieën zoals PMT (persistent, mobiel en toxisch), een eigenschap die in 2019 voor het eerst is toegepast om een stof als SVHC te identificeren. Dus de kennis blijft in ontwikkeling en daarmee is het tot nu toe niet mogelijk gebleken om alle individuele ZZS te identificeren.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen aandacht voor het feit dat sommige ZZS al elf jaar in de wachtrij staan tot deze in Europa op de autorisatielijst worden gezet. In het kader van de Europese Chemicaliën-strategie pleit de Zweedse organisatie ChemSec ervoor om de 38 chemische stoffen die door het Europees Agentschap voor chemische stoffen; ECHA zijn beoordeeld als ZZS per direct op de REACH-autorisatielijst te plaatsen. Wat vindt de Staatssecretaris van dit voorstel en is zij bereid om hierop aan te dringen? Zo nee, wat zijn de bezwaren?

Op dit moment zijn er 54 stoffen opgenomen in de REACH-autorisatielijst. Een grotere groep van 209 stoffen is als ZZS geïdentificeerd op de zogenaamde kandidaatslijst. Nederland steunt en draagt actief bij aan alle stappen in de wetenschappelijke en beleidsmatige voorbereiding van de plaatsing van ZZS op de autorisatielijst. De Staatssecretaris deelt niet de mening dit te doen zonder een zorgvuldige afweging van risico's (ook van alternatieven) en sociaaleconomische gevolgen. Het is belangrijk steeds

de meest toepasselijke maatregel te treffen om een ZZS te reguleren. Dat kan soms ook onder andere regelgeving. Ook steunt Nederland de ontwikkeling van een strategie om in plaats van enkelvoudige stoffen groepen van stoffen met vergelijkbare chemische structuur of toepassingen te reguleren. Daardoor kan de snelheid van reguleren van ZZS worden verhoogd en wordt zogenaamde «*regrettable substitution*» voorkomen. De Staatssecretaris deelt dus wel de wens om de snelheid van het proces te vergroten met inbegrip van zorgvuldigheid en aandacht voor handhaven van een gelijk speelveld voor alle bedrijven die ZZS in de handel brengen en gebruiken.

De leden van de GroenLinks-fractie willen aandacht vragen voor het feit dat er geen goed overzicht is van de naleving van de regelgeving over chemische stoffen in consumentenproducten. Zo blijkt regelmatig bij controles dat producten die in de EU worden geïmporteerd stoffen bevatten die in de EU verboden zijn. In de Chemicaliënstrategie lezen deze leden hier niet direct iets over terug. Het moet niet zo zijn dat we in Europa met deze strategie allerlei ZZS verbieden en dat er vervolgens producten worden geïmporteerd die verboden stoffen bevatten en uiteindelijk in onze afvalstromen terechtkomen. Is de Staatssecretaris bereid om aandacht te vragen voor dit probleem en te pleiten voor betere controles op chemische stoffen bij geïmporteerde consumentenproducten?

Handhaving is in principe een nationale verantwoordelijkheid die in Nederland in dit geval is belegd bij de NVWA. Begin 2020 is een Europees handhavingstraject gestart om online gekochte producten te controleren op aanwezigheid van schadelijke stoffen². Verder stelt de Commissie in de strategie zich toe te zullen spitsen op bekende gebieden met een hoog risico op niet-naleving, met name onlineverkoop, ingevoerde artikelen, indeling en etikettering en restricties. Het kabinet is voor versterking van de handhaving en, zoals in het BNC-fiche toegelicht, leidt dit mogelijk tot extra kosten.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben tot slot nog een aantal vragen over de verplichting voor bedrijven om periodiek (elke vijf jaar) te onderzoeken of verdere emissiereductie mogelijk is en het bevoegd gezag hierover te informeren. De vijfjaarlijkse rapportage voor het zogenaamde vermijdings- en reductieprogramma is een goed instrument voor het bevoegd gezag om beter zicht te krijgen op de uitstoot van ZZS, maar schijnt in de praktijk nog niet optimaal te worden toegepast. Is er zicht op de mate waarin dit instrument wordt ingezet? En ziet de Staatssecretaris mogelijkheden om het instrument beter te benutten?

