

Verslag EU-Milieuraad 13 december 2013

Samenvatting

De Raad wisselde van gedachten over het Commissievoorstel voor monitoring, rapportage en verificatie (MRV) van scheepvaartemissies. Op hoofdlijnen kan het voorstel rekenen op veel steun van de lidstaten, waarbij er nog wel aandacht wordt gevraagd voor het beperken van de administratieve lasten. De Commissie en de lidstaten zien het voorstel als een eerste stap die uiteindelijk moet bijdragen aan de totstandkoming van een mondiaal systeem in het kader van de *International Maritime Organization* (IMO). Over het Commissievoorstel voor een verordening om de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten te beheersen vond een oriënterend debat plaats. Lidstaten zijn nog verdeeld over de wenselijkheid van samenwerking op niveau van bio-geografische regio's, alsmede over de vraag of het voorstel zich ook moet richten op soorten die in een deel van de EU problemen veroorzaken maar elders juist inheems zijn. Onder diversienpunten stond de Raad stil bij de behandeling van het dossier biobrandstoffen (ILUC) op 12 december 2013 in de Energieraad met als uitkomst dat de Raad geen overeenstemming kon bereiken. Het EU Voorzitterschap, de Commissie en klimaatopvoorzitter Polen blikten terug op de COP die in november in Warschau werd gehouden. De Commissie presenteerde de voortgang op het ETS luchtvaart dossier, waarna een aantal landen pleitte voor een alternatief waarmee het ETS beperkter wordt ingevoerd dan door de Commissie is voorgesteld. Nederland, en een grote meerderheid van de lidstaten, pleitten hiervoor reeds in de Transportraad van 5 december 2013. Er was waardering voor het voorstel dat de Commissie heeft uitgebracht om het gebruik van lichte plastic draagtassen terug te dringen. Het inkomend Grieks Voorzitterschap presenteerde het werkprogramma voor de eerste helft van 2014. Alle lopende onderhandelingen over EU milieuwetgeving worden voortgezet en er zal een begin worden gemaakt met de behandeling van het pakket voorstellen om de luchtverontreiniging in de EU verder terug te dringen. Ook zal de Milieuraad zich buigen over het voorstel van de Commissie voor een raamwerk voor het 2030 klimaat- en energiebeleid dat in januari wordt verwacht. Dit zal ook aan de orde komen in de Europese Raad in maart.

MRV scheepvaart

In de Raad vond een gedachtewisseling plaats over het voorstel van de Commissie voor een systeem voor de monitoring, rapportage en verificatie (MRV) van broeikasgasemissies van de zeescheepvaart. Het Voorzitterschap vroeg de milieuministers zich uit te spreken over de reikwijdte van het voorstel. Daarnaast legde het Voorzitterschap de vraag voor of het voorstel de juiste balans treft tussen het bevorderen van een gelijk speelveld, flexibiliteit en het minimaliseren van de administratieve lasten.

Commissaris Hedegaard lichtte toe dat de maritieme sector de enige economische sector in de EU is waarvoor nog geen EU-wetgeving over broeikasgasemissies voor geldt. De Commissie onderschrijft het belang van een internationale aanpak van broeikasgasemissies uit de scheepvaart, via de *International Maritime Organization* (IMO). Doel van het voorliggende voorstel is om de discussies binnen IMO verder te helpen door voor de EU een MRV systeem voor CO₂ emissies uit te werken en in de praktijk te brengen. Bij de verdere uitwerking van een mondiaal systeem om de broeikasgasemissies van de scheepvaart te verminderen zal het immers in elk geval noodzakelijk zijn een effectief systeem voor MRV te hebben. De Commissie heeft bij het uitwerken van het voorstel zo veel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande methoden en systemen.

