



Internationale Leefomgevingsagenda 2008





Voorwoord

De Internationale Leefomgevingsagenda geeft een beleidsneutraal overzicht van de lopende en komende activiteiten op het gebied van de Internationale Leefomgeving en van de inzet die wordt voorzien op deze internationale dossiers. Op geen andere plaats komt een zo breed spectrum aan onderwerpen dat onze dagelijkse leefomgeving bestrijkt bij elkaar. De Internationale Leefomgevingsagenda is de vierde uitgave in een reeks, die in 2004 begon met de toezegging aan de Tweede Kamer om een overzicht te bieden van milieubeleid dat vanuit Brussel en via Internationale Verdragen op Nederland afkwam. De Tweede Kamer had om dit overzicht verzocht, omdat de behandeling van alle milieu-onderwerpen door zijn aard heel divers en gefragmenteerd plaatsvond. In het overzicht werd op een heldere manier aangeduid welke onderwerpen in het komend jaar op milieuterrein zouden gaan spelen, en hoe daarbij de Nederlandse inzet zou zijn.

De nu voorliggende Agenda is uitgebreid met onderwerpen die onder anderen dan de Minister van VROM vallen. Om hier recht aan te doen is de titel van het overzicht nu gewijzigd in 'Internationale Leefomgevingsagenda'.

De Internationale Leefomgevingsagenda raakt het werkteerrein van vele departementen en is dan ook een gezamenlijk product dat wij u namens het Kabinet mogen aanbieden. De manier waarop de Nederlandse inzet op al deze onderwerpen is beschreven, komt overeen met het enthousiasme waarmee de onderhandelaars op al deze dossiers zich inzetten voor het belang van Nederland.

dr. Jacqueline Cramer
Minister van Ruimte en Milieu

drs. M.J.M. Verhagen
Minister van Buitenlandse Zaken



1	Introductie	6
1.1	Doel en functie van de Internationale Leefomgevingsagenda	6
1.2	Opzet van de agenda	7
1.3	Internationale Samenwerking	9
2	Klimaat en Energie	11
2.1	EU Klimaat- en energiebeleid	11
2.2	Mondiaal klimaatbeleid	12
2.3	Biobrandstoffenbeleid	13
2.4	Bronbeleid verkeer	14
2.4.1	Uitstoot broeikasgassen door voertuigen	14
2.4.2	Uitstoot broeikasgassen zeescheepvaart	14
2.5	CDM/JI	15
2.6	Klimaatadaptatie	15
3	Biodiversiteit, Bodem en Landbouw	17
3.1	Biodiversiteit	17
3.2	Kaderrichtlijn Bodem	18
3.3	Landbouw	18
3.4	Natuurlijke hulpbronnen	18
4	Water	20
4.1	Waterschaarste en droogte	20
4.2	Richtlijn hoogwater	20
4.3	Groenboek maritiem beleid	21
4.4	Thematische Strategie Duurzame bescherming van het Mariene milieu (EMS); Kaderrichtlijn Mariene Strategie	22
4.5	Herziening drinkwaterrichtlijn	22
4.6	Water wereldwijd	23
5	Duurzame ontwikkeling	24
5.1	Duurzaam produceren en consumeren	24
5.2	Duurzaam inkopen	24
5.3	Lissabon / Schoon slim sterk	25
5.4	Europese Duurzaamheidsstrategie (EU SDS)	25
5.5	VN Commissie voor Duurzame Ontwikkeling	26
6	Afval, lucht, stoffen en bioveiligheid	27



6.1	Afval	27
6.1.1	Mondiale afvalstromen: Verdrag van Bazel	27
6.1.2	Thematische strategie preventie en recycling van afvalstoffen en herziening kaderrichtlijn afvalstoffen	28
6.1.3	Sloopschepen	30
6.2	Luchtkwaliteit / emissies	31
6.2.1	Montreal Protocol	31
6.2.2	Mondiale stikstofstrategie	31
6.2.3	Richtlijn Luchtkwaliteit	31
6.2.4	De richtlijn Nationale Emissieplafonds en de herziening daarvan	32
6.2.5	Europees Bronbeleid: duurzaam verkeer	33
6.2.6	Verdrag inzake grensoverschrijdende luchtverontreiniging (LRTAP)	34
6.3	Chemicaliën/ pesticiden	35
6.3.1	UNEP kwikprogramma	35
6.3.2	SAICM: Strategic Approach to International Chemicals Management	35
6.3.3	Verdrag van Rotterdam	36
6.3.4	Verdrag van Stockholm	37
6.3.5	REACH	38
6.3.6	Thematische Strategie duurzaam gebruik van pesticiden, Kaderrichtlijn duurzaam gebruik van pesticiden, en Verordening markttoelating gewasbeschermingsmiddelen	39
6.3.7	Prioritaire stoffen in oppervlaktewater	41
6.3.8	PRTR	41
6.4	Bioveiligheid	42
6.4.1	Biotechnologie en genetisch gemodificeerde organismen (GGO's): EU-beleid	42
6.4.2	Biosafety Protocol	43
7	Veiligheid	45
7.1	Environmental security	45
7.2	Nucleaire veiligheid	45
7.3	Richtlijn voor pyrotechnische artikelen	46
7.4	Bescherming vitale infrastructuur	46
7.5	Evaluatie Seveso II Richtlijn	47
7.6	VN-ECE Verdrag van Helsinki	47
8	Ruimte	48
8.1	Meer greep op de ruimtelijke impact van EU-beleid	48
8.2	Nederlandse inbreng in de Europese Territoriale Agenda	50
8.3	ESPON	50
8.4	INSPIRE	51
8.5	Grensoverschrijdende samenwerking en INTERREG	51
8.5.1	Grensoverschrijdend overleg	51
8.5.2	INTERREG	51
8.5.3	Het begrip 'territoriale cohesie'	52
9	Gebouwde leefomgeving	53
9.1	VN/ Habitat	53
9.2	Milieu en gezondheid	54



9.2.1	Actieprogramma milieu en gezondheid	54
9.2.2	Geluid	55
9.3	Europees stedenbeleid	55
9.3.1	Thematische Strategie Stedelijk Leefmilieu	55
9.3.2	Steden en Klimaatverandering	56
9.3.3	Steden en sociale uitsluiting	57
9.4	Betaalbare stedelijke leefkwaliteit (staatssteun)	58
9.5	Luchthavencapaciteit	58
9.6	EuroMed	59
10	Dwarsdoersnijdende thema's	60
10.1	Naleving en Handhaving	60
10.1.1	Naleving	60
10.1.2	Handhaving	60
10.2	Financieel instrumentarium	62
10.2.1	Groenboek Marktconforme Instrumenten	62
10.3	Better regulation	63
10.4	Herziening van de IPPC richtlijn	63
10.5	Nationale kwaliteitsgaranties in relatie tot de Europese interne markt en de import van goederen uit het buitenland	64
10.5.1	generieke regelgeving voor producten en goederen die niet nader in Europese regels zijn gevat	64
10.5.2	producten en goederen waarvoor Europese regels gelden bijvoorbeeld voor bouwproducten	65
10.5.3	Europese normstelling die doorwerkt in nationale regelgeving, bijvoorbeeld in milieunormen of in het bouwbesluit	66
10.6	VN ECE	66
10.6.1	Environment for Europe programma	66
10.6.2	THE PEP	67
10.6.3	Verdrag van Aarhus	68
10.6.4	Verdrag van ESPOO (strategische MER)	68
10.7	Mensenrechten en Milieubescherming	69
10.8	Bilaterale relaties	69



1 Introductie

1.1 Doel en functie van de Internationale Leefomgevingsagenda

De Internationale Leefomgevingsagenda beoogt de lopende en komende activiteiten op het gebied van de internationale duurzame leefomgeving in beeld te brengen voorzover deze in het komende jaar een beslag zullen leggen op de beschikbare capaciteit bij de participerende departementen. De Agenda geeft een beleidsneutraal overzicht van de inzet die voorzien wordt op de lopende internationale dossiers en doet daarmee geen voorstellen voor nieuwe beleidsontwikkeling.

In februari 2007 trad het kabinet Balkenende IV aan. Het coalitieakkoord tussen de deelnemende partijen en het daarop gebaseerde beleidsprogramma “Samen Werken, Samen Leven” bevatten een duidelijke visie op de richting waarin onze samenleving zich zal moeten bewegen: Nederland heeft zich altijd ingezet voor een wereld waarin de winst van de één niet het verlies van de ander betekent. Voor een duurzame leefomgeving voor huidige en toekomstige generaties. Deze visie wordt in het coalitieakkoord tot uitdrukking gebracht in zes pijlers. De onderhavige Internationale Leefomgevingsagenda combineert het werkterrein van pijler 3: ‘Een duurzame leefomgeving’ met de internationale dimensie van pijler 1: ‘een actieve en constructieve rol van Nederland in Europa en de wereld’. In deze Agenda komen onderwerpen aan bod die te maken hebben met de kwaliteit van leven voor mens en dier, in Nederland en daarbuiten, voor nu en voor de toekomst. De Agenda geeft een stand van zaken van Europese en internationale initiatieven en de Nederlandse inzet hierbij.

Nederland is een open, internationaal georiënteerd land. Onze kansen en mogelijkheden zijn mede afhankelijk van anderen. Een passieve en naar binnen gekeerde rol van Nederland is niet in ons nationale belang, economisch noch anderszins. Daarom kiezen wij voor een actieve en constructieve rol in de wereld en in Europa. Het coalitieakkoord geeft de volgende definitie voor een duurzame leefomgeving: “De zorg voor een duurzame leefomgeving omvat veel meer dan de zorg voor een schoon milieu. Klimaatveranderingen, een stijgend energieverbruik, vervuiling, watertekorten en voedselschaarste roepen tal van vragen op. Rentmeesterschap is een voorwaarde voor een menswaardig bestaan, nu en in de toekomst. Dat houdt in: een respectvolle omgang met het leven van mens, dier en natuur... De overheid zal samenhang moeten bevorderen tussen alle terreinen waar duurzaamheid vorm kan en moet krijgen. Zo is er een duidelijke relatie tussen ruimtelijke ordening en de zorg voor natuur en landschap, het beheer van de infrastructuur en het beïnvloeden van energiegebruik. Door die terreinen in samenhang te bezien, kan grote duurzaamheidswinst worden geboekt. Innovatie speelt daarbij een sleutelrol.”¹ Ziedaar de opgave voor de Internationale Leefomgevingsagenda.

¹ Citaten uit het Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007 en het Beleidsprogramma “Samen werken, samen leven” van juni 2007



1.2 Opzet van de agenda

Een sterke internationale oriëntatie is voor het realiseren van duurzaam leefomgevingsbeleid van groot belang. Dit geldt zeker ook voor de VROM-onderwerpen milieu, ruimte, wonen en wijken en een aantal onderwerpen van aangrenzende departementen zoals Verkeer en Waterstaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Economische Zaken, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking. De Agenda geeft van de beleidsprioriteiten in Europees en mondiaal verband een samenhangend overzicht en is in goede afstemming met genoemde departementen tot stand gekomen.

De Internationale Leefomgevingsagenda is een vervolg op de eerder uitgebrachte Europese en Mondiale Milieugenda's (2004 en 2005)² en de Internationale VROM Agenda (2006)³. De eerste edities stonden volledig in het teken van het internationale milieubeleid. Dit is goed verklaarbaar, want met name uitdagingen op milieugebied hebben vaak internationale oorzaken en behoeven een internationale samenhangende aanpak waarbij zowel binnen Europa als op mondiaal niveau wordt gewerkt aan een coherente aanpak van de problemen. Milieubeleid behoort tot de expliciete bevoegdheden van de Europese Commissie. Internationale milieu-uitdagingen vormen daarom een belangrijke component in de Internationale Leefomgevingsagenda. De werkagenda's van de EU en van internationale gremia komen ruimschoots aan bod. In oktober heeft de Europese Commissie haar werkprogramma voor het jaar 2008 uitgebracht.⁴ Voor zover de voorstellen in het werkprogramma met betrekking tot de leefomgeving al bekend waren, zijn die meegenomen in de Agenda. Het Kabinet zal echter separaat de Kamer informeren over het gehele werkprogramma en zijn appreciatie daarvan.

Deze Internationale Leefomgevingsagenda maakt duidelijk dat leefomgevingsbeleid en ruimtelijke kwaliteit hand in hand gaan. In meerdere opzichten heeft het ruimtelijk beleid een internationale component:

- Voor het uitvoeren van het nationale beleid ('mooi Nederland', 'Schoon en Zuinig', 'Adaptatie Ruimte en Klimaat') is samenwerking met de buurlanden en de landen die in de stroomgebieden van de grote rivieren liggen onontbeerlijk. Door de krachten te bundelen met andere lidstaten kunnen we onze doelstellingen efficiënter realiseren; te denken valt aan het ontwikkelen van grensoverschrijdende stedelijke netwerken, het beheren van grensoverschrijdende waardevolle open landschappen en het uitwerken van strategieën om meer ruimte te bieden aan de rivieren.
- Hoewel de Europese Commissie het politiek gezien niet verstandig acht om voorstellen te doen over de ruimtelijke ordening, heeft het EU-beleid een toenemende invloed op de ruimtelijke ontwikkelingen en het ruimtelijke ordeningsstelsel in Nederland. Bovendien refereert de Commissie steeds vaker aan de rol die ruimtelijke ordening kan spelen bij het realiseren van sectoraal beleid, zoals bijvoorbeeld bij het waterschaarste-en-droogte-vraagstuk. Het zorgvuldig omzetten van Europese richtlijnen in Nederlandse wetgeving is van vitaal belang voor het welslagen van het nationaal ruimtelijk- en leefomgevingsbeleid. Europese richtlijnen kunnen, hoezeer ook wenselijk met het oog op milieu en gezondheid, ongewenste gevolgen hebben voor de ruimtelijke ordening, zoals werd gedemonstreerd bij de implementatie van de Richtlijn Luchtkwaliteit ('fijnstof'), die leidde tot het tijdelijk stilleggen van bouwprojecten.
- Effectieve oplossingen voor mondiale uitdagingen waarvoor Europa zich gesteld ziet, kunnen niet zonder een ruimtelijke benadering worden gevonden. Deze uitdagingen zijn: aanpassing aan klimaatverandering en zorg voor duurzame energiewinning; reageren op demografische ontwikkelingen en migratie; aanpassing aan globalisering en toename van de concurrentie tussen regio's en steden; aanpakken van niet-duurzame ontwikkelingen, zoals de uitputting van natuurlijke hulpbronnen en biodiversiteitsverlies.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 663, nr.6 resp. vergaderjaar 2005-2006, 28 663, nr.42

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 XI, nr.17

⁴ COM(2007) 640 final



De Internationale Leefomgevingsagenda houdt rekening met de wens van de Eerste Kamer om in een vroeg stadium geïnformeerd te worden en strategisch mee te denken over ruimtelijke consequenties van voorgesteld Europees beleid. In de Agenda wordt in een apart hoofdstuk een aantal ruimtelijke hoofdthema's beschreven. Bij de overige beleidsdossiers wordt aangegeven of ruimtelijke consequenties te verwachten zijn. Separaat wordt in het voorjaar van 2008 een geactualiseerde versie van het overzicht van EU-dossiers met ruimtelijke impact van november 2006⁵ aan de beide Kamers gezonden.

Sinds het aantreden van het Kabinet Balkenende IV is het beleidsterrein van VROM verdeeld over twee ministers. De één is verantwoordelijk voor Milieu en Ruimtelijke Ordening, de andere voor Wonen, Wijken en Integratie. Het beleid van de Europese Unie voor een duurzame leefomgeving beperkt zich niet tot maatregelen ter bevordering van de generieke milieukwaliteit maar heeft heel concreet ook invloed op de woonsituatie van burgers: via regelgeving over bouwmaterialen en energieprestatie certificaten voor woningen heeft de Europese Unie invloed op de woningen van burgers en ook via de structuur- en cohesiefondsen waarmee achterstandsgebieden kunnen worden aangepakt bestaat een internationale dimensie aan het werk van de minister voor WWI. Steden en verstedelijking vormen – ook voor centrale overheden – overal een beleidsuitdaging. De verschillende manieren waarop een lidstaat op die uitdaging ingaat kan leerzaam zijn voor andere landen. Verschillende landen in de EU hebben bijzondere, nationale overheidsprogramma's gericht op stedelijke ontwikkeling en op genoemde buurten/ wijken, o.a. Frankrijk, Groot-Brittannië, Duitsland en ook Nederland. Nationaal beleid kan gevoed (verbeterd, beter beargumenteerd en verduidelijkt) worden met kennis van buitenlandse ontwikkelingen. In sommige gevallen kan het leiden tot gemeenschappelijke kennisontwikkeling: in bilateraal verband met bepaalde landen of steden - of multilateraal, bijv. in EU- of VN-kader. Op het gebied van wonen/ stedelijke ontwikkeling bestaat een uitgebreid internationaal netwerk van kennisuitwisseling, mondiaal via VN Habitat en op Europees niveau via het URBACT –programma en het European Urban Knowledge Network (EUKN onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK). Om deze redenen wordt in deze leefomgevingsagenda ook aandacht besteed aan internationale aspecten van de gebouwde leefomgeving.