Op dit moment wordt er door bedrijven en bevoegde gezagen hard gewerkt aan de inventarisatie van de ZZS-emissies in het kader van de ZZS-uitvraag en de informatieplicht. Na deze inventarisatie moeten bedrijven met emissies van ZZS een vermijdings- en reductieprogramma opstellen. In dit programma onderzoekt het bedrijf de mogelijkheden voor bronaanpak en reductiemaatregelen. Om bedrijven en bevoegde gezagen hierbij te ondersteunen is een stappenplan en checklist ontwikkeld.³ Komend jaar moet duidelijk worden of deze tool gebruikt wordt of dat bedrijven en bevoegde gezagen een eigen format gebruiken. Waar nodig zal het kabinet de tool laten aanpassen zodat deze aansluit bij de behoefte van bedrijven en bevoegde gezagen.

² <https://echa.europa.eu/nl/-/inspectors-to-check-products-sold-online-that-contain-harmful-substances>.

³ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/zeer-zorgwekkende/vermijdings/>.

8^e milieuactieprogramma

De leden van de D66-fractie zijn zeer geïnteresseerd in het BNC-fiche over het voorstel voor het 8^e milieuactieprogramma (MAP). Deze leden delen de inzet van de Europese Commissie om met dit MAP in te zetten op goede monitoring en implementatie van de bestaande milieu- en klimaatambities, omdat dit een essentiële rol speelt in het daadwerkelijke realiseren hiervan. Deze leden vragen echter nog wel hoe dit MAP past bij het Nederlandse Nationaal Milieubeleidskader (NMK) en de circulaire economie monitor. Zal Nederland zich ervoor inzetten om het EU-beleid door middel van de EU-consultatie over de kernindicatoren te laten aansluiten bij de huidige nationale monitoring? Zo nee, waarom niet? Bovendien zijn deze leden benieuwd of de oproep voor aanvullende middelen voor het Europese Chemicaliënagentschap (ECHA) en het Europese Geneesmiddelenbureau (EMA) worden gesteund, en of de Staatssecretaris van mening is dat deze aanvullende middelen voldoende versterking bieden.

Zoals beschreven in het BNC-fiche voor het 8e MAP zal de EU-consultatie ten behoeve van de identificatie van de kernindicatoren worden benut om een aantal Nederlandse prioriteiten, zoals bijvoorbeeld het concreter vormgeven van de bijdrage van een circulaire economie aan milieu- en klimaatbeleid in Europa, onder de aandacht te brengen. Daarnaast kan de selectie van kernindicatoren de coherentie en consistentie van het instrumentarium uit sectorale EU-reguleringskaders vergroten. Ook biedt dit de mogelijkheid om dataverzamelingen waar Nederland over beschikt in te zetten voor de ontwikkeling en verbetering van Europese monitoring. Dit versterkt de internationale harmonisatie van milieumonitoring, een van de doelen uit het Nationaal Milieubeleidskader.

Het voorstel is gedaan conform de financiële kaders MFK 2021–2027, en de aanvullende middelen voor het EMA en ECHA worden binnen het bestaande plafond van het LIFE-budget gefinancierd. Gezien deze middelen worden gebruikt voor het opzetten van een nieuw monitoringsraamwerk, dat bij zal dragen aan de uitwerking van het Europese milieu- en klimaatbeleid, lijkt deze oproep gepast. Op basis van de financiële beoordeling in het voorstel van de Commissie kan opgemaakt worden dat de aanvullende middelen voldoende versterking zullen bieden.

Toegang tot de rechter in milieuzaken

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat uit de praktijk blijkt dat niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en burgers een belangrijke toezichhoudende functie vervullen daar waar zelfmonitoring van bedrijven en overheden tekortschiet. Deze leden noemen de Urgenda-zaak, waarin stichting Urgenda tot drie keer toe via de rechter gelijk heeft gekregen over het falen van de Nederlandse overheid in het opvolgen van haar eigen klimaatafspraken, en de nu lopende rechtszaak van Milieudefensie tegen Shell. Het is dan ook van uiterst belang voor het democratisch functioneren van de gehele EU en haar lidstaten dat de rechtstoegang verbeterd wordt. De Minister schrijft in zijn fiche het belang van deze toegang te onderstrepen, maar zegt te willen vermijden dat bepalingen over de toegang tot de rechter komen te verschillen per sector. Deze leden zetten vraagtekens bij deze benadering. Als de Minister de bepalingen over rechtstoegang in verschillende milieudomeinen op één lijn wil houden, kan hij dit doen door zich in te zetten voor de verbetering van de rechtstoegang voor sectoren waarin dit achterblijft. Waarom kiest de Minister ervoor om zich in plaats daarvan algeheel te verzetten tegen verbetering van rechtstoegang in welke sector dan ook? Hoe rijmt de Minister dit met het feit dat juist in Nederland het meermaals nodig is

gebleken om de bescherming van de leefomgeving via de rechter af te dwingen? Kan de Minister erkennen dat rechtszaken blijkbaar noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat afspraken worden gerespecteerd, ook in Nederland en ook wat betreft milieuaangelegenheden, en dat het daarom uiterst noodzakelijk is om initiatieven die zich richten op het verbeteren van de rechtstoegang te ondersteunen?

