

Vergaderjaar 2021–2022

21 501-08

Milieuraad

Nr. 847

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, 17 januari 2022

Met deze brief informeren wij u, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister voor Natuur en Stikstof, over de Milieuraad die op 20 december 2021 in Brussel plaatsvond. Het voortgangsverslag over de Batterijenverordening werd gepresenteerd, er werd een tweede beleidsdebat gevoerd over een aantal voorstellen uit het «Fit-for-55»-pakket en er heeft een eerste gedachtewisseling over de EU-bodemstrategie plaatsgevonden. Daarnaast stond er een aantal punten onder «diversen» op de agenda die door de Commissie en verschillende lidstaten zijn ingebracht. Tot slot lichtte het inkomend Frans Voorzitterschap hun werkprogramma toe.

Middels deze brief komen wij de toezegging na die tijdens het commissiedebat Milieuraad op 8 december (Kamerstuk 21 501-08, nr. 844) is gedaan om toelichting te geven op de aankoop van circulaire zonnepanelen.

Tevens bieden wij u, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de kwartaalrapportage aan met de stand van zaken van de lopende onderhandelingen in de EU¹.

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

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

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

I. Verslag Milieuraad

Batterijenverordening

Het voorstel voor een Batterijenverordening² kwam voor de derde keer aan de orde in de Raad, na eerdere agendering tijdens de Milieuraad van 18 maart en van 20 juni jl. Dit gebeurde op basis van een voortgangsverslag van het voorzitterschap over de behandeling van het voorstel door de lidstaten.

De Commissie verwelkomde een aantal elementen uit het voortgangsverslag, waaronder het verzoek van lidstaten om een vijfde categorie voor batterijen voor lichte voertuigen op te nemen in de verordening. Met het oog op de groeiende markt van e-bikes, heeft Nederland hier tijdens de Milieuraad van 18 maart jl. voor gepleit.³ Meerdere lidstaten spraken tijdens deze Raad wederom hun steun uit voor deze extra categorie. Daarnaast vroegen meerdere lidstaten, waaronder Nederland, om flexibiliteit in het hoofdstuk over afvalbeheer van afgedankte batterijen en producentenverantwoordelijkheid, in verband met al bestaande nationale regelgeving en afvalsystemen.

Een deel van de lidstaten vroeg daarnaast om minder strakke implementatietermijnen op diverse onderdelen van het voorstel. Daartegenover benadrukte een groep lidstaten, waaronder Nederland, juist het belang van een spoedige implementatie. Het inkomende Franse voorzitterschap gaf aan voornemens te zijn om het komende half jaar voortgang te willen boeken met de behandeling van het voorstel.

Fit for 55⁴

Tijdens de Milieuraad vond een tweede formele discussie over het Fit for 55-pakket plaats, in het bijzonder over de voorstellen⁵ over de herziening van het EU-emissiehandelssysteem (ETS), inclusief de uitbreiding daarvan naar zeevaart en een nieuw ETS voor de gebouwde omgeving en wegtransport (ETS-BRT), de herziening van de *Effort Sharing Regulation* (ESR), het voorstel voor een Sociaal Klimaatfonds (*Social Climate Fund, SCF*), het voorstel voor de herziening van de landgebruiksverordening (LULUCF) en het voorstel voor de verordening voor CO₂-normen voor lichte voertuigen.

Het voorzitterschap vroeg de lidstaten naar de wijze van behandeling van het pakket en de prioriteiten ten aanzien van de voorstellen op de agenda van de Raad. Vrijwel alle lidstaten benadrukten dat ze de ambitie van het pakket verwelkomen. Hierbij kwam een aantal prioriteiten voorbij, zoals aandacht voor een kosteneffectieve en eerlijke transitie, die rekening houdt met de verschillende geografische eigenschappen en uitgangspunten van lidstaten. Ook werd aandacht gevraagd voor de gevolgen voor het concurrentievermogen van de Europese economie en de gevolgen voor koopkracht en banen. In tegenstelling tot de Raad van 6 oktober jl. gaven minder lidstaten aan nog een studievoorbehoud te hebben ten aanzien van de voorstellen.