De leefomgeving wordt beïnvloed vanuit meerdere beleidsdisciplines. Nationaal is daarbij de toedeling van verantwoordelijkheden niet altijd gelijk aan die binnen de EU. Vandaar dat in deze Agenda ook wordt ingegaan op zaken die spelen bij andere departementen. In het bijzonder op het gebied van landbouw, biodiversiteit en bodemkwaliteit (hoofdstuk 3) en op het gebied van water en infrastructuur (hoofdstuk 4 en gedeeltelijk hoofdstukken 8, 9 en 10). Eindverantwoordelijkheid voor die terreinen blijft uiteraard bij de desbetreffende ministers.

De Internationale Leefomgevingsagenda beschrijft het lopende en aangekondigde internationale leefomgevingsbeleid en de aanpak daarvan zoals door het Kabinet wordt voorzien. In de Agenda worden geen nieuwe beleidsvoornemens bekendgemaakt. De lange termijn milieudoelen zijn in juni dit jaar aan de Kamer gezonden via de voortgangsrapportage van de Toekomstagenda Milieu.⁶ In september 2006 heeft de Tweede Kamer tevens een overzicht ontvangen van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in de vorm van een uitvoeringsagenda Nota Ruimte.⁷ In het najaar ontving de Kamer ook de Watervisie, waarin de inzet van het Kabinet op het gebied van water werd beschreven.⁸

⁵ Eerste Kamer, vergaderjaar 2006-2007, XXI-I

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 535, nr.7

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 29 435, nr.174

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 27 625, nr.101



Sinds het begin van het jaar werkt het Kabinet aan de nadere invulling van het Coalitieakkoord. In die context heeft de Minister van VROM als coördinerend bewindspersoon voor een duurzame samenleving (pijler 3) in haar brief van 26 maart haar beleidsprioriteiten gedeeld met de Tweede Kamer.⁹ Voor deze Internationale Leefomgevingsagenda is besloten de belangrijkste thema's uit eerdere Agenda's te kiezen als basis voor de indeling, maar redenerend vanuit pijler 3 aan te sluiten bij de prioriteiten van het Kabinet met betrekking tot de leefomgeving. Op deze wijze wordt zowel aandacht besteed aan onderhandelingen over internationale onderwerpen die de leefomgeving raken, als ook aan manieren waarop het nationale beleid beïnvloed wordt door internationale afspraken.

In het vervolg van dit hoofdstuk worden de tonelen beschreven waar onderhandeld wordt over leefomgeving en waar een actieve Nederlandse inzet wordt gepleegd. In de volgende hoofdstukken worden rondom een aantal thema's de voor het leefomgevingsbeleid relevante dossiers beschreven die op Europees en mondiaal gebied spelen. Bij de gekozen opzet worden alleen die dossiers behandeld die betrekking hebben op lopende/ vigerende beleidsvoornemens en regelgevingsvoornemens van de Europese Commissie en de Nederlandse inzet daarbij. Inbreukprocedures, hofzaken en zaken waarbij melding aan en goedkeuring door de Europese Commissie nodig is, komen in deze Agenda niet aan de orde. In de hoofdstukken wordt volgens een vast format gewerkt: In een algemene inleiding worden de actuele ontwikkelingen die spelen beschreven. Vervolgens wordt de vraag beantwoord wat de Nederlandse inzet zal zijn in de komende periode. Tot slot wordt voor Europese dossiers ook steeds aangegeven of en op welke wijze het beleid ruimtelijke consequenties heeft.

1.3 Internationale Samenwerking

Dit jaar hebben wij herdacht dat precies 50 jaar geleden, namelijk in 1957, het EEG verdrag werd gesloten. Sinds de jaren '70 zijn door de lidstaten milieurichtlijnvoorstellen besproken en aangenomen. Na verschillende wijzigingen is sinds 1988 in het EG-verdrag een eigen milieutitel opgenomen. De EU levert via zijn programma's, strategieën, groenboeken, witboeken, fondsen en vooral regelgeving die rechtstreeks doorwerkt (verordeningen) of moet worden omgezet in nationale regelgeving (richtlijnen) een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van de leefomgeving van haar inwoners.

Een groot deel van de zaken die de leefomgeving bepalen, komt aan de orde in vakraden van de Europese ministers. Bekende voorbeelden van Raden waar invloed wordt uitgeoefend op de leefomgeving zijn de Landbouw-, Milieu-, Transport- en Energieraad. Zelfs op bijvoorbeeld het terrein van de ruimtelijke ordening kan de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's met eenparigheid van stemmen besluiten nemen. Ook op de terreinen die niet door bindende regelgeving worden beheerst, kan het nut hebben om op Europees niveau samen te werken en kennis uit te wisselen. Omdat de nationale toebedeling van beleidsdossiers niet volledig overeenkomt met die in Brussel, vindt interdepartementale afstemming plaats over onderwerpen die in de raad van een andere vakminister aan de orde komen. De interdepartementale afstemming is bovendien essentieel voor het totstandkomen van geïntegreerd beleid. Op dezelfde wijze zijn de bijdragen in deze Agenda interdepartementaal tot stand gekomen.

De Europese Commissie brengt jaarlijks in oktober/ november het wetgevings- en werkprogramma voor het komende jaar uit (CLWP). Daarin zijn de voornemens van de Commissie verwoord over op handen zijnde Commissie documenten. Bij het verschijnen van deze Internationale Leefomgevingsagenda is het CLWP 2008 inmiddels gepubliceerd. Een kabinetsreactie op het CLWP zal separaat aan de Tweede Kamer worden gezonden.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 XI, nr. 88
Internationale Leefomgevingsagenda



Naast het Commissieprogramma bepaalt de voorzitter van de Raad de volgorde en het tempo waarmee onderwerpen worden behandeld. Daarbij kan een voorzitterschap eigen accenten aanbrengen. In 2008 wordt het voorzitterschap gevoerd door respectievelijk Slovenië en Frankrijk. De twee hoofdprioriteiten voor Slovenië op het gebied van de leefomgeving zijn klimaat en biodiversiteit, mede vanwege de 9^e Conferentie van Partijen bij de Conventie inzake Biologische Diversiteit (CBD), welke van 19-30 mei 2008 plaatsvindt in Bonn. In Slovenië bestaat 60% van het land uit bos waardoor ook duurzaam bosbeleid (natuur, biomassa, sinks, hout) hoog op de agenda staat.

Deze Sloveense prioriteiten sluiten volledig aan bij internationale prioriteiten van de Nederlandse regering in deze kabinetsperiode: klimaat en energie en een sterkere Nederlandse inbreng in de internationale ontwikkelingen bij ecosystemen, natuurlijke hulpbronnen en biodiversiteit.

Nederland werkt op het gebied van de leefomgeving zowel binnen de EU als daarbuiten samen met andere landen in een groot aantal organisaties. Binnen de VN wordt onder andere samengewerkt via het milieu-programma (UNEP) en het HABITAT programma. Daarnaast hebben de grote VN-conferenties van Rio de Janeiro (1992 – Conferentie Milieu en Ontwikkeling) en Johannesburg (2002 – wereldtop Duurzame Ontwikkeling) geleid tot een aantal nieuwe verdragen en samenwerkingsovereenkomsten, zoals de Conventie over Biodiversiteit (CBD) en het klimaatverdrag (UNFCCC).

Behalve in de VN vindt multilaterale samenwerking ook plaats in bijvoorbeeld de OESO, de financiële instituties zoals Wereldbank, IMF en EBRD en regionale samenwerkingsverbanden zoals VN-ECE, OSPAR, EUROMED en Raad van Europa.

Nederland staat op het standpunt dat grensoverschrijdende problemen moeten worden aangepakt op het niveau waar dat het meeste effect sorteert: klimaatproblemen spelen daarom een grote rol in mondiaal overleg, waterproblemen worden aangepakt op stroomgebiedsniveau. Voor effectieve implementatie van deze afspraken is echter vaak een bilaterale relatie essentieel.



2 Klimaat en Energie

2.1 EU Klimaat- en energiebeleid

Stand van zaken

In de Staat van de Unie¹⁰ en in het werkprogramma 'Klimaat en Energie: Schoon en Zuinig' dat per brief dd. 18 september jl. aan de Tweede Kamer is aangeboden heeft het kabinet eerder gerapporteerd over (de inzet in) het Europese klimaat- en energiebeleid.¹¹

De Europese Raad heeft in het voorjaar van 2007 een klimaat- en energiestrategie aangenomen met ambitieuze doelstellingen:

- Emissiereductie broeikasgassen: een onafhankelijke reductiedoelstelling voor de EU van tenminste 20% in 2020 ten opzichte van 1990 en op te hogen naar 30% op voorwaarde dat andere geïndustrialiseerde landen (zoals de VS) vergelijkbare emissiereducties op zich nemen én de meest ontwikkelde ontwikkelingslanden ook een betekenisvolle bijdrage leveren.
- Energiebesparing: 20% in 2020 ten opzichte van de huidige prognoses.
- Hernieuwbare energie: 20% in 2020.
- Biobrandstoffen: 10% van de transportbrandstoffen uit biobrandstoffen in 2020; aan het bindende karakter van deze doelstelling zijn drie voorwaarden verbonden: (1) de productie is duurzaam, (2) biobrandstoffen van de tweede generatie worden commercieel beschikbaar en (3) de richtlijn brandstofkwaliteit wordt aangepast om dienovereenkomstige bijmenging mogelijk te maken.

Voor de invulling van de doelen heeft de Europese Commissie het afgelopen jaar een reeks van mededelingen gedaan op gebied van energiebesparing, hernieuwbare energie inclusief biobrandstoffen, CO₂ afvang- en opslag, verkeer en stimulering energietechnologie. Daarnaast loopt er een herziening van het emissiehandelssysteem en zijn verschillende voorstellen in behandeling over klimaat en verkeer (emissiehandel en luchtvaart, brandstofkwaliteit, auto's, vrachtverkeer etc).

Wat speelt er komend jaar?

Momenteel werkt de Europese Commissie deze verder uit, gedeeltelijk in een reeks concrete wet- en regelgevingsvoorstellen, die vooral in de Milieuraad en in de Energieraad aan de orde zullen komen. De Commissie beoogt de meeste voorstellen begin 2008 als één pakket te presenteren aan de lidstaten. Hieronder staan de belangrijkste te verwachten dossiers in 2007 en 2008 op een rijtje.

Milieuraad	Status Commissievoorstellen
Lastenverdeling broeikasgassen	Mededeling begin 2008
CO ₂ -afvang en opslag (CCS)	Wetgevingsvoorstel eind 2007

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 202, nr. 1

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 209, nr. 1



Herziening emissiehandel	Wijzigingsvoorstel richtlijn begin 2008
Luchtvaart en emissiehandel - mogelijk politiek akkoord december 2007	Wijzigingsvoorstel richtlijn
Brandstofkwaliteit – mogelijk politiek akkoord december 2007	Wijzigingsvoorstel richtlijn gepubliceerd op 31 januari 2007
CO ₂ en auto's	Voorstel richtlijn voorzien voor 19 december 2007
Zeescheepvaart	Mogelijk mededeling

Energieraad december	Status Commissievoorstellen
Strategic Energy Technology Plan	Mededeling november 2007
Hernieuwbare energie, waaronder uitwerking 10% biobrandstoffen doelstelling	Voorstel kaderrichtlijn begin 2008
Steu/mechanisme voor schone technologie voor fossiele energieproductie (inclusief CCS)	Mededeling eind 2007

Naast de voorstellen en mededelingen die in de Raden zullen worden besproken, zullen naar verwachting tussen medio 2008 en medio 2009 implementatiemaatregelen voor 14 productgroepen op grond van de Kaderrichtlijn Ecodesign (energiebesparing) in comité worden behandeld.

Nederlandse inzet

Nederland heeft ten aanzien van klimaat- en energiebeleid nog ambitieuzere doelstellingen geformuleerd dan de Europese Unie. Nederland wil tot de koplopers behoren. Voor Nederland is het van belang dat in Brussel ambitieus beleid geformuleerd wordt, zodat de Nederlandse inspanningen worden versterkt. Voor het internationaal actieve bedrijfsleven is het verder van belang dat er een level-playing-field is. Europese maatregelen helpen bij het bereiken van een level-playing-field. In een aantal gevallen is Europees beleid zelfs cruciaal: bijvoorbeeld bij emissiehandel en bij normen voor auto's en elektrische apparaten. Het verder verbeteren van het Europese emissiehandelssysteem en het verder ontwikkelen en invoeren van CO₂-afvang en -opslag ("CCS") zijn voor Nederland belangrijke speerpunten. Daarnaast hecht Nederland veel waarde aan de invoering van verhandelbare groene certificaten; het mogen meetellen van geïmporteerd hernieuwbare energie zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van de ambitieuze doelstelling van 20% hernieuwbare energie in 2020. Ten aanzien van de doelstelling voor biobrandstoffen is duurzaamheid van de productie voor Nederland een conditio sine qua non.

2.2 Mondiaal klimaatbeleid

Verdergaande internationale samenwerking is een randvoorwaarde voor een succesvolle aanpak van het klimaatprobleem. Nederland zet zich daarom in om effectieve en breed gedragen internationale afspraken voor de periode na 2012 tot stand te brengen. Het primaire forum voor die inzet is het VN-klimaatverdrag (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) en het bijbehorende Kyoto-protocol. Het streven is om tijdens de 13e VN-klimaatconferentie (Conference of Parties, CoP) op Bali, in december dit jaar, een mandaat voor onderhandelingen over een veelomvattend post-2012 raamwerk over een te komen. Na de CoP in Poznan in 2008, moet de CoP in Kopenhagen in 2009 een overeenkomst opleveren. De hoofdlijnen van de inzet op het gebied van internationaal klimaatbeleid zijn uiteengezet in een brief van de Minister van VROM aan de Tweede Kamer dd. 21 september jl.¹² Daarbij is ingegaan op zowel de gewenste contouren van het toekomstige internationale klimaatbeleid als aanvullende bilaterale initiatieven.

Ook op energiegebied streven Nederland en de EU naar versterking van de internationale dimensie. Zo heeft de Nederlandse regering extra gelden vrijgemaakt voor duurzame energie in ontwikkelingslanden. Daarnaast ziet het Nederlandse kabinet dat energiebesparing wereldwijd veel nog onbenutte

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 495, nr.3
Internationale Leefomgevingsagenda



mogelijkheden biedt om emissies van CO₂ op kosteneffectieve wijze te reduceren. De Europese Commissie streeft met steun van de lidstaten naar een internationale kaderovereenkomst voor energiebesparing, ten aanzien waarvan verdere stappen worden verwacht in 2008. Ook op gebied van biobrandstoffen en CCS zijn er internationale initiatieven, zoals benoemd in de brief van de Minister van VROM over biobrandstoffen aan de Tweede Kamer dd. 29 juni jl.¹³ en in de eerdergenoemde brief over de hoofdlijnen van het toekomstige internationale klimaatbeleid.

2.3 Biobrandstoffenbeleid

Het kabinet heeft ambitieuze doelstellingen geformuleerd voor het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen om klimaatveranderingen tegen te gaan. In 2020 moet de uitstoot van broeikasgassen met 30% t.o.v. 1990 verminderd zijn en 20% van het energiegebruik moet uit duurzame bronnen komen. De inzet van biomassa is een essentieel middel om deze doelstellingen te bereiken. De doelstelling die is afgesproken binnen de EU van 10% biobrandstoffen in 2020, waaraan een drietal voorwaarden zijn verbonden, werd al eerder in deze tekst genoemd. Randvoorwaarde van de Nederlandse ambitie voor biomassagebruik is dat het op een duurzame manier kan worden ingevuld. In het adviesrapport van de commissie "Duurzame productie van biomassa" worden zes thema's geïdentificeerd die hiervoor van belang zijn: broeikasgasemissies, concurrentie met voedsel, biodiversiteit, milieu, welzijn en welvaart. Onderscheid wordt hierbij gemaakt tussen effecten op bedrijfsniveau en op macroniveau (cumulatieve effecten die niet aan één bedrijf zijn toe te schrijven).

Het biomassa beleid is gericht op een groeiende inzet van biomassa, maar wel onder de voorwaarde dat dit gebeurt op een duurzame en kosteneffectieve manier.

De beleidsvisie

De vraag naar en het aanbod van biomassa is een mondiaal proces. Daarom maakt het kabinet zich sterk voor een internationale aanpak van duurzaamheid, rekeninghoudend met het belang van een optimale internationale marktwerking. Dat betekent dat het kabinet zich in Nederland, maar ook in EU kader en daarbuiten zal inzetten voor maatregelen die hieraan een bijdrage kunnen leveren.

Een snelle en zorgvuldige toepassing van duurzaamheidscriteria op biomassa (uit binnen- en buitenland) voor elektriciteitsproductie en biobrandstoffen heeft de prioriteit van het Kabinet.

Uiteraard is een transparant en controleerbaar productieproces voorwaarde om duurzaamheid te kunnen waarborgen. Daartoe moet de transparantie zo snel mogelijk verbeterd worden. Bij het wettelijke opleggen van eisen en koppelen aan beleidsinstrumenten moet de overheid rekening houden met internationale verplichtingen in EU- en WTO-kader. Het beschikbaar komen van gecertificeerde producten, zoals door de Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO), biedt mogelijk nieuwe kansen. Deze private initiatieven moeten daarom verder gestimuleerd worden.

Uiteindelijk moet de duurzaamheid van biomassaproductie internationaal geregeld worden. Nederland is nu eenmaal een kleine speler in deze mondiale markt.

Het beleid moet er toe leiden dat alle biomassa voor energie doeleinden in Nederland (en bij voorkeur ook buiten Nederland) voldoet aan minimum duurzaamheidscriteria. Het stimuleren van innovatie via R&D en beschikbaar maken van technologie voor ontwikkelingslanden kunnen hierbij nog een aanzienlijke extra bijdragen leveren aan het verder verduurzamen van biomassaproductie.