Het kabinet is van mening dat Nederland op dit moment al over een goed en eenvormig systeem van toegang tot de rechter in milieuzaken beschikt en dat er geen milieudomein is waarin rechtstoegang achterblijft. Inherent aan het systeem van rechtsbescherming is het garanderen, aan de rechtssubjecten, burgers en rechtspersonen, van toegang tot de rechter om de hun toekomende rechten daadwerkelijk en effectief te kunnen uitoefenen. Dit systeem is duidelijk voor zowel burgers als ngo's en is daarmee goed voor de rechtszekerheid. Dit blijkt ook uit het feit dat ngo's naar de rechter kunnen stappen en effectieve rechtszaken kunnen voeren op het brede milieuterrein. Het kabinet hecht aan een goede toegang tot de rechter voor ngo's omdat zij een belangrijke rol vervullen voor de bescherming van het milieu en daarmee opkomen voor een publiek belang. Het is dan ook een goede zaak dat ngo's in Nederland een rol kunnen spelen bij de handhaving van milieunormen. In een democratische rechtstaat als Nederland kunnen ngo's de overheid aanspreken op haar handelen en nalaten. Dat genoemde ngo's – zoals de vraag het formuleert – zich genoodzaakt voelen gebruik te maken van de mogelijkheden die het procesrecht biedt om de rechten in verband met het milieu van de door hen vertegenwoordigde partijen te handhaven, is inherent aan een democratische rechtstaat waarin zich belangenconflicten kunnen voordoen. Een toewijzende uitspraak hoeft niet noodzakelijk te duiden op een tekort in de rechtstoegang, maar kan veeleer ook een uitdrukking zijn van het effectief functioneren van het systeem van rechtsbescherming en a fortiori, van het juist functioneren van de rechtstaat, waarvan één van de kernbeginselen is, dat ook de overheid zich houdt aan het recht en daarop kan worden aangesproken.

Daarnaast zet het kabinet in Europa in op verbetering van de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden bij besluiten die afkomstig zijn van de EU-instellingen en organen. De Europese Commissie heeft hiervoor een voorstel gedaan om de Aarhusverordening te wijzigen waarbij de voor verzoeken tot interne herziening van ngo's vatbare besluiten worden uitgebreid, van besluiten met individuele strekking naar besluiten van algemene strekking, en van besluiten die strikt op de milieutitel van het VWEU zijn gebaseerd naar besluiten die gevolgen hebben voor het milieu. Nederland en andere lidstaten hadden om een voorstel voor wijziging van de Aarhusverordening verzocht nadat het nalevingscomité in het kader van het Verdrag van Aarhus had geconstateerd dat de mogelijkheden voor ngo's om op te komen tegen besluiten van de EU-instellingen te beperkt zijn. Ook dit kader van de Aarhusverordening is dus niet sectorspecifiek maar toepasselijk in alle milieudomeinen en zelfs daarbuiten als er gevolgen voor het milieu van een besluit zijn te verwachten.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie maken zich tegelijkertijd zorgen over bedrijven die misbruik maken van ons rechtssysteem om ngo's en bezorgde burgers ervan te weerhouden publiekelijk kritiek te uiten of naar de rechter te stappen bij mistanden. Multinationals die het onderwerp zijn van misstanden spannen rechtszaken aan met het oogmerk om een kritische partij te intimideren en tot zwijgen te brengen, de zogenaamde Strategic Lawsuit Against Public Participation (SLAPP). Het voornaamste doel van een SLAPP is het stoppen van activisme. Het verbeteren van de toegang tot de rechter moet volgens deze leden parallel blijven lopen aan inspanningen om misbruik van deze toegang te

voorkomen, juist om ngo's, maar ook journalisten, onderzoekers en bezorgde burgers te beschermen. In 2018 bevestigde de Minister van Justitie & Veiligheid dat er geen zicht is op de aard en omvang van civiele procedures die in dit kader worden aangespannen tegen journalisten en deed de toezegging hier een eerste onderzoek naar te laten doen (Kamerstuk 28 684, nr. 524). Deze vragen of hier uitvoering aan is gegeven en wat het resultaat hiervan was. Is de Minister bereid om een breder onderzoek in te stellen dat ingaat op de dreiging die SLAPP's vormen voor het werk van ngo's, activisten, onderzoekers en journalisten en de belemmering die het vormt voor effectieve rechtstoegang bij constatering van ernstige mistanden?