² COM(2020) 798 final.

³ Kamerstuk 21 501-08, nr. 822.

⁴ Voortgangsverslag in doc. 14568/21.

⁵ ETS: Kamerstuk 22 112, nr. 3193

ESR: Kamerstuk 22 112, nr. 3194

LULUCF: Kamerstuk 22 112, nr. 3195

CO₂-normen voertuigen: Kamerstuk 22 112, nr. 3191

SCF: Kamerstuk 22 112, nr. 3198

Europees emissiehandelssysteem (EU ETS)

Een aantal lidstaten, waaronder Nederland, verwelkomde de aanscherping van het bestaande ETS. Ook was er een klein aantal andere lidstaten dat een verband legde tussen de hoge energieprijzen en de stijging van de ETS-prijs. Enkele lidstaten maakten zich zorgen over het niet langer toestaan van investeringen in gas onder het Moderniseringsfonds. Enkele andere lidstaten hadden zorgen over de uitbreiding naar de maritieme sector, en de gevolgen daarvan op handelsroutes.

Over het voorstel voor een nieuw ETS voor de gebouwde omgeving en het wegtransport (ETS-BRT), gaven enkele lidstaten aan de positieve kanten van CO₂-beprijzing in deze sectoren te zien. Nederland gaf aan open in deze discussie te staan, en daarbij ook de voordelen van het voorstel als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen te zien. Daarnaast hadden meerdere lidstaten kritische opmerkingen, waarbij vaak werd benadrukt dat er voldoende oog moet zijn voor de sociale gevolgen van dit voorstel. In deze context werd dan ook vaak de link gelegd naar het SCF.

Verdeling van inspanningen in de ESR-sectoren (Effort Sharing Regulation)

Een aantal lidstaten, waaronder Nederland, gaf aan dat convergentie van de nationale doelen van belang is, zodat de inspanningen van alle lidstaten gericht zijn op het kosteneffectief behalen van klimaatneutraliteit in 2050. Enkele andere lidstaten gaven aan zorgen te hebben over het hun toebedeelde ESR-doel. Daarnaast noemden een paar lidstaten het belang van flexibiliteit binnen de ESR.

Landgebruiksverordening (LULUCF)

Een grote groep lidstaten was kritisch op de nationale doelen onder LULUCF. Hierbij werd aangegeven dat deze doelstellingen te weinig rekening zouden houden met nationale omstandigheden en natuurlijke verstoringen. Daarnaast was er kritiek op het voorstel van de Commissie om jaarlijkse doelen te hanteren en waren er verdeelde reacties op het samenvoegen van landgebruiks- en landbouwemissies binnen één beleidskader na 2030. Een kleine groep landen, waaronder Nederland, gaf aan dat het van belang is ambitie te behouden.

Verordening voor CO₂-normen voor voertuigen

Een aantal lidstaten, waaronder Nederland, gaf aan dat de uitfasering van de verbrandingsmotor verder naar voren moet worden gehaald naar 2030. Sommige van deze lidstaten riepen hierbij ook op tot ambitieuzere tussendoelen, waaronder Nederland. Een aantal lidstaten heeft twijfels over de uitfasering in 2035 in verband met de mogelijke negatieve gevolgen op hun nationale doelen door een toename van tweedehands auto's. Daarnaast werden zorgen geuit over de betaalbaarheid van elektrische auto's. Daarnaast is er een middengroep die de huidige ambitie van het voorstel steunt.

Sociaal Klimaatfonds (Social Climate Fund, SCF)

Ondanks het feit dat de noodzaak van een sociale transitie werd onderkend, was een aantal, veelal noordelijke lidstaten, kritisch op het voorstel voor een Sociaal Klimaatfonds. Ook Nederland gaf aan terughoudend te zijn tegenover een nieuw fonds en wees daarbij op de verschillende bestaande financiële middelen op EU-niveau. Sommige

lidstaten waren voorzichtig positief, terwijl anderen juist graag een groter fonds zouden zien. Daarnaast riep een aantal lidstaten ook op de administratieve lasten van een dergelijk fonds te beperken.