Nederlandse inzet

Gebaseerd op de hierboven toegelichte visie zal het overheidsbeleid er op hoofdlijnen als volgt uit zien:

- Creëren van transparantie

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 305 en 30 800 XI, nr. 26
Internationale Leefomgevingsagenda



- Ontwikkelen van objectieve rekenmethodologie voor broeikasgasreductie
- Faciliteren van een gezamenlijk aanpak
- Internationale verankering van duurzaamheid
- Wettelijke mogelijkheden
- Stimuleren van innovatie

Een uitwerking van deze hoofdlijnen is reeds uiteengezet in de brief *Beleid voor duurzame biomassa* (zie voetnoot 13).

2.4 Bronbeleid verkeer

2.4.1 Uitstoot broeikasgassen door voertuigen

Tijdens de Milieuraad van juni 2007 zijn Raadsconclusies aanvaard over een mededeling van de Commissie over de strategie voor CO₂ en auto's. De Raad heeft ingestemd met een doelstelling van 120 gr/km in 2012. Kern van de strategie voor CO₂ en auto's betreft een wetgevingsvoorstel om de gemiddelde CO₂-uitstoot van nieuwe auto's in 2012 terug te brengen naar 130 gr/km. Dit wetgevingsvoorstel wordt eind 2008 verwacht. Daarnaast is een pakket additionele maatregelen aangekondigd dat in een aanvullend effect van 10 gr/km in 2012 moet resulteren.

Nederland had een scherpere doelstelling, nl. van 120gr/km met wetgeving voor nieuwe auto's gewenst. Om de Nederlandse doelen voor 2016 en 2020 (resp. 100 en 80 gr/km) binnen bereik te houden is het wenselijk om lange termijn doelen te formuleren. Deze kunnen bijdragen aan de noodzakelijke innovatie-impuls. Hiervoor zal Nederland zich blijven inzetten. Alleen met de versnelde introductie van innovatieve voertuigen zou een dergelijk streven haalbaar zijn.

Eén van de additionele maatregelen om invulling te geven aan de 10 gr/km in 2012 is de introductie van eisen aan de rolweerstand van banden en de introductie van indicatoren voor bandenspanning. De Europese Commissie voorziet hiertoe een brede herziening van de Bandenrichtlijn waarbij naast emissie ook elementen als geluid en veiligheid aan de orde komen.

Om de uitstoot van broeikasgassen door voertuigen te verminderen stelt de Commissie voor om niet alleen de voertuigen zuiniger te maken, maar ook de broeikasgasemissies van motorbrandstoffen te verminderen. Hiertoe is in 2007 een voorstel voor de herziening van de richtlijn brandstofkwaliteit ingediend. Het voorstel bevat ook maatregelen om belemmeringen voor de introductie van biobrandstof weg te nemen. Nederland is voorstander van deze richtlijn, bij de uitwerking ervan is het wèl van groot belang om de samenhang met de richtlijn biobrandstoffen zeker te stellen. Het tempo van besluitvorming ten aanzien van deze richtlijn is niet met zekerheid te voorzien. Wellicht is eind 2007 een akkoord in eerste lezing mogelijk. Zo niet dan zullen de onderhandelingen in de eerste helft van 2008 worden voortgezet.

De herziening van de richtlijn brandstofkwaliteit kent ook nog het element van het verlagen van het zwavelgehalte van brandstof voor binnenvaartschepen en mobiele machines. Aangezien dit element vooral effect heeft op de luchtkwaliteit zal dit in het betreffende hoofdstuk aan de orde worden gesteld.

2.4.2 Uitstoot broeikasgassen zeescheepvaart

Nederland blijft zich inzetten om in VN verband (IMO) te komen tot verplichtende en mogelijk marktconforme instrumenten voor de reductie van de broeikasgassen door de zeescheepvaart. Als co-voorzitter van de groep die tot taak heeft om de opties voor klimaatmaatregelen in de zeescheepvaart in kaart te brengen zal Nederland deze inzet onder andere vorm geven. Daarnaast ondersteunt Nederland de mogelijkheid van regionale actie op EU niveau om de uitstoot van broeikasgassen te beperken.



2.5 CDM/JI

Nederland heeft bij de ontwikkeling van de Kyoto-mechanismen Clean Development Mechanism (CDM) en Joint Implementation (JI) een belangrijke rol gespeeld. Door zich als een van de eerste kopers op de markt te begeven heeft Nederland een bepalende rol gehad bij het ontwikkelen van de CDM en JI spelregels. In het kader van het project Schoon en Zuinig wordt bezien welke rol aankopen van CDM en JI rechten door de overheid na 2012 zullen spelen voor het behalen van de Nederlandse klimaatdoelstelling voor 2020.

Nederlandse inzet

Ook bij de toekomstige ontwikkeling van de Kyoto-mechanismen kan Nederland met de opgedane kennis en ervaring met CDM en JI een grote rol blijven spelen. Het CDM is succesvol gebleken in het genereren van investeringen in klimaatvriendelijke technologie in ontwikkelingslanden maar kent ook tekortkomingen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de ingewikkelde CDM procedure en de soms beperkte bijdrage van CDM projecten aan duurzame ontwikkeling in ontwikkelingslanden. Bij de discussie over de toekomst van het CDM zijn vereenvoudiging en uitbreiding van het CDM (naar bijvoorbeeld een sectorale benadering) belangrijke aandachtspunten voor Nederland. Zo zal in 2008 ondermeer aan de internationale gedachtenvorming over sectorale benaderingen post-Kyoto worden bijgedragen door voort te bouwen op het in 2007 ter hand genomen demonstratieproject in Mexico over de praktische toepassing van financiële instrumenten met een “off set” element, waarbij het betrokken land bij het realiseren van de internationaal erkende doelstelling het surplus te gelde kan maken op de koolstofmarkt.

De discussie over uitbreiding van het CDM moet altijd in relatie worden gezien tot de discussie over eigen emissiereductie bijdragen van snelgroeiende ontwikkelingslanden. Het CDM is een “off set” mechanisme waarmee emissies in industrielanden worden gecompenseerd door reducties in ontwikkelingslanden. Hiermee wordt netto dus geen emissiereductie bereikt. Het CDM zou vooral bestemd moeten zijn voor de armere ontwikkelingslanden, terwijl voor de rijkere ontwikkelingslanden gekeken zou kunnen worden naar (nieuwe) marktmechanismen of instrumenten die ook een (grotere) eigen bijdrage vragen.

2.6 Klimaatadaptatie

De Commissie heeft eind juni 2007 het Groenboek ‘Aanpassing aan klimaatverandering – mogelijkheden voor EU actie’ gepubliceerd. Het groenboek is vooral bedoeld om de discussie in Europa over adaptatie aan te zwengelen. Het ligt in de verwachting dat de Commissie in 2008 met een vervolgdokument zal komen.

In het groenboek geeft de Commissie aan welke acties kunnen worden ondernomen om aanpassingen aan de klimaatveranderingen te realiseren en op welk niveau. Door het groenboek heen worden vragen gesteld ter bevordering van een discussie met allerlei partijen en ten behoeve van aanscherping van het document.

Nederlandse inzet

Hoewel het groenboek nog globaal is, is Nederland verheugd over het initiatief van de Commissie om adaptatie op de politieke agenda te zetten. Ondanks forse inspanningen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen en daarmee de effecten van klimaatverandering te beperken, zullen we ons moeten aanpassen aan klimaatverandering. Zelfs als het voorgenomen emissiebeleid op korte termijn resultaat heeft, dan nog zullen de effecten van klimaatverandering nog lang voelbaar zijn. Dat betekent dus dat zowel mitigatie als adaptatie belangrijke facetten van het klimaatbeleid zijn die ons in staat moeten stellen op een duurzame wijze met klimaatverandering om te gaan.

Voor het beoordelen van de aanbevelingen en uitspraken van de Commissie uit het groenboek en bij verdere formulering van een Nederlandse inzet zullen de Nationale Adaptatie Strategie en de Watervisie



een belangrijke basis vormen. De Adaptatie Strategie en de Watervisie zijn in het najaar van 2007 aan de Tweede Kamer gestuurd. In deze strategie zijn uitgangspunten, leidende principes, dilemma's en voorstellen voor nadere actie geformuleerd om de ruimtelijke inrichting van Nederland aan te passen aan veranderende klimaatomstandigheden.

Nederland zal zich inzetten om een constructieve bijdrage te leveren aan de discussie die gaat spelen over adaptatie op Europees niveau. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn de wisselwerking tussen adaptatie en mitigatie, de uitwerking van de rolverdeling tussen de Europese Commissie, de lidstaten, regio's en lokale overheden, de mogelijkheid voor differentiatie in aanpak en maatregelen, de rol van ruimtelijk beleid bij adaptatie en het definiëren van het begrip 'klimaatbestendigheid'.

Dit betreft dus een dossier met belangrijke ruimtelijke effecten.



3 Biodiversiteit, Bodem en Landbouw

3.1 Biodiversiteit

De Europese Commissie heeft in 2006 de EU-Biodiversiteitsmededeling uitgebracht, welke is voorzien van een Actieprogramma Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen. Hiermee geeft de EU nadere uitwerking aan haar inzet bij het realiseren van de 2010-doelstelling van Johannesburg (stopzetten van het verlies aan biodiversiteit in 2010) in het kader van VN Biodiversiteitsverdrag (CBD). Het Actieprogramma dient mede door Nederland te worden uitgevoerd.

In mei 2008 vindt in Bonn de 9e Conferentie van Partijen bij het Biodiversiteitsverdrag plaats. Belangrijke thema's zijn daarbij ondermeer de bescherming van mariene biodiversiteit, bossen en een internationaal regime voor de toegang tot genetische bronnen en de verdeling van de opbrengsten daarvan (Access and Benefitsharing, ABS).

Nederlandse inzet

In het najaar van 2007 publiceert het Kabinet ter uitwerking van haar verplichtingen ten aanzien van behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen twee beleidsprogramma's, één gericht op acties binnen Nederland en Europa (het Beleidsprogramma Biodiversiteit Nationaal, BBN) en één gericht op acties op mondiaal niveau (het Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal, BBI-2, opvolger van het in 2002 verschenen BBI). Met dit tweeluik wil het kabinet voor de komende vier jaar de prioriteiten vaststellen waarop, naast het reguliere beleid, de nadruk gelegd zal worden voor versterkte samenwerking tussen departementen en met maatschappelijke actoren. Ook wil het Kabinet duidelijk maken welke bijdrage Nederland wil leveren aan het realiseren van de Europese agenda.

Centrale thema's van het BBI voor de komende jaren hebben o.m. betrekking op de relatie biodiversiteit-economie (duurzame handelsketens, waarderings- en betalingsmechanismen voor biodiversiteit en ecosysteemfuncties), het realiseren van ecologische netwerken voor duurzaam beheer van belangrijke biodiversiteitsgebieden, en bescherming en gebruik van de mariene biodiversiteit. BBN kent de volgende prioriteiten: ecologische netwerken, functionele biodiversiteit, mariene biodiversiteit, invasieve exoten en biodiversiteit en klimaat. Ondersteunende prioriteiten zijn: nieuwe coalities voor biodiversiteit en kennis en communicatie.

Om de maatschappelijke betrokkenheid bij en draagvlak voor het biodiversiteitsbeleid te versterken, heeft het Kabinet in het Beleidsprogramma "Samen werken, Samen Leven" aangekondigd nog in 2007 een Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen in te zullen stellen.

Om de coherentie van het rijksbeleid te verzekeren, een integrale aanpak door alle betrokken departementen te bevorderen en gezamenlijk in te zetten op specifieke prioriteiten wordt een Interdepartementaal Programmteam Biodiversiteit gecreëerd.



Dit betreft een beleidsthema met ruimtelijke effecten. Het betreft met name de verankering van de Ecologische Hoofdstructuur in het Europese Netwerk Natura 2000, de vraag hoe meervoudig ruimtegebruik kan worden bevorderd gericht op de ecologische processen en grote opgaven zoals waterberging en de aanpassing van de ruimtelijke inrichting van biodiversiteitsgebieden voor het opvangen van klimaatverandering.

3.2 Kaderrichtlijn Bodem

De Commissie heeft in september 2006 een mededeling gepubliceerd inzake een thematische strategie voor bodembescherming. Tegelijk met deze strategie heeft de Commissie bij Raad en Europees Parlement een voorstel ingediend voor een Kaderrichtlijn inzake bodembescherming. De Bodemstrategie is een Mededeling van de Commissie. De Raad heeft zich niet uitgesproken over de strategie. De milieucmissie van het Europees Parlement heeft op 3 oktober 2007 ingestemd met de Bodemstrategie.

De Milieuraad heeft begin 2007 van gedachten gewisseld over de richtlijn bodembescherming. Hierbij bleek dat de lidstaten duidelijk van mening verschillen over de wenselijkheid van de richtlijn en de inhoud ervan. Nederland staat positief tegenover de bodemstrategie. Nederland is evenwel niet overtuigd van de meerwaarde van een Europese Kaderrichtlijn en zet zich in de Raad in om de Kaderrichtlijn zoveel mogelijk ruimte te laten bieden voor nationaal beleid, om daarbij aan Nederlandse bezwaren tegemoet te komen.

Nederlandse inzet

De Kaderrichtlijn is thans in behandeling bij zowel Raad als Parlement. Het Portugees voorzitterschap streeft naar een eerste Politiek akkoord in de Milieuraad van 20 december 2007. 2008 zal dan in het teken staan van de tweede lezing door Europees parlement en Raad. De Nederlandse inzet zal voor die fase nader worden uitgewerkt.

Dit betreft een dossier met belangrijke ruimtelijke effecten. De aanwijzing van prioriteitsgebieden en de verplichting daarvoor maatregelen te formuleren, heeft duidelijke consequenties voor de ruimtelijke ordening. Afhankelijk van de uiteindelijke redactie van de kaderrichtlijn, kunnen ook de artikelen over bodemafdicthting ertoe leiden dat rechtstreeks voorwaarden worden gesteld aan de ruimtelijke inrichting. Beiden kunnen leiden tot meer bestuurlijke lasten voor de overheden.

3.3 Landbouw

De Health Check van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) die eind november door de Commissie is uitgebracht zal gevolgen kunnen hebben voor het beleid op het gebied van de leefomgeving (Milieu, Ruimte). De Minister van LNV zal de Tweede Kamer daarover separaat informeren.

Dit betreft een dossier met potentieel belangrijke ruimtelijke effecten.

3.4 Natuurlijke hulpbronnen

De Europese Commissie heeft in 2005 een thematische strategie over het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen uitgebracht om de negatieve milieueffecten waarmee de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen in een groeiende economie gepaard gaat te verminderen. In deze strategie worden de volgende drie problemen, die gepaard gaan met het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, omschreven:

- Toenemende schaarste aan (vernieuwbare en niet-vernieuwbare) natuurlijke hulpbronnen.
- Schade aan de ecosystemen die natuurlijke hulpbronnen leveren (ecosysteemdiensten).
- Toenemende emissies en afval als gevolg van het gebruik van natuurlijke hulpbronnen.

De Commissie wijst in haar strategie op het belang van het ontwikkelen van manieren om de negatieve milieueffecten van materiaal- en energieverbruik gedurende de hele levenscyclus in kaart te brengen ("van



wieg tot graf”) en het relatieve belang van die effecten te bepalen. De strategie moet gaandeweg resulteren in een grotere grondstoffenefficiëntie, gepaard aan vermindering van de negatieve milieueffecten van het hulpbronengebruik, waardoor een globale verbetering van het milieu hand in hand kan gaan met economische groei.

Ook de Millennium Ecosystem Assessment (MA) wijst op degradatie van ecosystemen en de diensten die zij leveren, als gevolg van menselijke activiteiten.

Nederland zal een nationaal programma voor het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen opzetten, als nationale invulling van bovengenoemde EU strategie. Hierin komt de prioriteit te liggen bij het verduurzamen van het gebruik van natuurlijke, biotische hulpbronnen (dit zijn goederen en diensten van ecosystemen, zoals hout, vis, klimaatregulatie en natuurlijke ziekten- en plaagregulering).

Dit betreft een dossier met belangrijke ruimtelijke effecten, aangezien het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen ook kan leiden tot wijziging van het ruimtelijk beleid in gebieden, die als productieruimte van natuurlijke hulpbronnen kunnen worden beschouwd. Er is een relatie met het bodembeleid, het landbouwbeleid en het beleid voor het realiseren van een ecologische hoofdstructuur.



4 Water

4.1 Waterschaarste en droogte

De mededeling 'Aanpak waterschaarste en droogte in de Europese Unie' is op 18 juli 2007 verschenen en als onderwerp geagendeerd tijdens de Informele Milieuraad begin september. De Commissie geeft aan dat waterschaarste en de gevolgen van droogte het beste kunnen worden aangepakt via volledige implementatie van de Kaderrichtlijn water. Deze zet namelijk in op integraal en duurzaam waterbeheer.

Nederlandse inzet

Nederland steunt een discussie op Europees niveau over waterschaarste en droogte. Ook Nederland krijgt steeds meer te maken met periodes van waterschaarste en droogte. Nederland sluit zich aan bij de lijn die de Commissie kiest in haar mededeling. Andere manieren om waterschaarste en droogte aan te pakken zijn via kennis delen en via goede, elkaar aanvullende, bestuurlijke acties bij verschillende bestuurslagen.