De meeste lidstaten steunden het voorstel van de Commissie om stapsgewijs naar een mondiaal systeem toe te werken door eerst binnen de EU een systeem voor MRV te ontwikkelen. Voor de keuze van de Commissie om de reikwijdte te beperken tot grote schepen van meer dan 5.000 bruto-ton bleek er bij de lidstaten steun te bestaan. Ook waren de meeste lidstaten het er mee eens dat dat MRV vooralsnog beperkt blijft tot de CO₂-emissies en dat de emissies van NO_x en SO_x vooralsnog niet worden meegenomen. De nodige meetinstrumenten hiervoor zijn namelijk nog niet voldoende beschikbaar. Meerdere lidstaten gaven wel aan dat het voorstel nog goed moet worden bekeken om onnodige administratieve lasten te voorkomen. Voorbeelden die hierbij genoemd

werden waren de gevolgen voor de kustvaart en voor schepen die maar heel sporadisch een EU-haven aandoen. Daarnaast vroegen meerdere lidstaten naar verduidelijking van de rol van de havenautoriteit.

Nederland onderstreepte de noodzaak tot internationale afspraken in IMO verband, en gaf aan dat een EU systeem voor MRV hieraan een bijdrage kan leveren. Nederland vroeg aandacht voor het beperken van administratieve lasten voor de kustvaart. Net als de meeste andere lidstaten reageerde Nederland positief op de voorgestelde reikwijdte, en sprak hierbij in het bijzonder steun uit voor het feit dat vissersschepen en kleine kustvaartschepen worden ontzien.

Invasieve en uitheemse soorten

De Raad voerde een oriënterend debat over het voorstel van de Commissie voor een verordening om de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten te beheersen. De Commissie stelt voor een lijst van niet meer dan 50 invasieve uitheemse soorten van EU belang op te stellen en voor deze soorten gerichte maatregelen te nemen. Het Voorzitterschap vroeg de milieuministers te reageren op dit voorstel en zich uit te spreken over de wenselijkheid van samenwerking binnen bio-geografische regio's.

Commissaris Potočnik gaf aan open te staan voor een discussie over het beperken van de lijst tot 50 soorten, maar wel te hechten aan een plafond voor wat betreft het aantal soorten waarvoor onder de verordening gerichte actie wordt ondernomen. Voor wat betreft de financiering van maatregelen wees de Commissie op bestaande communautaire instrumenten zoals LIFE. De Commissie is huiverig om uitzonderingen op te nemen voor bepaalde soorten omdat dit de effectiviteit van de regelgeving kan ondermijnen.

De meeste lidstaten erkennen de noodzaak tot prioritering door middel van een lijst soorten die voor de Unie van belang zijn, maar het getal van 50 werd door meerdere lidstaten als arbitrair en onlogisch gezien. Diverse lidstaten wezen op het relatief klein aantal invasieve soorten die met dit plafond op te lijst kunnen worden opgenomen. Verschillende ideeën passeerden de revue voor wat betreft de criteria op basis waarvan de prioritering plaats zou moeten vinden. Naast de effecten op de biodiversiteit werden ook gevolgen voor de veiligheid, economie en menselijke gezondheid genoemd, alsook de haalbaarheid en betaalbaarheid van de te nemen maatregelen. Veel lidstaten zien meerwaarde in regionale samenwerking, ook vanwege de maatwerk die dit mogelijk maakt voor soorten die zich niet in alle regio's bevinden. Een aantal lidstaten was echter een andere mening toegedaan en pleitte voor een EU-brede aanpak. Enkele lidstaten spraken teleurstelling uit over het gebrek aan een specifiek financieel instrument. Belangrijk discussiepunt betreft soorten die in een deel van de EU inheems zijn, maar in andere delen zorgen voor biodiversiteitschade. Waar een aantal lidstaten vindt dat de lijst prioritaire soorten alleen moet bestaan uit soorten die in de hele EU uitheems zijn en problemen veroorzaken wil een belangrijk aantal andere lidstaten juist de mogelijkheid openhouden om soorten op te nemen die in een deel van het Europese grondgebied inheems zijn.