EU-Bodemstrategie 2030

Tijdens de Raad vond een eerste gedachtewisseling plaats over de Bodemstrategie 2030, die op 17 november jl. door de Commissie is gepresenteerd⁶. De strategie omvat een kader met maatregelen voor bescherming, herstel en duurzaam gebruik van de bodem.

Een aantal lidstaten verwelkomde de strategie en ziet het voorstel als een goede basis voor verdere discussie. Het belang van een gezonde bodem bij het behalen van de doelstellingen op het gebied van klimaatverandering, circulaire economie en biodiversiteit werd onder lidstaten breed gedeeld. Een groot aantal lidstaten, waaronder Nederland, benadrukte het belang van een hoge mate van flexibiliteit bij de implementatie van de doelstellingen en maatregelen die uit de strategie voortvloeien. Hierbij werd gevraagd om voldoende aandacht voor nationale omstandigheden en subsidiariteit, waarbij tevens rekening wordt gehouden met al bestaand (ambitieuzer) nationaal beleid en wetgeving. Een klein aantal lidstaten zette vraagtekens bij de noodzaak van wetgeving in EU-verband, of gaf de voorkeur aan een Europese richtlijn in plaats van een verordening. Er werd tevens aandacht gevraagd voor het belang van een definitie voor gezonde bodem alsook voor meer duiding ten aanzien van de financieringsmogelijkheden voor lidstaten die genoemd worden in de strategie.

Uw Kamer zal halverwege januari 2022 via de gebruikelijke BNC-procedure geïnformeerd worden over de Nederlandse positie.

Diversenpunten:

= Mobiliteitspakket

Dit punt werd ingebracht door Litouwen, met steun van Bulgarije, Estland, Cyprus, Letland, Hongarije, Malta, Polen en Roemenië. Litouwen vroeg aandacht voor een bepaling die vrachtwagens verplicht stelt elke acht weken terug te keren naar de lidstaat van vestiging. Deze bepaling treedt in 2022 in werking en is onderdeel van het mobiliteitspakket waar in 2019 een akkoord op is bereikt.⁷ Volgens de groep lidstaten zou de bepaling negatieve effecten kunnen hebben op klimaat en milieu als vervoersondernemers hun bedrijfsvoering niet aanpassen en vrachtwagens zonder vracht terugrijden naar de lidstaat van vestiging. Een groep andere lidstaten gaf aan dat ze tegen heronderhandeling van het mobiliteitspakket is. Deze groep benadrukte dat het mobiliteitspakket als doel heeft om sociale misstanden in de transportsector tegen te gaan en dat het pakket in zijn geheel dient te worden geïmplementeerd. Of het pakket als geheel negatieve effecten heeft op klimaat en milieu wordt door deze lidstaten betwijfeld.

= Genetisch gemodificeerde organismen voor planten

Dit punt werd ingebracht door Oostenrijk met steun van Cyprus, Luxemburg en Hongarije. Centraal stonden de recente plannen van de Commissie voor de herziening van de wetgeving inzake genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) voor planten, die met bepaalde

⁶ COM (2021) 699.

⁷ Kamerstuk 21 501-08, nr. 1796.

nieuwe genomische technieken (NGT's) worden geproduceerd. Gevraagd werd om strikte naleving van het voorzorgsprincipe, het belang van transparantie voor de consument en de noodzaak van een duidelijke duurzaamheidstoets. Enkele lidstaten konden zich hierbij aansluiten, andere lidstaten, waaronder Nederland, gaven aan de voorgenomen beleidsacties van de Commissie te steunen. Daarbij werd door Nederland onderstreept dat de huidige ggo-wetgeving met betrekking tot NGT's dient te worden aangepast op basis van de wetenschappelijke en technologische vooruitgang die is geboekt, onder meer om zo innovatie te kunnen aanjagen. Nederland onderschreef dat het waarborgen van de veiligheid voor mens, dier en milieu, transparantie en het informeren van het publiek van essentieel belang is.