Dit betreft een dossier met belangrijke ruimtelijke effecten, aangezien maatregelen om de gevolgen van waterschaarste en droogte te voorkomen in veel gevallen ruimtelijke gevolgen hebben zoals het reserveren van gronden voor de aanleg van watervoorraden of het wijzigen van het beheer van gronden, waardoor de gebruiksmogelijkheden (bijvoorbeeld voor de landbouw) kunnen worden beïnvloed. In West-Nederland is een groter areaal nodig om watertekort te voorkomen, dan er nodig is voor het opvangen van wateroverlast.

4.2 Richtlijn hoogwater

Eind april 2007 heeft het Europees Parlement ingestemd met een compromis over de Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over Beoordeling en Beheer van Overstromingsrisico's (Hoogwaterrichtlijn-HWR). Deze zal in de loop van 2007 in werking treden. Tijdens het Nederlands Voorzitterschap van de EU in 2004 is een begin gemaakt met het EU-Hoogwaterprogramma. In januari 2006 deed de Europese Commissie haar voorstel voor een richtlijn. Hierna volgde een snel en voor Nederland succesvol onderhandelingstraject. De richtlijn kan dus worden gezien als het vervolg op een Nederlands initiatief.

De richtlijn schrijft een kader voor waarbinnen gemeenschappelijk optreden van oeverstaten op gebied van overstromingsrisicobeheer plaats moet vinden. Landen bepalen zelf welke gebieden ze aanmerken als overstromingsgevoelig. De richtlijn laat de invulling en uitvoering van plannen en maatregelen geheel over aan de lidstaten. De richtlijn stelt evenmin kwantitatieve normen (bijvoorbeeld overstromingsrisico's) waaraan het plan moet voldoen. De richtlijn bevat 3 concrete verplichtingen (in de vorm van producten met deadlines) voor de lidstaten:

Voorlopige overstromingsrisicobeoordeling: gereed eind 2011

Overstromingsrisicokaarten: december 2013 gereed, met 6-jaarlijkse herziening

Overstromingsrisicobeheerplannen: december 2015 gereed, met 6-jaarlijkse herziening



Dit betreft een dossier met belangrijke ruimtelijke effecten, zij het dat de concrete maatregelen aan de Lidstaten worden overgelaten. De overstromingsrisicobeheersplannen kunnen ruimtelijke gevolgen hebben. Dit hangt mede af van de risicobenadering, waartoe op nationaal niveau besloten zal worden in het kader van Waterveiligheid 21^e eeuw.

4.3 Groenboek maritiem beleid

Begin 2005 heeft de Europese Commissie het initiatief genomen tot ontwikkeling van een Europees maritiem beleid: een integrale visie met betrekking tot de verschillende gebruiksfuncties, waarden en andere gerelateerde aspecten van de Europese zeeën en kustwateren. Het in juni 2006 uitgebrachte Groenboek Europees Maritiem Beleid is daarvoor een eerste aanzet. De commissie zoekt in het groenboek naar een balans tussen de groei van de Europese economie, sociale aspecten en het duurzame gebruik van de zee. Essentiële pijlers die in het groenboek worden genoemd zijn onder meer het stimuleren van de werkgelegenheid en het verbeteren van maritiem bestuur.

Het Groenboek is een consultatiedocument. Het beschrijft verschillende aspecten van het Europese maritieme beleid en beheer. Het groenboek genereert ideeën over verbetering van de (Europese en regionale) aanpak en stelt in het verlengde daarvan open vragen. De vragen geven richting aan de internationale en nationale consultaties. Naast algemene vragen worden ook vragen gesteld over de rol van de Europese Unie zelf. In de zomer van 2007 is de consultatieperiode geëindigd. Op 10 oktober heeft de Commissie een mededeling gepresenteerd. Zij zette hierin haar visie op een geïntegreerd maritiem beleid voor de EU uiteen en presenteerde een gedetailleerd actieplan met een werkprogramma voor de komende jaren. De voorstellen omvatten een breed scala aan onderwerpen variërend van maritiem vervoer en het concurrentievermogen van maritieme bedrijven, over werkgelegenheid, wetenschappelijk onderzoek en visserij, tot de bescherming van het mariene milieu.

Op 22 oktober is door het Portugees voorzitterschap een ministeriële conferentie over het vervolg van het groenboek georganiseerd.

Nederlandse inzet

Nederland waardeert het initiatief van de Europese Commissie om in EU-verband tot een meer integrale benadering van maritieme aangelegenheden te komen. Nederland stemt ook zonder meer in met de hoofddoelstelling van die integrale benadering: het vinden van een goede balans tussen het benutten van het potentieel voor economische groei en werkgelegenheid in de maritieme sectoren en het duurzaam verzekeren van de natuur- en milieuwaarden van de Europese kust- en zeegebieden. Uitgangspunt is de ecosysteembenadering, die de hoeksteen vormt van de Europese Mariene Strategie (zie onder). De ecosysteembenadering steunt op drie pijlers: economie, ecologie en sociale aspecten. Volgens Nederland is zij daarmee bij uitstek een verbindende schakel tussen de hoofddoelen van een integrale maritieme benadering.

Het vinden en behouden van een balans tussen economische, sociale en milieudoelstellingen is reeds een aantal jaren de hoofdopgave van het beleid en beheer van de Nederlandse zee- en kustgebieden. Als zodanig ziet Nederland het Groenboek ook als steun aan de Nederlandse benadering van maritieme aangelegenheden.

Nederland is aan de andere kant geen voorstander van een Europese aanpak van zaken als kustverdediging, ruimtelijke planning, marktordering van zeehavens en andere onderwerpen waarbij subsidiariteit en marktwerking voorop dienen te staan. Nederland is ook geen voorstander van nieuwe Europese regelgeving of van maatregelen waarvoor naar zijn mening meer praktische en gerichte alternatieven open staan, zoals de oprichting van een Europees scheepsregister, de instelling van een Europese Kustwacht en eventuele aanpassingen van het Internationale Zeerechtverdrag.



Dit betreft een dossier met belangrijke ruimtelijke effecten, indien afspraken over het gebruik van de kusten en zeeën leiden tot zonerings- en beschermingsmaatregelen van specifieke delen van het mariene gebied.

4.4 Thematische Strategie Duurzame bescherming van het Mariene milieu (EMS); Kaderrichtlijn Mariene Strategie

De Europese Mariene Strategie is aangekondigd in het 6^e Milieu Actie Programma en heeft tot doel Europese zeeën en oceanen te beschermen en te herstellen en ervoor te zorgen dat de door de mens ontplooidoede activiteiten een duurzaam karakter hebben (duurzaam gebruik).

Om bovenstaand doel te bereiken heeft de Europese Commissie naast de strategie aanvullende regelgeving in de vorm van een (Kader)richtlijn voorgesteld. Het doel van de richtlijn is om te komen tot een Goede Milieu Toestand van alle Europese mariene wateren. De Richtlijn draagt bij aan een balans tussen bescherming en gebruik van en op zee. Zij moet goed aansluiten op relevante EU regelgeving zoals de Vogel- en Habitat Richtlijn, de Kaderrichtlijn Water en het gemeenschappelijk Landbouw- en visserij beleid. Tevens dient de Richtlijn de milieupijler van het hiervoor beschreven mariene beleid te vormen.

De Richtlijn beoogt de instelling van Europese Mariene regio's waarin lidstaten met elkaar gaan samenwerken. Elke lidstaat moet een eigen mariene strategie opstellen die verband houdt met de mariene regio waartoe zijn gebied behoort en die een statusbeschrijving van het mariene milieu bevat, een set criteria die de goede milieutoestand beschrijven, bijbehorende milieudoelstellingen en monitoringsprogramma's. Daarna moeten er maatregelenprogramma's ontwikkeld en geïmplementeerd worden om de doelstelling van een goede milieu toestand te kunnen bereiken. Over het voorgaande proces moet gerapporteerd worden aan de Commissie.

Voor de behartiging van de belangen van lidstaten op zee wordt samengewerkt in een aantal regionale zeeconventies. Voor het Noordoost Atlantische gebied werkt het internationale OSPAR verdrag aan de uitvoering van de ecosysteembenadering voor het management van menselijke activiteiten en is georganiseerd rond zes thematische strategieën. In OSPAR werken 15 landen en de Europese Commissie samen. In 2007 zijn strikte voorwaarden en richtlijnen geformuleerd waarmee op milieu verantwoorde wijze CO₂ opslag in de diepe ondergrond onder de zeebodem mogelijk wordt. Tevens zijn afspraken gemaakt over de inzet van de OSPAR-instrumentaria bij de implementatie van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie.

Nederlandse inzet

Op 24 juli 2007 is het Gemeenschappelijk Standpunt over de Kaderrichtlijn Mariene Strategie in de Raad vastgesteld. De voor NL meest belangrijke punten zijn in dit standpunt verwerkt. Het Portugees voorzitterschap heeft aangegeven dit onderwerp met hoge prioriteit te behandelen; afronding van de Richtlijn in tweede lezing wordt verwacht eind 2007/ begin 2008.

Dit betreft een dossier met mogelijke ruimtelijke effecten, vooral op het gebied van het zonerings- en vaststellen van gebruiksmogelijkheden van mariene regio's.

4.5 Herziening drinkwaterrichtlijn

De Europese Commissie wil voor eind 2008 met een voorstel komen voor een herziening van de Drinkwaterrichtlijn (98/83/EG). Reeds in 2003 organiseerde de Commissie over de herziening een Europees Seminar. De Commissie is voornemens om op de toen bereikte conclusies voort te bouwen. De belangrijkste wijzigingen hebben betrekking op de introductie van het in WHO-kader ontwikkelde concept van zogeheten Water Safety Plans en de uitwerking van het wettelijk kader voor de beoordeling van materialen en chemicaliën die bij de productie en distributie in contact komen met drinkwater. Beide



onderwerpen sluiten goed aan bij ontwikkelingen in de Nederlandse wetgeving in het kader van de nieuwe Drinkwaterwet en het Drinkwaterbesluit. Nederland vervult dan ook een actieve rol bij de voorbereiding van het Commissievoorstel. Andere onderwerpen die de aandacht krijgen bij de herziening van de richtlijn hebben betrekking op monitoring en meetmethoden. Ook hier levert Nederland een bijdrage aan de totstandkoming van het Commissievoorstel.

Nederlandse inzet

De inzet van Nederland is er op gericht om een optimale afstemming te bewerkstelligen tussen de ontwikkelingen in de Nederlandse wetgeving en de herziening van de Drinkwaterrichtlijn. Voor wat betreft de hiervoor genoemde beoordeling van materialen en chemicaliën streeft Nederland er naar om de Nederlandse aanpak op Europees niveau zoveel mogelijk ingang te doen vinden en ook wettelijk te verankeren. Op deze manier wil Nederland een hoog beschermingsniveau uit oogpunt van volksgezondheid koppelen aan productharmonisatie.

Dit betreft een dossier met mogelijke, indirecte ruimtelijke effecten, met name als het regime van drinkwaterwingebieden zou worden beïnvloed door de richtlijn.

4.6 Water wereldwijd

2008 is door de VN aangeduid als het "International Year of Sanitation", terwijl in 2009 het onderwerp "Water and Disasters" centraal staat. Op beide gebieden zal Nederland zich de komende periode extra inzetten.

De verwezenlijking van het MDG-target 10 (halveren van het aandeel van de mensheid dat niet is aangesloten op goed drinkwater en sanitaire voorzieningen) loopt op het gebied van sanitatie flink achter op schema. Nederland heeft de nodige kennis op dit gebied, en zet zich deze kabinetsperiode extra in om het bereiken van dit doel te versnellen. Daartoe werken overheid, publieke en private watersector nauw samen, met ondersteuning vanuit het interdepartementale programma "Partners voor Water". Zo kan enerzijds de Nederlandse kennis efficiënter worden ingezet ten behoeve van het ontwikkelingsbeleid, en anderzijds een meer marktgerichte bijdrage worden geleverd aan de verwezenlijking van het doel in de opkomende markten en andere landen die niet meer in aanmerking komen voor ODA-gelden. Hetzelfde geldt op het punt van de aanpak van water-gerelateerde rampen. De klimaatverandering brengt grotere risico's met zich mee (ook voor watervoorziening en sanitatie!). Nederland heeft als laaggelegen, dichtbevolkt en dus kwetsbaar deltaland door de eeuwen heen werkende weg geleerd hoe met zulke dreigingen om te gaan en hoe deze om te zetten in uitdagingen en kansen. Daardoor heeft het internationaal veel te bieden op thema's als adaptatie, risicomanagement en rampenbeheersing. Zowel in de bilaterale betrekkingen met landen als Indonesië, China en Vietnam als bij de voorbereiding van grote internationale fora als het Klimaatverdrag en het 5e Wereldwaterforum in Istanbul (maart 2009) zet Nederland sterk in op deze thema's.

Instrumenteel in het realiseren van deze inzet is het interdepartementale programma "Partners voor Water", waarin de ministeries van VenW, BuZa (inclusief OS), VROM, LNV en EZ nauw samenwerken om de internationale positie van de Nederlandse watersector (bedrijven, overheden, NGO's en kennisinstellingen) te versterken.



5 Duurzame ontwikkeling

5.1 Duurzaam produceren en consumeren

Begin augustus heeft de Europese Commissie een consultation paper (achtergronddocument voor consultatie) uitgebracht ten behoeve van zowel een actieplan voor duurzaam produceren en consumeren, als van een actieplan duurzaam industriebeleid. Het is een gecombineerd achtergronddocument, dat onder de auspiciën van de Commissarissen Dimas en Verheugen is geschreven.

In het document wordt summier een aantal richtingen uitgewerkt hoe verduurzaming op dit brede terrein zou moeten plaatsvinden. Men denkt aan een stelsel van instrumenten die ingrijpen op de onderkant van de markt (onder meer uitbreiding van eco-design regelgeving naar alle producten, standaardiseren van informatie over milieu-aspecten), alsmede het stimuleren van de koplopers (lead-markets, duurzaam inkopen). In het consultation paper worden eerste voorstellen gedaan om te komen tot indicatoren en doelstellingen voor eco-innovatie en efficiënt materiaalgebruik. Ook financiële instrumenten (waaronder gedifferentieerde BTW-tarieven) komen aan bod. De Commissie beoogt bestaande instrumenten als eco-label, EMAS en ETAP op te poetsen. Het Kabinet heeft in oktober gereageerd op het consultation paper door op een negental beleidsterreinen suggesties te doen.

5.2 Duurzaam inkopen

De Europese lidstaten hebben zich medio 2006 tot doel gesteld dat het gemiddelde niveau van groen inkopen in 2010 op het niveau ligt van de zeven koplopers. Hiertoe vindt onderling contact plaats tussen de Europese Commissie en de lidstaten om kennis en ervaringen uit te wisselen en mee te denken welke activiteiten de Commissie kan entameren. Zo vindt er onderzoek plaats naar het niveau van de zeven koplopers, is een definitie van groen inkopen opgesteld en wordt het kostenaspect onderzocht. Ook worden voor een elftal productgroepen duurzaamheidscriteria ontwikkeld die lidstaten kunnen gebruiken als handreiking voor hun eigen beleid.

Nederland behoort tot de koplopers en is op het gebied van doelstellingen zelfs absolute koploper: De rijksoverheid wil uiterlijk in 2010 duurzaamheid als zwaarwegend criterium meenemen in al haar aankopen. Hierbij gaat het om het ontwikkelen en toepassen van milieu- en sociale criteria, waar Europa vooralsnog alleen milieucriteria voorstaat. Gemeenten, provincies en waterschappen hebben ook hoge ambities om een voorbeeldrol te spelen en met het grote inkoopvolume het bedrijfsleven te sturen in de richting van meer duurzame producten.

Nederlandse inzet

Nederland biedt actief de eigen ervaringen aan omdat een groter bereik van duurzaam inkopen leidt tot een snellere ontwikkeling van markten voor duurzame producten. Waar anderen op onderdelen meer kennis hebben, benutten we die. Wel trachten we te voorkomen dat de activiteiten van de Commissie een afremmend effect hebben op onze eigen ontwikkelingen. Zo wil Nederland niet geconfronteerd worden met



verplichte criteria, om ons lopende, ambitieuze proces niet te verstoren. Wel is het komen tot vergelijkbare productgroepen en -criteria op diverse ambitieniveaus prima voor onderlinge benchmarking en om het bedrijfsleven meer eenduidig te sturen. Zo ontwikkelt Nederland eigen maatstaven ter beoordeling van certificatieschema's voor duurzaam hout zoals FSC en PEFC, maar zoeken we wel naar mogelijkheden tot harmonisatie met andere landen. Ook draait de Rijksgebouwendienst mee in een traject om te komen tot een Europees model voor de berekening van de levensduurkosten van een gebouw. Ook wordt, zij het terughoudend, ingegaan op verzoeken om informatie van landen buiten de EU.