Nederland heeft aangedrongen op de inclusie van volksgezondheid als criterium voor het aanwijzen van prioritaire soorten en wees hierbij op de problemen met de tijgermug. Nederland ziet graag dat de prioritering zich baseert op schade voor biodiversiteit en ecosysteem diensten, gezondheid en veiligheid en dat de aanpak van prioritaire soorten zich richt op preventie en eliminatie. Nederland vroeg verduidelijking van de ontheffingsmogelijkheden van het voorstel, bijvoorbeeld voor soorten als de driehoeksmossel die in delen van de EU schadelijk zijn maar in Nederland juist een positieve bijdrage leveren aan de ecologie. Nederland steunt de mogelijkheid van een aanpak op het niveau van een bio-geografische regio en ziet de toegevoegde waarde van een regionale aanpak vooral in de uniformering van managementacties en een gezamenlijke aanpak van monitoring en risicobeoordeling. Wanneer er duidelijke mogelijkheden voor ontheffing zijn en samenwerking op regionaal niveau wordt ondersteund dan is het ook mogelijk om soorten op de prioritaire lijst op te nemen die in de ene regio uitheems en in de andere regio inheems zijn. Nederland heeft daarnaast gepleit voor minder gedetailleerde voorschriften over de handhaving van de verordening.

Diversenpunten

Biobrandstoffen

Het Voorzitterschap koppelde kort terug uit de Energieraad van 12 december 2013 met het bericht dat de energieministers het niet eens konden worden over een compromisvoorstel over biobrandstoffen (*ILUC – indirect land use change*). Door het aanpassen van EU regelgeving wil de Commissie bereiken dat er bij het stimuleren van de inzet van biobrandstoffen ook rekening wordt gehouden met de indirecte gevolgen van de teelt van biobrandstoffen voor landgebruik. Het compromis voorstel dat in de Energieraad voorlag kon echter niet rekenen op steun van een gekwalificeerde meerderheid van de Raad. Nederland was een van de lidstaten die het compromisvoorstel niet kon aanvaarden met als reden dat het voorgestelde compromis te weinig ambitie toonde. Commissaris Hedegaard sprak haar teleurstelling uit over het vastlopen van de onderhandelingen en riep het inkomend Grieks Voorzitterschap op de behandeling van dit dossier snel voort te zetten.

Terugkoppeling COP Warschau

Het Litouwse Voorzitterschap, Polen (als klimaatopvoorzitter) en de Commissie gaven ieder een korte terugblik op de klimaatop die in november plaatsvond in Warschau. De conclusie werd gedeeld dat de COP het nodige heeft opgeleverd; zoals nadere afspraken over het tijdsplan naar de COP in Parijs in 2015 waar een nieuw mondiaal klimaatinstrument moet worden vastgesteld. Commissaris Hedegaard gaf wel aan dat het nog niet duidelijk is hoe alle Partijen een eerlijke bijdrage gaan leveren aan het nieuwe instrument. In de komende periode is het belangrijk dat de EU constructief in gesprek gaat met derde landen, bijvoorbeeld tijdens de aankomende EU-Afrika top. De Commissaris sprak haar waardering uit voor de resultaten die tijdens de COP zijn bereikt op het thema *loss and damage* en over klimaatfinanciering. Daarnaast legde zij de vraag op tafel hoe de EU zich zal voorbereiden op de discussie die volgend jaar zal plaatsvinden over de periode tot 2020.

Polen is tevreden over het verloop van de COP en de inhoudelijke resultaten, en stond stil bij positieve ontwikkelingen in de relatie tussen de EU en derde landen. Meerdere lidstaten drongen aan op snelle besluitvorming van de EU over een in 2030 te realiseren EU-interne reductiedoelstelling voor broeikasgasemissies. Door tijdig de eigen ambities bekend te maken behoudt de EU haar positie in de kopgroep. Frankrijk, die de COP in 2015 zal voorzitten, wees erop dat de aanloop naar deze COP in feite al is begonnen waardoor het van belang is dat de EU vroeg in 2014 helderheid geeft over de eigen bijdrage. Helderheid begin 2014 sluit ook goed aan op de aanloop naar de Ban Ki-moon mondiale duurzaamheidstop die de VN in het najaar organiseert.