= Ontbossingsverordening

De Commissie gaf een presentatie van het voorstel voor een Ontbossingsverordening⁸. Dit voorstel ziet op het tegengaan van geïmporteerde ontbossing, waarbij de focus ligt op een zestal producten. De verordening werd eerder al gepresenteerd in de Landbouw- en Visserijraad⁹. Enkele landen hebben aangegeven nog geen standpunt in te kunnen nemen. Daarnaast waren enkele landen kritisch en werd mogelijke uitbreiding van de reikwijdte van de verordening naar andere kwetsbare ecosystemen genoemd. Nederland heeft, net als het merendeel van de lidstaten, aangegeven een positieve houding te hebben ten aanzien van het voorstel. Uw Kamer zal halverwege januari op de gebruikelijke wijze via het BNC-fiche geïnformeerd worden over de positie van het kabinet.

= Overbrenging Afval

De Commissie presenteerde de herziening van de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA). Daarbij benoemde de Commissie drie prioriteiten: het bevorderen van de Europese recyclingmarkt, het verder beperken van de export van afval uit de EU en het versterken van het toezicht en de handhaving om illegale export en handel in afval tegen te gaan. Enkele lidstaten intervieneerden en verwelkomden het voorstel in algemene zin. Daarbij werd steun uitgesproken voor de digitalisering van het administratieve systeem, maar tegelijkertijd ook aandacht gevraagd voor lokale omstandigheden en de reikwijdte van het voorstel. Uw Kamer zal halverwege januari op gebruikelijke wijze via het BNC-fiche geïnformeerd worden over de positie van het kabinet.

= Tenuitvoerlegging EU-Biodiversiteitstrategie 2030

De Commissie gaf een stand van zaken over de tenuitvoerlegging van de EU-Biodiversiteitsstrategie 2030. Onder meer de publicatie van de Bossenstrategie¹⁰, de Bodemstrategie¹¹, de Ontbossingsverordening¹² en het online biodiversiteit-dashboard¹³ passeerden de revue als onderdelen van de Biodiversiteitsstrategie. Daarnaast werden ook het nul-vervuilingsactieplan¹⁴, de herziening van het bestuiversinitiatief¹⁵, het

⁸ COM (2021) 706.

⁹ Kamerstuk 21 501-32, nr. 1360.

¹⁰ Raadsconclusies zijn aangenomen in de Landbouw en Visserijraad op 15 november 2021, Kamerstuk 21 501-32, nr. 1360.

¹¹ Uw Kamer zal op gebruikelijke wijze via het BNC-fiche geïnformeerd worden over de positie van het kabinet.

¹² Uw Kamer zal op gebruikelijke wijze via het BNC-fiche geïnformeerd worden over de positie van het kabinet.

¹³ <https://dopa.jrc.ec.europa.eu/kcbd/dashboard/>.

¹⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 3157.

¹⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 2658.

verbod op ivoor¹⁶ en de *Map my Tree Tool*¹⁷ benoemd. De Commissie verwees nadrukkelijk naar de Nationale Strategische Plannen onder het gemeenschappelijk landbouwbeleid als middel om de Biodiversiteitsstrategie te implementeren. Daarbij werd aangegeven dat wetgeving over bindende natuurhersteldoelen eind maart 2022 wordt gepresenteerd.

= Terugkoppeling belangrijke internationale bijeenkomsten

De Commissie gaf een terugkoppeling van recente belangrijke internationale bijeenkomsten. Van 31 oktober tot en met 13 november jl. vond de 26^e Conferentie van Partijen (COP26) bij het Klimaatverdrag van de Verenigde Naties (*United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC*) plaats in Glasgow. De Commissie reflecteerde op de behaalde resultaten en de rol van de EU hierin. Ook wees de Commissie erop dat het voor de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van de EU cruciaal is om ontwikkelingslanden te ondersteunen bij de transitie en om bij COP27 voortgang te kunnen laten zien m.b.t. het Fit for 55-pakket.