5.3 Lissabon / Schoon slim sterk

Eco-innovaties zijn de sleutel voor een clean, clever en competitief Europa. De Europese concurrentiepositie is in belangrijke mate gebaseerd op zijn energie- en materiaalefficiëntie en de capaciteit om nieuwe oplossingen te ontwikkelen. Tijdens de Milieuraad in mei is geconstateerd dat de lidstaten en de EU moeten samenwerken om de kansen van eco-innovaties te benutten en om van Europa de lead market op het terrein van eco-innovaties te maken. Daarbij is de inzet van een samenhangende en elkaar versterkende mix van pull- en push-instrumenten essentieel. Europa moet de koplopers belonen door financiële economische instrumenten, duurzaam inkopen en dynamische standaardontwikkeling voor producten en processen. Er wordt in dit verband ook gesproken over de totstandbrenging van 'lead markets'. Een belangrijk beleidsmatig aandachtspunt ten aanzien van het concept 'lead markets' is wat de criteria zijn om te bepalen welke Europese markten de potentie van een 'lead market' hebben en op welke wijze de Commissie concreet invulling denkt te geven aan het 'lead markets' concept. Belangrijk aandachtspunt van Nederland is bovendien hoe 'lead markets' zich gaan verhouden tot andere strategische samenwerkingsinitiatieven op Europees niveau zoals bijvoorbeeld de European Technology Platforms, de Joint Technology Initiatives, het Environmental Technologies Action Plan (ETAP) en het in ontwikkeling zijnde Strategic Energy Technology Plan (SET). ETAP zou een rol kunnen spelen om op het gebied van eco-innovaties de samenhang te bewaken en zou kunnen adviseren over de besluitvorming ten aanzien van de financiering van marktintroductie van eco-innovaties.

In het najaar van 2006 is met een aantal andere lidstaten een voorstel bij de Europese Commissie ingediend om eco-innovaties beter te kunnen stimuleren. Dit voorstel hangt samen met de herziening van de beleidsregels van de Commissie over staatssteun ten behoeve van het milieu, die aan het einde van 2007 expireren. De Commissie onderkent ook het belang van eco-innovaties. Nederland zal in consultatierondes over deze herziening een duidelijke en logische bepaling voor de mogelijkheid om eco-innovaties financieel te stimuleren, blijven bepleiten.

Dit betreft een dossier met belangrijke ruimtelijke effecten, met name in het licht van het streven van Nederland om eco-innovaties te stimuleren. Waar deze verbonden zijn met grondgebonden gebruik of met combinaties van functies in urbane, rurale of natuurlijke milieus, kunnen deze concrete ruimtelijke impact hebben. Verder is aandacht nodig voor 'territoriale cohesie' naast economische en sociale cohesie om de Lissabonstrategie op duurzame wijze uit te voeren.

5.4 Europese Duurzaamheidsstrategie (EU SDS)

In 2006 heeft de Europese Raad de herziene versie van de Europese Duurzaamheidsstrategie aangenomen. Afgesproken is dat de Europese Commissie op basis van nationale voortgangsrapportages iedere twee jaar, te beginnen in 2007, zal rapporteren over de voortgang van de implementatie van de EU SDS. Eind september 2007 is de rapportage van de Commissie gepubliceerd. Deze rapportage is in verschillende Raadsformaties geagendeerd. De Europese Raad zal in december 2007 beleidsaanbevelingen doen ten aanzien van de implementatie van de EU SDS. Nederland participeert actief in dit proces en maakt zich sterk voor ambitieuze beleidsaanbevelingen, teneinde de implementatie van de EU SDS te versterken.



In 2008 zal op ambtelijk niveau de implementatie in Europees kader verder gebracht worden in de groep van “National Focal Points” voor duurzame ontwikkeling. De Ministeries van Buitenlandse Zaken en VROM dragen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de Nederlandse inbreng in dit kader.

5.5 VN Commissie voor Duurzame Ontwikkeling

In 2008 vindt de 16^e vergadering van de VN Commissie voor Duurzame Ontwikkeling plaats. De CSD heeft als taak de implementatie te versnellen van Agenda21 en het Johannesburg Plan of Implementation (JPol). Zowel Agenda 21 als het JPol beslaan een breed scala van duurzaamheidsthema's. Teneinde de implementatie op het terrein van deze thema's te kunnen bevorderen, stelt de CSD iedere twee jaar een aantal aan elkaar gerelateerde thema's centraal. Voor de cyclus CSD16/17 zijn dat landbouw, rurale ontwikkeling, land, droogte, verwoestijning en Afrika. In het eerste jaar van een CSD-cyclus, het herzieningsjaar, wordt de voortgang van de implementatie van Agenda 21 en het JPol geanalyseerd, waarbij best practices en obstakels geïdentificeerd worden. Op basis hiervan worden in het beleidsjaar aanbevelingen gedaan voor beleid en concrete acties die de implementatie moeten versnellen. CSD16 is het 'review' jaar van de cyclus.



6 Afval, lucht, stoffen en bioveiligheid

6.1 Afval

6.1.1 Mondiale afvalstromen: Verdrag van Bazel

Het Verdrag van Bazel (1989) richt zich naast het milieuverantwoord beheer van gevaarlijke afvalstoffen ook op preventie, de verwerking zo dicht mogelijk bij de plaats van het ontstaan en het minimaliseren van grensoverschrijdend transport.

Om het dumpen van gevaarlijke afvalstoffen in andere landen te voorkomen is een systeem van kennisgevingen in het verdrag opgenomen. Het verdrag is, met enkele OESO-besluiten, geïmplementeerd in de Europese verordening overbrenging afvalstoffen. Om onverantwoorde export naar ontwikkelingslanden tegen te gaan is de uitvoer van gevaarlijke afvalstoffen, ook voor nuttige toepassing, van OESO-landen naar niet-OESO-landen bij amendement van het verdrag verboden. Export van gevaarlijke afvalstoffen is nu grotendeels tot stilstand gekomen, ondanks het feit dat het ban-amendement formeel nog niet van kracht is. De EU heeft het verbod wel in haar verordening opgenomen.

Er zijn vorderingen gemaakt met het in gang zetten van concrete stappen ter verbetering van de situatie in Ivoorkust naar aanleiding van de kwestie Probo Koala, zoals gevraagd in besluit VIII/1 van COP8. Het Secretariaat van de Conventie heeft in samenspraak met het milieuministerie van Ivoorkust een projectplan opgesteld voor de aanpak ter plaatse, waarvan de kosten moeten worden gedekt uit het UNEP fonds dat hiervoor is opgezet en waarin tot nog toe ongeveer 1.5 mln USD is gestort (waarvan 1 mln. door Nederland). Mogelijk worden de projecten ter plaatse uitgevoerd door het lokale kantoor van de UNDP, in opdracht van UNEP.

Wat betreft de uitleg van art.17, vijfde lid van het verdrag (over inwerkingtreding van amendementen) is besloten een tussentijdse vergadering te organiseren waarin juristen zullen pogen met een voor de COP9 aanvaardbare interpretatie te komen. Het gaat hierbij nu in concreto om de vraag hoeveel partijen het Ban-amendement moeten hebben geratificeerd om dit amendement van kracht te laten worden. Partijen hebben hierover, 12 jaar na het aannemen van dit amendement, nog steeds sterk uiteenlopende opvattingen aangezien sommige partijen niets zien in een exportverbod naar ontwikkelingslanden.

Voor de review door het Secretariaat van het functioneren van de Basel convention regional and coordinating centres, waarvan er inmiddels 14 zijn, zijn in 2007 terms of reference vastgesteld. Uit de voorlopige rapportage komt een beeld naar voren dat de financiering van de centra gebrekkig is waardoor in de praktijk een beperkt aantal projecten kan worden uitgevoerd, met name workshops. De gepresenteerde optie om de centra met het Secretariaat in een Bazel netwerk te brengen en te financieren volgens UN regels zou echter tot een sterke verhoging van de contributie leiden, die ook voor ontwikkelingslanden of landen met economieën in transitie (zoals Brazilië) onaanvaardbaar is.



Nederlandse inzet

Voor COP9 van het Verdrag van Bazel, die in juni 2008 in Bali, Indonesië zal worden gehouden, zijn de volgende punten van belang.

- Voor de kwestie Probo Koala is het van belang dat het Secretariaat voorafgaand aan COP9 de uitvoering van het projectplan in gang zet. Overblijvende vraagstukken, met name inzake mogelijke lacunes in de internationale wetgeving van IMO (Marpol) en het verdrag van Bazel, zullen in onderling overleg tussen de conventies en hun secretariaten moeten worden opgelost. Het opnemen van deze activiteiten in het werkplan ligt in de rede.
- Wat betreft de review van de werking van de regional centres zal niet worden ingestemd met het opzetten van een Bazel-netwerk met een financiering en werkwijze conform VN standaard. Het bezwaar daarvan is dat daarmee het principe van ownership door de landen waarvoor de centra moeten werken wordt verlaten en het bovendien zou leiden tot een kostbare en voor partijen onbetaalbare constructie. De centra kunnen ook versterkt worden door beschikbaar stellen van een aanvullend budget voor reizen en communicatie/ICT, waardoor zij beter in staat zijn fondsen te werven uit deelnemende landen of lokale donors.
- Inzake het budget wordt ingezet op vermindering van de kosten van meetings en vergroten van de inzet van het beschikbare budget voor uitvoering in de regio's.

Voor wat betreft de synergie tussen de verdragen van Bazel, Stockholm en Rotterdam kan worden geconstateerd dat de afzonderlijke COPs van deze 3 Verdragen besloten hebben tot onderzoek naar synergie en samenwerking. Er is een Joint Working group ingesteld die de mogelijkheden op inhoudelijk, financieel, organisatorisch en ondersteunend gebied de komende 2 jaar zal onderzoeken. Verdere besluitvorming is op zijn vroegst in 2009 te verwachten. NL neemt niet deel aan de JWG, maar volgt de ontwikkelingen wel.

6.1.2 Thematische strategie preventie en recycling van afvalstoffen en herziening kaderrichtlijn afvalstoffen

In december 2005 heeft de Europese Commissie de thematische strategie preventie en recycling van afvalstoffen en een voorstel voor een herziening van de kaderrichtlijn afvalstoffen gepresenteerd. In juni 2006 heeft de Milieuraad conclusies getrokken over de afvalstrategie. In lijn met deze conclusies heeft de Milieuraad in juni 2007 een gemeenschappelijk standpunt ingenomen over de herziening van de kaderrichtlijn afvalstoffen. Het Europees Parlement heeft in februari 2007 in eerste lezing circa 150 amendementen op het voorstel voor de kaderrichtlijn aangenomen. Deze amendementen zijn niet alle aanvaard door de Raad. Een tweede lezing zal dus nodig zijn om een akkoord te bereiken tussen Raad en Parlement.

Een belangrijk uitgangspunt in de Thematische afvalstrategie en de Kaderrichtlijn afvalstoffen is de explicitering van het milieudoel in afvalbeleid. Dit is gedaan door de introductie van het levenscyclusdenken en het leggen van een expliciete relatie met de Thematische Strategie Natuurlijke Hulpbronnen.

Door middel van dit voorstel voor een Kaderrichtlijn afvalstoffen zal Europese regelgeving verder vereenvoudigd worden: het initiatief van de Europese Commissie voor stroomlijning voor Europese regelgeving sluit aan bij het Project Herijking Regelgeving in Nederland.

Nederlandse inzet

Betere regelgeving

De twee belangrijkste elementen van vereenvoudiging en modernisering van de Kaderrichtlijn afvalstoffen zijn:



1 - Een verduidelijking van het onderscheid tussen verwijdering (D10)¹⁴ en nuttige toepassing (R1) voor de verbranding van stedelijk vast afval in afvalverbrandingsinstallaties. Nederland heeft om drie redenen sterk ingezet op ondersteuning van het voorstel voor de kaderrichtlijn afvalstoffen om een duidelijk onderscheid te krijgen tussen verwijderen en nuttig toepassen voor verbranden van deze afvalstoffen:

- a. een verandering van het Europese afvalbeleid, gericht op een uitvoering waarbij maximaal energie wordt terug gewonnen uit de afvalstoffen die niet herbruikbaar of recyclebaar zijn, leidt tot een substantiële bijdrage aan de bestrijding van de klimaatverandering. De terugwinning van energie uit vast stedelijk afval dat niet hergebruikt of gecomposteerd kan worden, kan leiden tot een bijdrage van 5% aan de klimaatdoelstelling van 800 miljoen ton CO₂ reductie per jaar, die in de Voorjaarsraad is afgesproken;
- b. 'better regulation'. In de huidige situatie is een grijs gebied ontstaan over het onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing voor de verbranding van afvalstoffen. Lidstaten interpreteren deze begrippen verschillend en dit is in de afgelopen jaren één van de belangrijkste redenen geweest voor lidstaten om te pleiten voor verduidelijking van de definities in de kaderrichtlijn afvalstoffen en daarmee voor de herziening en modernisering van deze richtlijn;
- c. het streven naar een Europees gelijkwaardig speelveld. Bij dit streven dienen de grenzen van het Verdrag te worden gerespecteerd en mag geen afbreuk worden gedaan aan de bestaande open markt voor de nuttige toepassing van afvalstoffen.

2 - Een duidelijke definitie van het begrip afvalstof. Hiertoe is in het gemeenschappelijk standpunt gestreefd naar een duidelijke definitie van het onderscheid tussen de begrippen afvalstoffen en bijproduct in de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Het uiteindelijke artikel in het gemeenschappelijk standpunt tezamen met de overwegingen erbij kadert het begrip bijproduct zodanig in dat voldoende oog is voor bescherming van het milieu en de gezondheid van de mens. Ook het artikel in het gemeenschappelijk standpunt, waarin criteria zijn opgenomen wanneer een afvalstof ophoudt een afvalstof te zijn, levert een positieve bijdrage aan de verduidelijking van het begrip afvalstof .

Levenscyclusbenadering

Nederland is een voorstander van de levenscyclusbenadering en het verminderen van de milieudruk van het gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Nederland is van mening dat het in het licht van de levenscyclusbenadering mogelijk moet zijn om, mits zorgvuldig beargumenteerd, in specifieke gevallen af te wijken van de afvalhiërarchie. Hierover bestaat overeenstemming tussen de lidstaten.

Economische instrumenten

Nederland is van mening dat economische instrumenten effectief kunnen zijn om preventie en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en afvalstoffen te bereiken en is positief dat in de richtlijn aandacht blijft voor deze instrumenten. Nederland onderschrijft het belang van Europese standaarden voor afvalverwerking en secundaire materialen om milieudoelen te halen en tegelijkertijd de interne markt goed te laten functioneren en is positief over de duidelijkere prioriteitsstelling in de richtlijn bij de taak van het ontwikkelen van Europese standaarden voor secundaire materialen en afvalverwerkingstechnieken.

Reikwijdte van de richtlijn

Ten aanzien van de reikwijdte van de richtlijn is Nederland positief over de aanpassing van de richtlijn waarmee activiteiten worden uitgezonderd van de kaderrichtlijn afvalstoffen, die betrekking hebben op het verzetten van niet gevaarlijk sediment in oppervlaktewater.

¹⁴ In jargon van de kaderrichtlijn afvalstoffen wordt het verbranden van afvalstoffen als nuttige toepassing aangeduid met de code R1 en het verbranden van afvalstoffen als verwijdering met de code D10. Deze codes zijn ontleend aan bijlage I en II van de kaderrichtlijn afvalstoffen, waarin lijsten met genummerde handelingen van verwijdering (disposal) en nuttige toepassing (recovery) zijn opgenomen.



Nederlandse inzet

De inzet voor 2008 zal vooral gericht zijn om de prioritaire punten van NL ook in de tweede lezing voor de kaderrichtlijn te behouden. Met het Europees Parlement zullen discussiepunten vooral liggen op het vlak van preventiebeleid, recyclingsdoelstellingen en de inzet van het comité voor aanpassing aan wetenschappelijke en technische vooruitgang.

6.1.3 Sloopschepen

Op 22 mei 2007 heeft de Europese Commissie het *Groenboek betreffende een betere ontmanteling van schepen* gepubliceerd. De Commissie wil hiermee een belangrijke stap zetten in de ontwikkeling van een Europese strategie voor het slopen van schepen. Het belangrijkste doel van dit Groenboek is de bescherming van het milieu en de volksgezondheid. Op dit moment worden veel schepen onder onverantwoorde arbeids- en milieuomstandigheden gesloopt op Zuid-Aziatische stranden.

Aangezien de ontmanteling van schepen een mondiaal probleem betreft, wordt momenteel in het kader van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) gewerkt aan een nieuw internationaal verdrag over het veilig en schoon slopen van zeeschepen. Het duurt echter nog zeker tot 2013-2014 voordat dit in werking zal treden. Het initiatief van de Europese Commissie vormt een goede aanzet om de huidige situatie in de tussenliggende periode te verbeteren. Na publicatie van het Groenboek is een consultatie periode ingegaan. In september heeft Nederland het met de Tweede Kamer besproken kabinetstandpunt over het Groenboek sloopschepen bij de Europese Commissie ingediend.¹⁵ Aan het eind van 2007 zal het Groenboek naar verwachting in de Milieuraad worden besproken.

Nederlandse inzet

Nederland is ingenomen met de publicatie van dit Groenboek. De qua mens en milieu onverantwoorde sloop van zeeschepen is een mondiaal probleem dat om een mondiale oplossing vraagt. Nederland zoekt nadrukkelijk aansluiting bij strategieën die binnen de EU en de IMO worden ontwikkeld om tot een oplossing te komen. De inzet van Nederland blijft er op gericht om, in samenwerking met andere EU-landen, tot een effectief en praktisch werkende regeling onder de vlag van de IMO te komen. Nederland vindt het initiatief van de Commissie een goede aanzet om de situatie in de tussentijd te verbeteren.