Voor het antwoord op deze vraag verwijzen wij allereerst naar de Mediabegrotingsbrief 2021⁴ van 19 november 2020 van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, paragraaf 4.2, over bedreiging van journalisten en persvrijheid. In aanvulling hierop, voor zover de SLAPPs binnen de grenzen van bestaande wet- en regelgeving blijven, dat wil zeggen zelf ook gebruik maken van de hun toekomende rechten en mogelijkheden die te handhaven, is vooral de (civiele) rechter aan zet, die erop moet toezien (en dat ook effectief doet) dat geen misbruik van (proces)recht gemaakt wordt en daar indien dat het geval is, ook consequenties aan verbindt.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn voorts van mening dat de verbetering van de rechtstoegang op zichzelf niet toereikend is. Bij voorbaat moet ervoor worden gezorgd dat het niet langer nodig is dat burgers via de rechter milieuafspraken af moeten dwingen. Het strafrecht is een effectief middel om milieudelicten tegen te gaan, maar alleen wanneer sancties voldoende zijn, handhaving effectief is en bestuurlijke medewerking wordt verleend. Dit is lang niet in alle landen het geval. Zo zijn er EU-landen waar een sterke rechtstaat ontbreekt en waar niet kan worden uitgegaan van de bereidheid van autoriteiten om bedrijven die wetten overtreden te vervolgen. Bovendien houden bedrijven rekening met eventuele financiële sancties van het plegen van milieudelicten, vaak maar een schijntje ten opzichte van de te behalen winst. Daarom zijn deze leden van mening dat inspanningen op nationaal- en regionaal niveau parallel moeten blijven lopen aan de ontwikkeling van wetgeving op internationale schaal. Is de Minister het met deze leden eens dat complementaire internationale wetgeving noodzakelijk is om wanbeleid te bestrijden? Een internationaal verbod op ecocide uitgevoerd door een instituut zoals het Internationaal Strafhof kan door zijn complementaire functie de bereidheid van overheden vergroten om beter te handhaven en te vervolgen op nationale schaal. Voorts zorgt een internationaal verbod waar strafrechtelijke sancties op staan bij voorbaat al voor een afschrikkende werking op bedrijven die van plan zijn zich schuldig te maken aan milieudelicten. Kan de Minister hierop reflecteren?

Ecocide is geen op zichzelf staand misdrijf onder het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof. Om het Internationaal Strafhof rechtsmacht over het misdrijf ecocide als zodanig te geven zou amendering van het Statuut nodig zijn. Sinds de totstandkoming van het Statuut van Rome in 1998 is het gebruik dat de belangrijkste besluiten van de Vergadering van Verdragspartijen bij consensus genomen worden. Dit geldt ook voor amendementen van het Statuut. Verdragspartijen die een amendement hebben voorgesteld of dit overwogen, maar tot de conclusie komen dat hun voorstel niet op consensus kan rekenen, zullen dit voorstel daarom intrekken of hier anderszins van afzien. Zonder de bereidheid van overheden van Statenpartijen bij het Strafhof zal ecocide dan ook geen

⁴ Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 124.

misdrijf onder het Statuut van Rome worden. Daarmee is het dan ook niet mogelijk om de bereidheid van overheden te vergroten om beter te handhaven en te vervolgen op nationaal niveau. Daar komt nog bij dat het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof niet met zoveel woorden stelt dat de Statenpartijen de misdrijven omschreven in het Statuut ook daadwerkelijk op nationaal niveau strafbaar moeten stellen. Het kabinet leest deze verplichting overigens wel in het Statuut.

De Europese Commissie heeft in 2019 de richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (richtlijn 99/2008/EC) geëvalueerd en is een publieke consultatie gestart om vervolg te geven aan de bevindingen van de evaluatie. Uit de evaluatie volgt dat de richtlijn niet zo uniformerend is geweest als van tevoren was beoogd. Omdat het een richtlijn betreft, heeft deze geen rechtstreekse werking in de lidstaten als het gaat om de wijze van bestraffen (bestuursrechtelijk of strafrechtelijk).