Van 7 tot 10 december jl. vond in Turkije de bijeenkomst plaats met betrekking tot de Barcelona Conventie ter bescherming van het mariene milieu in de Middellandse Zee. Door de bij het verdrag aangesloten partijen, waar Nederland geen onderdeel van is, zijn afspraken gemaakt over gezamenlijke doelen binnen de Middellandse Zee-regio. De volgende bijeenkomst omtrent de Barcelona Conventie wordt in 2023 door Slovenië georganiseerd.

De Commissie gaf een korte terugkoppeling van de *Meeting of the Parties (MoP)* van de Aarhus Conventie die op 17 en 18 oktober jl. in Zwitserland plaatsvond. Het Aarhusverdrag ziet op onder meer de toegang tot de rechter in milieuzaken. De terugkoppeling betrof onder andere de vaststelling van naleving door de EU van Aarhus, participatie van het maatschappelijk middenveld en de relatie EU-Belarus.

De Commissie blikte terug op de hybride Conventie Biologische Biodiversiteit (CBD) COP die van 11 tot 15 oktober jl. plaatsvond. Tijdens deze bijeenkomst werd het nieuwe budget voor 2022 goedgekeurd en gewerkt aan een ambitieus politiek bindend *post-2020 Global Biodiversity Framework*. De *high-level* Kunming Declaratie¹⁸ werd aangenomen als tussenstap richting deel twee van COP15 in 2022, waar het *Global Biodiversity Framework* goedgekeurd zal moeten worden. De Commissie is kritisch op het intransparante Chinese uitnodigingsbeleid voor het *high-level* segment en op de beperkte aanwezigheid van stakeholders. De Commissie kondigde een verdubbeling aan van het biodiversiteitbudget, vooral voor kwetsbare landen.¹⁹ Gezien de pandemie is er enige onzekerheid over de timing van COP15 deel twee, maar er blijft hoop dat deze belangrijke bijeenkomst uiterlijk in de zomer van 2022 plaats kan vinden met als resultaat een sterk *post-2020 Global Biodiversity Framework* met duidelijke, ambitieuze doelen en een sterk implementatieplan.

¹⁶ COM (2021) 9168 en COM (2021) 9174.

¹⁷ <https://forest.eea.europa.eu/3-billion-trees/introduction>

¹⁸ <https://www.cbd.int/doc/c/99c8/9426/1537e277fa5f846e9245a706/kunmingdeclaration-en.pdf>

¹⁹ Aangekondigd door Von der Leyen in Staat van de Unie toespraak op 15 September 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/SPEECH_21_4701.

= Workshop REACH

Het Sloveens Voorzitterschap gaf een terugkoppeling over de REACH-workshop die in samenwerking met de Commissie en de Franse overheid op 9 november jl. in Kranj in Slovenië plaatsvond. Tijdens deze bijeenkomst, waaraan ook Nederland deelnam, werd gesproken over de mogelijkheden tot wijziging van de REACH verordening op het gebied van autorisatie en restrictie. Het verbeteren van deze procedures onder REACH vormt een belangrijk onderdeel van de Duurzame Chemicaliënstrategie. De resultaten van de workshop zullen worden meegenomen in de herziening die, zoals de Commissie aangaf, vóór het einde van 2022 zal worden afgerond. De publieke consultatie wordt begin 2022 verwacht. Nederland gaf aan zorgen te hebben over opties die zijn voorgelegd en besproken tijdens de workshop voor de REACH herziening. Hierbij werd het schrappen van de autorisatietitel genoemd, met name in relatie tot het positieve effect op een hoog beschermingsniveau voor samenleving en milieu, alsook voor het stimuleren van substituties. Daarnaast werd het toestaan van nationale autorisaties benoemd als zorgpunt in relatie tot het bewaken van het gelijk speelveld in de EU.