Nederland is overtuigd van het belang van de ontwikkeling van initiatieven tot het verdrag van IMO operationeel wordt. Zoals in het Groenboek wordt voorgesteld, ligt het voor de hand vooral met vrijwillige afspraken en binnen bestaande regelgeving tot verbetering te komen. Het tot stand brengen van wettelijke maatregelen op Europese en mondiale schaal kost veel tijd. Een initiatief van Commissaris Dimas richting de organisatie van tankrederijen met het verzoek om een aantal werven te vergroenen qua recycling en vrijwillig enkelwandige olietankers "groen" te laten slopen, zal door Nederland enthousiast worden verwelkomd. Een andere mogelijkheid is om in Europa de handhaving van reeds bestaande regels in Europese havens op een hoger plan te brengen en te harmoniseren. Nederland zal de Commissie verzoeken om te bevorderen dat het IMPEL-netwerk in Europa ook in dit kader wordt gebruikt.

Nederland ondersteunt de inzet van de Commissie om binnen een Europese strategie de sloop van overheidsschepen van bijvoorbeeld de marine en de kustwacht te regelen. Binnen Europa is immers voldoende "groene" sloopcapaciteit voor dergelijke schepen aanwezig. Nederland is een voorstander van producentenverantwoordelijkheid voor sloopschepen.

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 22 112, nr.560
Internationale Leefomgevingsagenda



6.2 Luchtkwaliteit / emissies

6.2.1 Montreal Protocol

Het Montreal Protocol (het verdrag ter bescherming van de ozonlaag) bestaat dit jaar 20 jaar. Het Montreal Protocol is een zeer effectief instrument gebleken en wordt alom (en terecht) gezien als een van de meest succesvolle mondiale milieuverdragen. In het kader van het twintig-jarig bestaan zal, op basis van een langere-termijn werkprogramma, gekeken worden naar de uitdagingen voor het komende decennium: welke nieuwe, ozonafbrekende stoffen dienen nog onder het regime gebracht te worden? hoe kan de wetenschappelijke basis voor besluitvorming verder worden versterkt? welke institutionele aanpassingen zijn er nodig om effectief te blijven? hoe kan de naleving verder worden versterkt? hoe kan het financiële mechanisme robuust blijven opereren?

In 2008 zal een start worden gemaakt met de uitvoering van het langere-termijn werkprogramma. In 2007 zijn bindende afspraken gemaakt over een versnelde uitfasering van HCFK's; een inspanning die niet alleen belangrijk is voor de bescherming van de ozonlaag, maar ook een direct verband heeft met klimaatverandering.

Nederlandse inzet

Nederland zal, direct en in EU verband, actief participeren in de toekomstdiscussie waarbij zal worden ingezet op het waarborgen van naleving, het belang van de wetenschappelijke assessments, het tegengaan van illegale handel en de voorbereidingen voor de implementatie van de afspraken over de versnelde uitfasering van HCFK's. Bovendien heeft Nederland in 2008 nog zitting in het nalevingscomité. De verplichtingen uit het Montreal protocol zijn in Europees verband neergelegd in de EG verordening 2037/2000 betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen. In het kader van het programma 'Better Regulation' zal deze verordening in 2008 geëvalueerd worden. Doestelling is om de verordening in haar geheel te vereenvoudigen en te verbeteren. Dit moet er mede toe leiden dat de verordening beter aansluit op de verplichtingen voor lidstaten volgend uit andere Europese richtlijnen. Tijdens deze evaluatie zal ook een tijdpad worden vastgesteld voor de uitfasering van de kritische toepassingen voor halon. Nederland zal actief aan deze evaluatie deelnemen.

6.2.2 Mondiale stikstofstrategie

Tijdens de vierde internationale stikstofconferentie die begin oktober Brazilië is gehouden, is de laatste stand van wetenschappelijk kennis omtrent problemen als gevolg van zowel een stikstofoverschot (gevaar voor menselijke gezondheid, verslechtering luchtkwaliteit, drink- en oppervlaktewater verontreiniging, klimaatverandering, verlies van biodiversiteit en aantasting van de ozonlaag), als stikstoftekorten (lage gewasopbrengst met voedseltekorten en bodemuitputting tot gevolg) uitgewisseld. Daarnaast zijn aanbevelingen gedaan aan het recent opgerichte Global Partnership on Nutrient Management, dat tot doel heeft kennis en ervaring met het terugdringen van nutriëntenbelasting in kustwateren te delen. De Nederlandse inzet zal op een later tijdstip met de Kamer worden gedeeld.

6.2.3 Richtlijn Luchtkwaliteit

De onderhandelingen over de nieuwe richtlijn Luchtkwaliteit, die de huidige kaderrichtlijn en vier dochterrichtlijnen gaat vervangen, zijn in de tweede helft van 2007 in de laatste fase aangekomen. Het in de Milieuraad van 23 oktober 2006 bereikte politiek akkoord heeft geleid tot het nu voorliggende Gemeenschappelijk Standpunt waarin de meerderheid van de Milieuraad zich kon vinden. Nederland kon met onderdelen van dit akkoord niet instemmen, dit betrof met name de grenswaarden voor luchtkwaliteit die voor Nederland met het huidige beleid niet haalbaar zijn binnen de gestelde termijnen. Ook vond Nederland dat er te weinig zicht was op aanvullend bronbeleid op Europees niveau. In september 2007 startte het Europees Parlement met de tweede lezing.



De Richtlijn Luchtkwaliteit is van groot belang voor zowel de volksgezondheid als voor de ruimtelijk-economische ontwikkeling van Nederland. Immers, normoverschrijdingen hebben niet alleen effecten op de gezondheid van mensen maar kunnen ook leiden tot een blokkade bij grote ruimtelijke projecten. Daarom vindt regelmatig overleg plaats met de Tweede Kamer voor en na de Milieuraden alsook over het Nederlandse wetsvoorstel Luchtkwaliteit. Vandaar ook dat de informatie in deze agenda wordt beperkt tot de hoofdlijnen.

Nederlandse inzet

Nederland heeft voorafgaand aan en ook aansluitend op het uitbrengen van de luchtkwaliteitsrichtlijn in juli 2005, vol ingezet op het creëren van meer mogelijkheden in de richtlijn om de luchtkwaliteitsnormen te halen. Nederland zal zich tot het uiterste inspannen om de bestaande EU-normen te realiseren; deze zijn immers van groot belang voor de volksgezondheid en het milieu. Bij toekomstige EU-normen zal de Nederlandse inzet er op gericht zijn om tot ambitieuze maar realistische normen te komen. De haalbaarheid van de bestaande normen binnen de gestelde termijnen is in een dichtbevolkt land als Nederland, dat ook nog te kampen heeft met veel grensoverschrijdende vervuiling, uitermate lastig. In de tweede lezing zijn de mogelijkheden voor Nederland beperkter, ook omdat bepaalde reeds vastgestelde teksten niet meer wijzigbaar zijn. Het Europees Parlement heeft als speerpunten voor de tweede lezing gekozen voor een aanscherping van de norm voor ultrafijn stof (PM_{2,5}) van 25 naar 20 µg/m³ per 2015 en het vastleggen van een pakket aan bronmaatregelen die op Europees niveau genomen zouden moeten worden.

In het laatste streven wordt het EP door Nederland gesteund. Gezien de grote bijdrage van het buitenland aan de concentraties vervuilende stoffen in Nederland is Europees bronbeleid een belangrijke maatregel om te voldoen aan de grenswaarden die voor de respectieve stoffen gelden. Een verlaging van de grenswaarde voor PM_{2,5} naar 20 µg/m³ in 2015 wordt door Nederland op basis van de huidige inzichten heel moeilijk haalbaar geacht. Ook bestaan er grote onzekerheden over de huidige concentraties en de effecten die van bronbeleid verwacht kunnen worden en zijn de onnauwkeurigheden die met PM_{2,5}-metingen gepaard gaan erg groot. In de onderhandelingen in tweede lezing zal Nederland deze onzekerheden opnieuw beargumenteren. Wel laat Nederland met het Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit zien dat er een forse beleidsmatige en financiële inzet wordt gepleegd om zo tijdig mogelijk aan de Europese luchtkwaliteitsnormen te kunnen voldoen.

6.2.4 De richtlijn Nationale Emissieplafonds en de herziening daarvan

Begin 2008 wordt het voorstel van de Europese Commissie voor de herziening van de richtlijn Nationale Emissie Plafonds (National Emission Ceilings - NEC) verwacht, die eveneens van groot belang is voor de bestrijding van luchtvervuiling aan de bron. De huidige richtlijn stelt plafonds aan de emissie van zwaveldioxide (SO₂), stikstofoxiden (NO_x), ammoniak (NH₃) en niet-methaan vluchtige organische stoffen (NMVOS), welke vanaf 2010 niet meer overschreden mogen worden. Emissie van deze stoffen draagt bij aan luchtverontreiniging via de vorming van secundair fijn stof, ozon (smog) en is medeverantwoordelijk voor verzuring en vermisting van de natuur. Het kabinet heeft op 20 november 2006 de Kamer geïnformeerd over de voortgang met betrekking tot het halen van de gestelde plafonds in 2010.¹⁶

De herziening van de richtlijn zal gericht zijn op het formuleren van emissieplafonds voor 2020, waarbij naar alle waarschijnlijkheid ook een plafond voor PM_{2,5} zal worden gesteld. Gezien de mogelijke interactie tussen de door de Europese Raad vastgelegde klimaatdoelstelling en de milieudoelen die door de herziene NEC-richtlijn gehaald zouden moeten worden, heeft de Commissie extra tijd uitgetrokken om met haar voorstel te komen. Dit omdat zij wil voorkomen dat emissieplafonds zonder aanvullende inspanningen gehaald kunnen worden en daarmee betekenisloos voor het milieubeleid zullen zijn.

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 28 240, nr. 66
Internationale Leefomgevingsagenda



Nederlandse inzet

Vanuit Nederland wordt de ontwikkeling van het Commissievoorstel voor de NEC-Richtlijn nauwlettend gevolgd. Met name de relatie tussen de Nederlandse klimaatambitie en eventuele emissieplafonds is voor Nederland een aandachtspunt. Nadat het voorstel door de Europese Commissie gepubliceerd is zal het kabinet de Kamer informeren over haar positie. Wat betreft het voldoen aan de emissieplafonds voor 2010 is de Kamer in het najaar van 2007 geïnformeerd over het definitieve maatregelenpakket dat ingezet zal worden met als doel geheel te voldoen aan deze plafonds.¹⁷

Dit betreft een dossier met belangrijke ruimtelijke effecten, gezien de effecten die de emissieplafonds kunnen hebben op met name het agrarisch grondgebruik en het zoneren van waterrijke gebieden.

6.2.5 Europees Bronbeleid: duurzaam verkeer

Voertuigemissies

Als bovengesteld is het voor Nederland wezenlijk dat er voldoende scherp en tijdig Europees bronbeleid tot stand komt om de luchtkwaliteitsdoelstellingen en de NEC plafonds te kunnen halen. In 2006 is een akkoord bereikt over strengere emissie-eisen aan personenauto's (Euro 5-6). Op dit moment wordt onderhandeld over de herziening van de richtlijn brandstofkwaliteit. In het hoofdstuk 'klimaat en energie' is al melding gemaakt van deze richtlijn omdat elementen uit de herziening betrekking hebben op de beperking van CO₂ uitstoot. Voor luchtkwaliteit is met name van belang het element uit het voorstel dat betrekking heeft op eisen aan de uitstoot van SO₂ en PAK's van brandstoffen die worden gebruikt in motorvoertuigen voor gebruik op de weg en in mobiele machines (richtlijn 98/70/EC) en die worden gebruikt in binnenvaartschepen (richtlijn 1999/32).

Nederlandse inzet

De Nederlandse inzet is met name gericht op een versnelde verplichting van zwavelvrije diesel voor binnenvaart. Raad en Parlement hebben de intentie om eind 2007 of begin 2008 een akkoord te bereiken in eerste lezing.

Naast emissie-eisen aan personenauto's, is ook de uitstoot van vrachtverkeer belastend voor de luchtkwaliteit in Nederland. De Europese Commissie voorziet een herziening van de emissie-eisen aan vrachtverkeer (Euro VI). Wat Nederland betreft zou de Commissie zo vroeg mogelijk, bij voorkeur nog in 2007, een formeel voorstel hiertoe dienen te presenteren. De uitstoot van diesel draagt in hoge mate bij aan de overschrijding van Europese normen voor fijn stof en stikstofdioxide op 'hot spots'. Om deze normen te halen binnen de tijdspanne voorzien in de bovenbeschreven in onderhandeling zijnde richtlijn luchtkwaliteit is aanvullend bronbeleid een wezenlijke voorwaarde. Strengere en tijdige Euro VI normen kunnen nog substantieel bijdragen aan het tijdig behalen van de normen.

scheepvaartemissies

Gezien de internationale aard van de zeescheepvaart is de Internationale Maritieme Organisatie het forum voor maatregelen in de sfeer van nieuwe schone technologie en schone brandstoffen. De IMO zal in 2008 een beslissing nemen over aanscherping van milieunormen voor de zeevaart. Gelet op de ernst van het milieuprobleem is duidelijk dat een aanzienlijke aanscherping van de emissie-eisen noodzakelijk is. De uitstoot van de zeevaart op de Noordzee draagt in belangrijke mate bij aan de problemen met de luchtkwaliteit in Nederland. Bij de huidige inspanningen zullen volgens de Europese Commissie in 2020 de scheepsemissies de emissies op het land in omvang mogelijk overtreffen waarbij zij voor 5% bijdragen aan de gemiddelde fijnstofconcentratie en voor 17% aan de stikstofconcentratie.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 28 240, nr.88
Internationale Leefomgevingsagenda



Voor op deze problematiek gericht nieuw beleid is het van belang een onderscheid te maken naar enerzijds bronbeleid (zoals het voorschrijven van schone technologie en -brandstoffen voor zeeschepen) en anderzijds aanvullende regionale maatregelen. In het verlengde daarvan kan de EU aanvullende regionale afspraken maken, bijvoorbeeld over het zwavelgehalte in de brandstof. Ook is het denkbaar dat havens aanvullende eisen stellen ten aanzien van de milieuprestaties van schepen, bijvoorbeeld door de meest vervuilende schepen te weren. Vanwege het grote belang dat het level playing field tussen de Europese havens niet verstoord wordt, is een Europese aanpak of een regionale aanpak, zoals bijvoorbeeld van de landen in het gebied tussen Hamburg en Le Havre hierbij een voorwaarde. De verwachting is dat afspraken hierover sneller op Europees niveau of tussen regionaal concurrerende havens kunnen worden gemaakt dan op mondiaal (IMO) niveau. Daarnaast kan zo'n regionale aanpak er ook toe bijdragen dat aan dat mondiale niveau een impuls tot aanscherping van normen wordt gegeven. Scheepvaartemissies blijven anders immers een mondiaal probleem voor de luchtkwaliteit.

Nederlandse inzet

Nederland zet zich in IMO-kader in om te komen tot ambitieuze normen met betrekking tot motoren en brandstoffen, gericht op reductie van luchtverontreiniging door zeeschepen. De milieuc commissie van de IMO bespreekt momenteel de (aanscherping van de) eisen, met name t.a.v. SO_x en NO_x. Daarnaast overweegt de EU waar nodig aanvullend regionaal Europees beleid. Nederland is voorstander van maatregelen op bij voorkeur het niveau van de Europese havenregio's, maar zondig op EU niveau, om in Europese zeehavens havenheffingen (port charges) te introduceren die differentiëren naar milieukeurmerken van het schip; dit heffingensysteem zou het gebruik van de schoonste beschikbare technieken moeten stimuleren en het gebruik van meest vervuilende technieken moeten ontmoedigen, en zou voorts een mogelijkheid moeten omvatten om de meest vervuilende schepen te weren. Daarnaast dringt Nederland aan op een actieve rol van de EU bij het aanscherpen van de IMO eisen.

6.2.6 Verdrag inzake grensoverschrijdende luchtverontreiniging (LRTAP)

Het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand kwam in 1979 tot stand en wordt gehost door de UNECE (United Nations Economic Commission for Europe). Het LRTAP verdrag trad in 1983 in werking en kent 55 Partijen, waaronder de EG, de VS, Rusland en Canada. Het regime ontwikkelt zich aan de hand van Protocollen, waarvan er inmiddels acht zijn opgesteld. Traditioneel beweegt het verdrag zich op het gebied van de klassieke milieuverontreiniging – zoals verzuring, eutrofiering (NO_x en NH₃) en ozon op leefniveau. Het laatste decennium zijn ook zware metalen en persistente organische verontreinigende stoffen (POP's) onder het verdragsregime gebracht. Een drietal Protocollen onder de LRTAP zijn de afgelopen periode geëvalueerd; het Gotenborg Protocol, het Zware Metalen Protocol en het POP Protocol. Het POP Protocol van 1998 is de aanzet geweest voor de UNEP Stockholm Conventie op POPs en zorgt nog steeds voor een aanjaagfunctie voor deze Conventie. Het Zware Metalen Protocol dat maatregelen voorschrijft voor kwik, cadmium en lood is voor UNEP aanleiding geweest het kwikprogramma te starten en onderzoek te starten voor cadmium en lood. Tot een wettelijke regeling onder UNEP heeft dit nog niet geleid.