ETS luchtvaart

Het Voorzitterschap wees de Raad erop dat het Europees Parlement in het voorjaar met verkiezingsreces gaat en de tijdsdruk die dit geeft om tot een akkoord te komen over het Commissievoorstel over de wijze waarop het EU ETS voor luchtvaart kan worden voortgezet na afloop van het 'stop the clock'-besluit. Commissaris Hedegaard lichtte het voorstel van de Commissie toe, waarbij het ETS van toepassing wordt op het deel van een vlucht dat binnen het EU luchtruim plaatsvindt. De Commissaris drukte haar zorg uit dat het beperken van het ETS tot alleen intra-Europese vluchten, conform de wens van een aantal grote lidstaten, een aantasting is van het soevereine recht van de EU om binnen het eigen luchtruim zelf zaken te reguleren. Daarnaast zou dit kunnen discrimineren tegen maatschappijen die voornamelijk binnen de Europese Economische Ruimte vliegen. De Commissaris twijfelt of de handhaving van een beperkter ETS (alleen toepasbaar op intra-Europese vluchten) eenvoudiger zal zijn dan de wanneer het Commissievoorstel wordt overgenomen en het ETS voor luchtvaart op het gehele EU luchtruim van toepassing is. De lidstaten die voorstellen het ETS luchtvaart voorlopig te beperken tot intra-Europese vluchten wezen op de noodzaak tot constructieve samenwerking in de *International Civil Aviation Organization* (ICAO). Het voorstel van de Commissie roept weerstand op omdat hiermee ook vluchten naar niet-Europese landen worden meegenomen.

Plastic tassen

Commissaris Potočnik presenteerde het voorstel van de Commissie om de verpakkingenrichtlijn te wijzigen met het oog op het terugdringen van het gebruik van lichte plastic draagtassen. Het voorstel lokte bij het publiek zeer positieve reacties uit. Het voorstel laat lidstaten de keuze welke maatregelen ze willen inzetten om het gebruik van deze tasjes te reduceren. Het kan bijvoorbeeld gaan om belastingen of marktbeperkingen.

Enkele lidstaten brachten succesvolle voorbeelden van reeds genomen maatregelen in. Een paar lidstaten drongen aan op meer ambitie, bijvoorbeeld door concrete reductiedoelstellingen vast te stellen, maar andere lidstaten wezen op de mogelijke nadelen voor juist die lidstaten die nu al maatregelen hebben genomen. Eén lidstaat vroeg aandacht voor de ontwikkeling van alternatieve materialen die beter afbreekbaar zijn. Een andere lidstaat drong aan op het uitbreiden van de reikwijdte tot alle (ook stevigere) plastic draagtassen.

Werkprogramma inkomend Griekse EU-Voorzitterschap

Tijdens het Griekse Voorzitterschap brengt de Commissie naar verwachting een voorstel voor een klimaat- en energieraamwerk voor 2030 uit en dit zal een belangrijk dossier zijn op de Voorzitterschapsagenda. Daarnaast zet Griekenland de behandeling van de voorstellen voor MRV scheepvaart, ETS luchtvaart en de ratificatie van de tweede verplichtingen periode van het Kyoto-protocol voort.

Op 18 december bracht de Commissie het langverwachte luchtkwaliteitspakket uit, de behandeling hiervan zal onder Grieks Voorzitterschap van start gaan. De lopende behandeling van dossiers over grensoverschrijdend vervoer van afvalstoffen (EVOA), invasieve uitheemse soorten en plastic tassen wordt onder Grieks Voorzitterschap voortgezet. In maart zal de Milieuraad het Europees Semester bespreken. De informele Raad in mei heeft als thema "blauwe groei", een van de hoofdprioriteiten van het Grieks Voorzitterschap is de vernieuwing van het maritieme beleid.

Op mondiaal vlak besteedt Griekenland aandacht aan de voorbereiding van de EU inbreng in de lopende onderhandelingen over een mondiaal post 2015 raamwerk voor duurzame ontwikkeling en in bijeenkomsten in het kader van het Biodiversiteitsverdrag, het Verdrag van Aarhus, het Verdrag van Espoo en het VN Klimaatverdrag.