= Clean Air Forum

Spanje en de Commissie gaven een terugkoppeling over het Clean Air Forum, dat op 18 en 19 november jl. in Madrid plaatsvond. Nederland heeft aangeboden het volgende Clean Air Forum te organiseren in 2023.

= European Green Cities

Het voorzitterschap gaf een terugkoppeling van de informele ministersbijeenkomst over de rol van Europese steden in het behalen van de Green Deal-doelstellingen. Tijdens deze bijeenkomst is de Ljubljana-overeenkomst aangenomen, die ziet op de herbevestiging van de stedelijke agenda van de EU.

= Presentatie programma inkomend Frans voorzitterschap

Het inkomende Franse voorzitterschap gaf aan klimaat, biodiversiteit, circulariteit en het tegengaan van vervuiling het komende half jaar te zullen prioriteren. Over de agenda van de informele bijeenkomst van milieu en klimaatministers op 20 en 21 januari 2022 werd geen informatie gedeeld.

II. Inkoop van duurzame zonnepanelen

In het debat van 8 december 2021 met de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat toegezegd nader in te gaan op de plannen rondom de koopgroep (*buyer group*) duurzame zonnepanelen²⁰.

Nederlandse overheden zijn een groot afnemer van zonnepanelen. In zijn tweejaarlijkse effectrapportage over maatschappelijk verantwoord inkopen volgt het RIVM de inkoop van zonnepanelen als één van de belangrijke sectoren.²¹ In de periode 2017–2018 heeft het RIVM bijvoorbeeld zeventig overheidsinkopen van zonnepanelen gevonden met een totale geschatte omvang van zo'n € 910 mln. Naar schatting leveren deze samen een besparing op van zo'n 280 Kton CO₂ per jaar.

²⁰ Kamerstuk 21 501-08, nr. 844.

²¹ E. Dekker et al., *Het effect van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen door de Nederlandse overheid in 2017–2018*, RIVM-rapport 2021–0049.

Zonnepanelen leveren een belangrijke bijdrage aan het terugdringen van de CO₂-uitstoot. Tegelijkertijd zijn er nog grote stappen nodig om deze technologie duurzamer, meer circulair te maken. Daarbij gaat het enerzijds om zaken als levensduur en CO₂-voetafdruk, waarbij ook de door uw Kamer genoemde transportafstand een rol speelt. Anderzijds gaat het om circulariteit, repareerbaarheid en het gebruik van toxische en zeldzame materialen. Ook dit zijn in toenemende mate factoren om op te sturen. Zonnepanelen hebben immers niet het eeuwige leven en zullen op termijn een steeds grotere afvalstroom gaan vormen, die nu nog maar beperkt te recyclen is. Ten slotte spelen bij zonnepanelen ook sociale aspecten een belangrijke rol. Denk bijvoorbeeld aan de risico's op dwangarbeid en kinderarbeid in de mijnbouw en de fabricage.

De koopgroep duurzame zonnepanelen start begin 2022 om samen te werken aan de hierboven genoemde onderwerpen. Een koopgroep is een middel om met overheidsinkoop de verduurzaming van deze markt te helpen versnellen. De afgelopen jaren zijn in het kader van circulair inkopen diverse koopgroepen opgericht voor uiteenlopende productgroepen. In de koopgroep komen overheden (en soms ook inkopende bedrijven) samen om de kennis en krachten te bundelen. Gezamenlijk worden de beste mogelijkheden in kaart gebracht om nu al zelf duurzame stappen te zetten en om de industrie te stimuleren verder te verduurzamen.

Uiteindelijk wordt toegewerkt naar een ambitieuze marktstrategie of leidraad, waarmee vervolgens ook andere inkopende partijen hun voordeel kunnen doen. De looptijd van koopgroepen is minimaal twee jaar. Partijen die meedoen worden geacht om, waar mogelijk, ook zelf concrete inkoopprojecten te starten gedurende deze periode.