Nederlandse inzet

Na het van kracht worden van protocollen start automatisch de evaluatie van de protocollen of ze enerzijds hun doel hebben bereikt en anderzijds of er verdergaande maatregelen noodzakelijk zijn. Vanzelfsprekend moeten alle 3 de protocollen worden aangepast aan de technische ontwikkelingen van de laatste jaren. Voor POPs geldt dat er zeven stoffen moet worden toegevoegd en voor het zware metalen protocol geldt dat kwikemissies van stationaire bronnen en vanuit producten moeten worden aangepakt. Voor het Gotenborg Protocol wordt een herziening voorgesteld met uitzicht op nieuwe plafonds voor 2020. Het Protocol kent een inhoudelijke samenhang met de Europese NEC-richtlijn. De EU en VNECE werken samen bij de totstandkoming daarvan waarbij de EU het wetenschappelijke netwerk en instrumenten van



de VNECE gebruikt. Ook voor de NEC richtlijn is een herziening in het vooruitzicht gesteld. Nederland benadrukt het belang om beide herzieningen in samenhang met elkaar te bezien.

6.3 Chemicaliën/ pesticiden

Het UNEP chemicaliënprogramma bestaat uit drie hoofdonderwerpen: UNEP kwikprogramma, onderzoek naar cadmium en lood en SAICM. In de paragraaf over het UNEP kwikprogramma (6.3.1) is de stand van zaken en inzet met betrekking tot dit onderwerp opgenomen. Aan het onderzoek naar cadmium en lood wordt, conform eerdere beleidskeuze evenals in vorige jaren, door Nederland geen prioriteit gegeven. De ontwikkeling met betrekking tot SAICM is opgenomen in paragraaf 6.3.2. Daarnaast zijn er twee verdragen op het gebied van persistente organische verbindingen (POPs) voortgekomen uit het UNEP chemicaliënprogramma, dit zijn het verdrag van Rotterdam (6.3.3) en het verdrag van Stockholm (6.3.4). Dit laatste verdrag is vormgegeven naar voorbeeld van het VNECE POP Protocol.

6.3.1 UNEP kwikprogramma

De Beheersraad van UNEP in februari 2007 heeft geconstateerd dat er voortgang is geboekt met het UNEP kwikprogramma maar heeft ook erkend dat de huidige inspanningen onvoldoende zijn om de mondiale uitdagingen, die veroorzaakt worden door kwik, het hoofd te bieden. De Beheersraad concludeerde daarom dat verdere lange termijn actie noodzakelijk is en dat opties voor verbeterde vrijwillige aanpak en een nieuw of bestaand wettelijk bindend instrument moet worden onderzocht om wel voortgang te kunnen boeken. Enerzijds is UNEP directeur Steiner gevraagd een overkoepelende partnerschapbijeenkomst te organiseren en anderzijds heeft de Beheersraad besloten om een ad hoc open ended working group in te stellen die o.a. moet onderzoeken wat beschikbare responsmaatregelen en strategieën zijn en wat de effectiviteit en uitvoerbaarheid zijn van de vrijwillige en wettelijke bindende benadering. Deze ad hoc werkgroep zal tweemaal bijeenkomen en zal zijn resultaten rapporteren in de Beheersraad van UNEP in februari 2009. De ad hoc werkgroep zal een belangrijke voorbereidende stap kunnen zetten in de besluitvorming over een wettelijk bindend instrument voor kwik.

In dit mondiale kader is van belang hoe in de EU het beleid over kwik uitvoering krijgt. In 2005 heeft de CIE een integrale strategie voor kwik gepubliceerd, waarover in de milieuraad van juni 2005 raadsconclusies zijn getrokken. Ter uitwerking van de strategie zijn een richtlijn en een verordening opgesteld. De richtlijn verbiedt het op de markt brengen van meetapparatuur, zoals koortsthermometers en andere meetapparatuur, die bestemd is voor het grote publiek, zoals thermometers, manometers en barometers (de verbodsrichtlijn). De verordening regelt een verbod op de uitvoer van kwik vanuit de EU en de veilige opslag voor kwik. De onderhandelingen over de richtlijn zijn nu afgerond en in 2008/2009 vindt de omzetting in Nederlands recht plaats. Over de verordening voor een exportverbod voor kwik is in juni 2007 een gemeenschappelijk standpunt bereikt. Tweede lezing wordt verwacht in 2008.

Nederlandse inzet in Unep chemicaliënprogramma

Nederland zal actief het voorzitterschap van de milieuraad ondersteunen in de voorbereiding en onderhandelingen in de ad hoc werkgroep. Ook zal Nederland UNEP financieel ondersteunen om de bijeenkomsten van de ad hoc werkgroep mogelijk te maken.

6.3.2 SAICM: Strategic Approach to International Chemicals Management

De UNEP Beheersraad besloot in 2003 om een mondiale chemicaliënstrategie te ontwikkelen: de Strategic Approach to International Chemicals Management (SAICM). SAICM is bedoeld als een mondiale overkoepelende strategie die coördinatie, synergie en prioriteitstelling moet verzekeren voor mondiale instrumenten en verdragen om daarmee de World Summit on Sustainable Development (WSSD, Johannesburg 2002) doelstelling voor chemicaliën te realiseren: het minimaliseren van de schadelijke effecten van chemicaliën voor volksgezondheid en milieu in 2020.



SAICM bestaat uit:

1. een overkoepelende beleidsstrategie (overarching policy strategy)
2. een actieprogramma met concrete maatregelen om de Johannesburgdoelen te realiseren (global plan of action), en
3. resoluties over de uitvoeringsorganisatie:
 - a. Er zullen ministersconferenties (ICCM's) plaatsvinden in 2009, 2012, 2015 en 2020,
 - b. een UNEP/WHO SAICM-secretariaat is ingesteld ter ondersteuning,
 - c. Een Quick Start Programme is ingesteld om initiële capaciteitsopbouw en needs assessments van ontwikkelingslanden te ondersteunen, met het oog op een structurele voorziening in technische en financiële ondersteuning aan ontwikkelingslanden op het gebied van chemicals management.

Een groot aantal activiteiten onder bestaande verdragen met betrekking tot gevaarlijke stoffen heeft een onderlinge relatie en vereist de sturing en prioriteitstelling waarin SAICM op een non-institutionele basis moet gaan voorzien. Daartoe zijn een goede coördinatie en samenwerking tussen verschillende internationale organisaties (ILO, WHO, FAO, UNEP, GEF, OECD) nodig.

Het relevante juridisch bindende instrumentarium bestaat onder meer uit het in 1998 tot stand gekomen Verdrag van Rotterdam dat een goedkeuringsprocedure voor de export van milieugevaarlijke stoffen bevat en daarmee een eerste middel is om dumping van gevaarlijke stoffen tegen te gaan. Het Verdrag van Stockholm inzake POP's leidt evenals bijvoorbeeld het Protocol van Montreal inzake ozonlaagaantastende stoffen tot uitfasering van bepaalde groepen van milieugevaarlijke stoffen. Het Verdrag van Bazel regelt de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan en het Protocol inzake persistente organische stoffen bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (POP's protocol) regelt het terugdringen van atmosferische verontreiniging door POP's. Dit protocol is geografisch beperkt tot de VN/ECE-regio.

Nederlandse inzet

Nederland streeft ten aanzien van SAICM naar een efficiënt mechanisme dat implementatie van de Johannesburg-doelstellingen waarborgt. Nederland voert een actieve milieudiplomatie die bijdraagt aan het realiseren van nationale beleidsdoelen en het wereldwijd bevorderen van duurzame ontwikkeling en externe integratie, alsmede het versterken van het EU-milieubeleid, zowel binnen de Europese Unie, Pan Europees als binnen het raamwerk van de VN. SAICM wordt in dat verband gezien als een regiefunctie op het gebied van internationaal chemisch management gericht op verbetering van kosteneffectiviteit, synergie, efficiency, onderlinge samenhang en afstemming en waar mogelijk horizontalisering. In 2008 zal de Europese inzet voor ICCM 2 in 2009 worden voorbereid.

6.3.3 Verdrag van Rotterdam

Met de sterke toename van de internationale productie, handel en gebruik van chemische stoffen zijn de laatste decennia ook de zorgen over de mogelijke schadelijke effecten van deze producten toegenomen. Vooral ontwikkelingslanden ontberen de noodzakelijke technische en bestuurlijke infrastructuur om de risico's van stoffen te beoordelen en adequate maatregelen te treffen.

Het in 2004 in werking getreden Verdrag van Rotterdam voorziet in bindende afspraken tussen spartijen over de uitvoer van stoffen die elders in de wereld strenge beperkingen kennen. Partijen kunnen industriële chemische stoffen of pesticiden kandideren om onder het Verdrag te laten vallen. Voor deze stoffen geldt dat import slechts kan plaatsvinden wanneer het importerende land daarvoor expliciet toestemming heeft gegeven: de PIC-procedure (Prior Informed Consent). Daarnaast verplicht het verdrag kennis en kunde te delen wanneer landen daar een verzoek toe doen om hen in staat te stellen een oordeel te vormen over de voorgenomen import van de chemische stoffen. Het verdrag telt 117partijen.



Nederlandse inzet

Om een goede uitvoering van de verdragsverplichtingen mogelijk te maken heeft Nederland naast haar vaste jaarlijkse contributie vrijwillige bijdragen geleverd aan het secretariaat van het verdrag om een actieve participatie van de exporterende en importerende landen, goede communicatie tussen de competente autoriteiten, en een goede administratieve uitvoering te bevorderen. Het is daarbij van belang dat de criteria binnen de verdragsprocedures mogelijk maken dat ook ontwikkelingslanden voldoende in staat zijn om gevaarlijke stoffen te kandideren. Daarnaast wenst Nederland een adequaat regime voor ondersteuning en stimulering van de naleving van de verdragsafspraken. In relatie tot de andere chemicaliënverdragen richt Nederland zich op een goede beleidsmatige afstemming tussen de verdragen, het benutten van synergie en het voorkomen van overlap van verplichtingen.

6.3.4 Verdrag van Stockholm

Met het Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen (POP's) is een eerste stap gezet op weg naar een mondiale aanpak van stoffen die zeer ernstige risico's voor mens en milieu opleveren. POP's zijn chemicaliën die bijna niet afbreken, zeer lange afstanden afleggen tot in regio's (zoals de poolregio's) waar ze nooit zijn gebruikt of geproduceerd, en zich ophopen in de voedselketen. Het verdrag is in 2001 tot stand gebracht (Nederland is sinds 2002 partij), in 2004 in werking getreden en richt zich momenteel op 12 stoffen. Het is nauw verwant aan het POP-Protocol van het ECE-Verdrag over grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (zie 6.2.6).

Het verdrag voorziet in een sinds 2004 geldend wereldwijd verbod op de productie van en de handel in acht bestrijdingsmiddelen (aldrin, chloordaan, DDT, dieldrin, endrin, heptachloor, mirex en toxafeen) en twee industriële chemicaliën (hexachloorbenzeen en PCB's).

Voor twee soorten bijproducten die in verbrandingsprocessen vrijkomen (dioxines en furanen) zijn mondiale verplichtingen vastgelegd om de emissies ervan zoveel mogelijk te beperken met eliminatie als einddoel. De mogelijkheid tot toevoeging van nieuwe POP's aan het verdrag, gebaseerd op risk management en aangevuld met het voorzorgsbeginsel voor wetenschappelijke onzekerheden, maakt integraal onderdeel uit van het verdrag. Daarnaast is er in het verdrag een mechanisme opgenomen voor het registreren, evalueren en geleidelijk uitfaseren van tijdelijke uitzonderingen op dit verbod, zoals die bijvoorbeeld zijn gemaakt voor DDT dat voor malariabestrijding in ontwikkelingslanden wordt toegepast. Tevens worden ontwikkelingslanden ondersteund via capaciteitsopbouw en financiële steun om hun verplichtingen op grond van het verdrag na te komen. Het verdrag kent inmiddels 147 partijen.

Nederlandse inzet

Nederland heeft zich steeds actief opgesteld bij de voorbereiding van dit verdrag en heeft ook nu, bij de inwerkingtreding en implementatie van het verdrag nog een actieve rol. Een van de belangrijkste doelen van Nederland (en de EU) is dat er nieuwe stoffen aan het verdrag worden toegevoegd om zo bij te dragen aan het behalen van de doelstelling per 2020 voor chemicaliën die is afgesproken op de topconferentie voor duurzame ontwikkeling in 2002.

De EU heeft in 2005 conform de EU-raadsconclusies steun verleend aan de Noorse en Mexicaanse nominatie van een tweetal nieuw aan het verdrag toe te voegen stoffen: pentabroomdiphenylether en HCH/lindaan. De EU heeft voorts zelf chloordecone en hexabroombiphenyl die reeds onderdeel zijn van het POP-Protocol, als kandidaat-stoffen genomineerd onder het Verdrag van Stockholm. In 2006 heeft de EU nog octabroomdiphenylether, pentachloorbenzeen en kortketenige chloorparaffines als kandidaat-stoffen genomineerd onder het Verdrag van Stockholm.

Op het gebied van technische aspecten, zoals best beschikbare technieken (BAT) en beste milieupraktijken (BEP) is de EU-inzet gericht op nauwe en effectieve samenwerking met het Verdrag van Bazel waarin de benodigde expertise op die gebieden beschikbaar is.



Op het gebied van financiële mechanismen ter ondersteuning van ontwikkelingslanden en transitie-economieën volgt Nederland een bestendige lijn waarbij het geen voorstander is van de oprichting van nieuwe multilaterale fondsen maar zoveel mogelijk gebruik maakt van versterking van het Global Environment Facility (GEF). Daarbij is versterking van capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden en transitie-economieën op het gebied van chemicals management en met name integratie van aan chemische stoffen gerelateerde institutionele structuren het uitgangspunt. Ten slotte zet Nederland zich in voor een sterk nalevingsregime.

6.3.5 REACH

Op 18 december 2006 is de REACH verordening vastgesteld die op 1 juni 2007 in werking is getreden. REACH is een nieuwe Europese verordening (Nr.1907/2006) voor chemische stoffen. De afkorting staat voor Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen. REACH moet ervoor zorgen dat alle bedrijven in de toeleveringsketen van een chemische stof (fabrikanten, importeurs, gebruikers, afnemers, etcetera) zich ervan verzekeren dat de stoffen alleen geproduceerd, in de handel gebracht of gebruikt worden op een manier die geen risico's voor de gezondheid van de mens en/of milieu teweeg brengt.

Behalve meer eenheid in de bestaande EU-regelgeving voor chemische stoffen beoogt het voorstel een andere aanpak van het stoffenbeleid tot stand te brengen die een vermindering van de administratieve lasten voor bedrijven betekent en meer eigen verantwoordelijkheid voor het bedrijfsleven.

De doelstellingen van REACH zijn: bescherming van mens en milieu tegen de gevolgen van het gebruik van stoffen; verbetering van de concurrentiepositie en het innovatievermogen van het Europese bedrijfsleven; meer inzicht in de eigenschappen en risico's van de stoffen; bevordering van alternatieve testen van stoffen zonder gebruikmaking van proefdieren. Doel is ondernemingen die chemische stoffen produceren, importeren en/of gebruiken, de verplichting op te leggen informatie te verzamelen over de eigenschappen van een stof, de aan het gebruik verbonden risico's te beoordelen en de nodige maatregelen te nemen om de eventueel door hen geconstateerde risico's te beheersen.

De regelgeving ter uitvoering van REACH is opgenomen in de Uitvoeringswet EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH) ('Uitvoeringswet REACH').¹⁸

Nadat over REACH een politiek akkoord was bereikt, is in Nederland het Programma Invoering REACH van start gegaan, teneinde de uitvoering van REACH voor te bereiden en de introductie hiervan in de Nederlandse praktijk te faciliteren.¹⁹ De voorbereiding van de uitvoeringsregelgeving was al in 2004 gestart en is nadien als deelproject in het beleidsprogramma geïntegreerd om een goede afstemming met andere uitvoeringsactiviteiten te waarborgen.

Het Programma Invoering REACH bestond uit zes deelprojecten:

1. vaststelling van de uitvoeringsregelgeving;
2. voorlichting aan en door het bedrijfsleven;
3. oprichting van een Nationale Helpdesk REACH;
4. organisatie van de handhaving van REACH;
5. het identificeren van de consequenties van REACH voor vergunningverleners;
6. de inrichting van een nationale uitvoeringsorganisatie voor REACH.

Het programma is thans vrijwel afgerond en op dit moment wordt in Europees verband actief samengewerkt aan de voorbereiding van de uitvoering van REACH waarin het Europees Agentschap voor Chemische Stoffen een centrale rol zal hebben.

¹⁸ Wetsvoorstel tot uitbreiding en wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de uitvoering van EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH) en de overheveling van de bepalingen van de Wet milieugevaarlijke stoffen naar de Wet milieubeheer, alsmede daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 600, nrs. 1-3).

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 21501-08, nr. 225.



Nederlandse inzet

Nederlandse inzet is gericht op goede uitvoering van REACH. De wetgeving is thans op orde en de inzet is vooral gericht op het organiseren van een goede uitvoering, zowel nationaal als in Europees verband. Daartoe behoort actieve participatie in Europese gremia, het bijdragen aan de opzet van een Europese uitvoeringsorganisatie, en het uitvoeren van de taken die de REACH verordening aan de lidstaten en bevoegde instanties van lidstaten heeft toebedeeld.

6.3.6 Thematische Strategie duurzaam gebruik van pesticiden, Kaderrichtlijn duurzaam gebruik van pesticiden, en Verordening markttoelating gewasbeschermingsmiddelen

Teneinde het effect van pesticiden op mens en milieu verder terug te dringen en een meer duurzaam gebruik van pesticiden te bewerkstelligen heeft de Commissie vorig jaar een Thematische Strategie voorgesteld voor duurzaam gebruik van pesticiden (TS-SUP). De strategie gaat vergezeld van een Kaderrichtlijn duurzaam gebruik van pesticiden, maar werkt ook door in de herziening van bestaande regelgeving (met name in de Verordening markttoelating gewasbeschermingsmiddelen die in de plaats komt van de Richtlijn toelating gewasbeschermingsmiddelen, 91/414).

De huidige Europese richtlijn richt zich op de toelating van bestrijdingsmiddelen. In de praktijk hangen risico's voor menselijke gezondheid en milieu in zeer grote mate af van de wijze van toepassing van dergelijke middelen. De Thematische strategie pesticiden gaat zich juist op dit deel richten, en zal meer nadruk leggen op aspecten van registratie van gebruik, opleidingsvereisten en het stimuleren van geïntegreerde landbouw en juist gebruik.

De strategie werkt dit uit in de volgende doelen:

- 1) Minimaliseren van gevaren en risico's voor gezondheid en milieu door het gebruik van pesticiden;
- 2) Het verbeteren van de controle op handel en gebruik van pesticiden;
- 3) Het beperken van schadelijke stoffen, onder andere door middel van substitutie van gevaarlijke stoffen door minder gevaarlijke stoffen;
- 4) Het stimuleren van teelten waarin de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen minder of niet noodzakelijk is;
- 5) Het ontwikkelen van monitorings- en registratiesystemen om de voortgang te meten.

De Kaderrichtlijn, waarin de Thematische Strategie verder wordt uitgewerkt, stelt de volgende maatregelen voor :

- iedere lidstaat dient een nationaal actieplan op te stellen om aan te geven hoe zij de vijf bovenstaande doelen denkt te realiseren; Om in Nederland te kunnen blijven voldoen aan de planverplichting zal te zijner tijd een nieuw nationaal actieplan moeten worden opgesteld voor de periode na 2010 (als vervolg op de Nota Duurzame Gewasbescherming); herziening van dit actieplan dient elke vijf jaar te gebeuren. Voor deze periodieke herziening is geen einddatum voorzien.
- een systeem van training van professionele gebruikers dient opgezet te worden, met als oogmerk 'geen gebruik zonder training', waarbij nadrukkelijk de reductie van het gebruik aan de orde komt;
- het "grote" publiek dient voorlichting te krijgen over (de gevaren van) het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen;
- inspectie en keuring van spuitapparatuur; Het bestaande Nederlandse spuitlicentiesysteem zal op enkele kleine punten moeten worden aangepast, zoals etiketinformatie.
- beperking van vliegtuigspuiten tot een "nee-tenzij". Alleen gebruik toegestaan indien er niet anders bestreden kan worden en gebruik duidelijke voordelen biedt en milieuvoordeel heeft ten



- opzichte van andere toepassingsmethoden; dit wordt in Nederland geregeld bij invoering van de nieuwe Wet Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden (in vergevorderd stadium).
- Verdergaande bescherming (t.o.v. 91/414) voor aquatisch milieu. Aanwijzing van gebieden waarin slechts beperkt of in het geheel geen gebruik mag worden gemaakt van gewasbeschermingsmiddelen, te denken valt aan gebieden die aangewezen zijn op grond van de Habitatrichtlijn, gebieden toegankelijk voor het “grote” publiek en waterwingebieden. Nederland voldoet thans nog niet aan deze verplichting, en moet met de uitvoering dus nog starten.
 - regels voor opslag en verpakking van pesticiden, met het oog op preventie van risico's voor menselijke gezondheid en milieu.
 - promotie van laag gewasbeschermingsgebruik en opstellen van Europees brede standaarden voor “geïntegreerd telen”. (Dit houdt in dat er bij het verbouwen van gewassen rekening wordt gehouden met allerlei factoren die het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen verminderen). Vanaf 2014 zullen deze standaarden verplichtend zijn in de gehele Unie;
 - opstellen van geharmoniseerde indicatoren om de voortgang te meten van de doelen van de strategie;
 - opzetten van een systeem van informatie-uitwisseling op Europees niveau.

Tegelijkertijd heeft de Commissie een voorstel voor een Verordening over het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (Herziening van richtlijn 91/414) uitgebracht. Hoofddoel hiervan is een verdere harmonisatie van de *toelating* van gewasbeschermingsmiddelen te bewerkstelligen. De belangrijkste maatregel die de Commissie hierbij voorstelt is de introductie van een stelsel van ‘zonale toelating’ door verplichte wederzijdse erkenning van toelatingen van gewasbeschermingsmiddelen voor stoffen met een laag en een normaal risicoprofiel binnen één van de drie door de Commissie voorgestelde klimaatzones binnen de EU.

Er ligt een relatie tussen dit separate voorstel, dat thans reeds wordt behandeld in de Raadswerkgroep Landbouw en de Kaderrichtlijn. Sommige van de aangekondigde maatregelen uit de Kaderrichtlijn kunnen slechts hun invloed hebben indien zij verankerd worden in deze Verordening. Te denken valt aan de ‘nee-tenzij’-bepaling van vliegtuig-sputen en verdergaande bescherming van het aquatisch milieu en nadere voorschriften voor verpakking. Om te verhinderen dat op sommige punten verbrokkelde regelgeving en gebrek aan transparantie voor gebruikers ontstaat is een goede, geformaliseerde communicatie tussen de separate Raadsbehandelingstrajecten van belang.

Nederlandse inzet

Nederland kan zich in hoge mate vinden in het thans voorliggende voorstel voor de Richtlijn. Wel zal Nederland kritisch zijn ten aanzien van de administratieve lastendruk. Tevens zal Nederland aandacht vragen voor de coherentie van deze strategie en de bijbehorende Kaderrichtlijn met de Verordening markttoelating gewasbeschermingsmiddelen omdat deze maatregelen anders geen doel treffen, dan wel de regelgeving op het gebied van pesticiden op een aantal punten teveel versnipperd zal raken. Voor gebruikers en aanvragers moet duidelijk zijn waar ze aan toe zijn. Deze maatregelen zijn onder meer:

- Het beperken van vliegtuigspuiten tot een ‘nee, tenzij’ bepaling;
- Verdergaande bescherming van het aquatisch milieu;
- Regels voor verpakking en opslag. Beperkingen betreffende het gebruik van de gewasbeschermingsmiddelen moeten hier worden vermeld.

Over de Verordening is Nederland kritischer. Samen met een groot aantal andere lidstaten heeft Nederland zich uitgesproken tegen de introductie van een stelsel van ‘zonale toelating’, zoals de Commissie die voorstelt. Nederland is van mening dat zowel het hoge beschermingsniveau van mens, dier



en milieu als het beschikbaar houden van een effectief middelenpakket vanwege dit voorstel in gevaar komen. Dit omdat nog niet is voldaan aan verdergaande harmonisatie van beoordelingsmethoden, het behoud van voldoende nationale speelruimte en een veilig gebruik als voorwaarde voor het systeem van 'zonale toelating'.

6.3.7 Prioritaire stoffen in oppervlaktewater

Met het oog op een hoog niveau van bescherming van het aquatische milieu en de volksgezondheid heeft de Europese Commissie een voorstel ingediend voor een richtlijn met milieukwaliteitsnormen voor het oppervlaktewater. Dit voorstel, dat een uitwerking is van de Kaderrichtlijn Water (KRW), heeft tot doel de verontreiniging door prioritaire stoffen geleidelijk te verminderen. Prioritaire stoffen zijn verontreinigende stoffen waarvan is vastgesteld dat deze een aanzienlijk risico voor het aquatisch milieu betekenen, of via het aquatisch milieu voor bijvoorbeeld de menselijke gezondheid. In het voorstel van de richtlijn Prioritaire stoffen worden kwaliteitsnormen vastgelegd voor een groep van 33 prioritaire (gevaarlijke) stoffen en voor 8 uit andere EG-richtlijnen afkomstige stoffen, waaronder bestrijdingsmiddelen. Hiervan zijn 13 gekenmerkt als prioritair gevaarlijk. De KRW stelt dat aan de kwaliteitsdoelstellingen voor de prioritaire stoffen in 2015 moet zijn voldaan, maar kent wel uitzonderingsgronden. Daarnaast geldt voor de prioritair gevaarlijke stoffen dat de emissies, lozingen of verliezen van deze stoffen moeten worden uitgefaseerd vóór het jaar 2020. In de conceptrichtlijn is een procedure opgenomen die voorziet in herziening van de stoffenlijst in een periode van 4 jaar.

Op 28 juni 2007 is in de Milieuraad een Politiek Akkoord bereikt op de richtlijn Prioritaire Stoffen. De Nederlandse inzet is in dit Politieke Akkoord naar wens opgenomen; het richtlijnvoorstel in dit Politieke Akkoord sluit expliciet en eenduidig aan bij de KRW. Hierdoor is het doel, inclusief de uitzonderingsmogelijkheden van de KRW van toepassing op de Prioritaire stoffenrichtlijn. De aard van de hoofdverplichting, namelijk het voldoen van het oppervlaktewater aan de gestelde milieukwaliteitsnormen uit voorliggend voorstel, strookt met de corresponderende verplichting uit de Kaderrichtlijn Water.

Nederlandse inzet

De tweede lezing zal van start gaan nadat een gemeenschappelijk standpunt bekend gemaakt is. Het Europees Parlement heeft de 1^e Lezing afgesloten per 22 mei 2007. Het EP wil verdergaande verplichtingen opnemen in de dochterrichtlijn Prioritaire Stoffen dan die de KRW stelt. Bovendien wil het EP vervoegd 28 extra stoffen toevoegen aan de lijst prioritaire stoffen. De getalswaarden van de normen in het Commissievoorstel zijn niet ter discussie gesteld in het EP. Uit de onderhandelingen van het EP en de Raad naar aanleiding van de 2de lezing zal uiteindelijk blijken in hoeverre het EP aan haar amendementen wil vasthouden. Naar verwachting zal het Gemeenschappelijk Standpunt begin 2008 bekend worden gemaakt. Nederland zal vasthouden aan aansluiting bij de Kaderrichtlijn Water inclusief uitzonderings-mogelijkheden en maatregelen op EU-niveau indien noodzakelijk.

Dit betreft een dossier met ruimtelijke effecten, gezien de relatie tussen de waterkwaliteit en de zonering van het (toelaatbaar) gebruik van oppervlaktewateren.

6.3.8 PRTR

Onder het Verdrag van Aarhus (VN-ECE) is in 2003 het zgn. PRTR-Protocol (Pollutant Release and Transfer Register) tot stand gekomen. Het doel van het protocol is om de toegang van het publiek tot informatie over vervuiling door emissies te vergroten, door het opzetten van nationale registers. Deze registers moeten onder meer gratis toegankelijk zijn, eenvoudig te doorzoeken zijn, en ten minste de gegevens van 86 vervuilende stoffen bevatten. Via verplichte rapportages van bedrijven komen deze gegevens boven tafel.

Het Protocol is nog niet in werking getreden. Dat zal gebeuren wanneer er 16 partijen zijn. Op dit moment



zijn er vier Partijen: Luxemburg, Zwitserland, Estland en de Europese Gemeenschap. Wat betreft de EU bestond er sinds 2004 al het EPER (European Pollutant Emission Register). Dat wordt nu vervangen door een Europese PRTR (E-PRTR) dat grotendeels op het Protocol is gebaseerd. Voor het eerst zal dit register in de herfst van 2009 worden gepubliceerd, op basis van de gegevens van 2007. Het E-PRTR zal uitgebreider dan EPER zijn en zal emissies in lucht, water en bodem en transporten van afval bevatten, zowel vanuit grote installaties als diffuse bronnen. Dit alles is vastgelegd in een Europese verordening. Nederland zal naar verwachting per 1 januari 2008 deze verordening geïmplementeerd hebben. Op dat moment kan ons land partij worden bij het Protocol. Veel Europese landen doorlopen eenzelfde procedure en zullen in 2007 partij worden bij het Protocol. De kans is dus groot dat het Protocol in de loop van 2008 in werking treedt.

Nederlandse inzet

Na implementatie van de Europese verordening zal de procedure voor het partij worden van Nederland bij het Protocol in gang worden gezet. Nederland zal zich, net als voorheen, actief blijven inzetten bij (de voorbereiding van) de eerste bijeenkomst van partijen bij het Protocol.

6.4 Bioveiligheid

6.4.1 Biotechnologie en genetisch gemodificeerde organismen (GGO's): EU-beleid

De Europese Commissie bereidt momenteel evaluaties voor over ggo regelgeving inzake de toelating van ggo-producten. De regelgeving voor de etikettering en traceerbaarheid is in 2006 geëvalueerd. In 2005 en 2006 is tevens een beleidsdebat gevoerd over markttoelating van ggo's, dat (mede) aanleiding gaf tot aanpassingen in de werkwijze van de Commissie en de EFSA (European Food Safety Agency).

Ook heeft de Commissie in 2007 een verslag uitgebracht aan de Raad en het Europees Parlement over de in de EU-lidstaten opgedane ervaringen met coëxistentie maatregelen, met inbegrip van een evaluatie en beoordeling van alle maatregelen die kunnen of moeten worden genomen. Op basis van de uitkomsten van dit verslag zal de Commissie bezien hoe met dit onderwerp verder zal worden omgegaan.

In 2007 is de Commissie begonnen met een nader onderzoek naar ggo's en hun effecten, o.a. met geld uit het 7^e Kaderprogramma Onderzoek om de kwaliteit van de risicobeoordeling van ggo's te optimaliseren.

In de rest van de wereld zijn relatief meer ggo's toegelaten dan in Europa. De Codex Alimentarius besteedt aandacht aan de problematiek van asynchrone toelatingsprocedures. In de Trendanalyse 2007, opgesteld in opdracht van VROM, LNV en VWS, is ingegaan op de technische mogelijkheden tot detectie van niet toegelaten ggo's en op andere gesignaleerde internationale trends met betrekking tot biotechnologie en ggo's.

Nederlandse inzet

Nederland is van mening dat het bestaande systeem voor markttoelatingen voldoende waarborgen voor mens en milieu biedt. De recente aanpassingen in de werkwijze van Commissie en EFSA hebben daarnaast de transparantie van de besluitvorming verbeterd. Bij de evaluaties is een relatief beperkte aanpassing in de benadering van de risicoanalyse nodig. Wel zou de evaluatie kunnen ingaan op procedurele zaken zoals transparantie, openbaarheid van veldproeflocaties, en de efficiëntie van de procedure (op welke manier in de toekomst sneller overeenstemming zou kunnen worden bereikt over marktaanvragen).

Wat betreft coëxistentie onderschrijft Nederland het standpunt van de Europese Commissie dat lidstaten op basis van de richtsnoeren voor het ontwikkelen van nationale coëxistentie zelf maatregelen kunnen nemen om coëxistentie te waarborgen. Daarbij is afstemming en informatie-uitwisseling tussen lidstaten



over de nationale maatregelen van belang, met name in de grensgebieden. Het Ministerie van LNV is verantwoordelijk voor dit deel van het GGO-dossier.

Er zijn nieuwe technieken die onder de definitie van ggo vallen, maar eventueel een andere beoordeling zouden kunnen krijgen, waaronder cisgenese. Nederland heeft zich hardgemaakt voor de oprichting van een Europese werkgroep bij de Europese Commissie waarin zal worden gewerkt aan de harmonisatie van de interpretatie van de Europese regelgeving en waarin verschillende nieuwe veredelings technieken zullen worden getoetst aan deze wetgeving.

In 2006 heeft de Europese commissie een rapport laten opstellen over de analyse van de toepasbaarheid van het ingeperkt gebruik van de richtlijn voor de beoordeling van gentherapie. Daaruit bleek dat elk land een ander procedureel afhandelingsregime voor gentherapie studies hanteert. Harmonisatie op het gebied van gentherapie is voor Nederland heel belangrijk. Nederland wordt ermee geconfronteerd dat de uitvoeringswijze van de EU regelgeving op het gebied van gentherapie met ggo's in verschillende lidstaten heel divers is. Dit leidt niet tot een level playing field. Daarom vindt Nederland het erg belangrijk dat *in ieder geval* harmonisatie optreedt in de uitvoering van bestaande EU regelgeving. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn dat er nieuwe EU regelgeving komt die speciaal op gentherapie is toegesneden.

Nederland zet bij de Codex Alimentarius in op het bevorderen van internationale uitwisseling van detectiemethodes en informatie ten behoeve van risicobeoordeling. Deze gegevens zijn essentieel voor het versterken van het toezicht op niet-toegelaten ggo's.

6.4.2 Biosafety Protocol

Op mondiaal niveau zijn afspraken over ggo's vastgelegd in het Biosafety Protocol van Cartagena, dat valt onder het Biodiversiteitsverdrag. Het Protocol trad in september 2003 in werking. Het Protocol regelt het grensoverschrijdende transport van genetisch gemodificeerde organismen (ggo's). Conform het Protocol moeten transporten van ggo's die bestemd zijn voor introductie in het milieu vooraf gemeld worden en moet het ontvangende land toestemming geven voor transport. Het Protocol telt inmiddels 142 Partijen (per september 2007), waaronder de EU. Enkele grote, ggo-exporterende landen als de VS, Canada en Argentinië hebben het Protocol echter nog niet geratificeerd.

In maart 2006 vond de derde bijeenkomst van Partijen plaats. Op die conferentie is, na moeizame maar succesvolle onderhandelingen, een belangrijk besluit genomen over de nadere uitwerking van de documentatievereisten van transporten van ggo's die bestemd zijn voor voedsel, diervoeder of voor directe verwerking (de zogenoemde bulkgoederen). Het besluit sloot aan op de EU positie, ook omdat het ruimte liet voor het vaststellen en hanteren van (nationale) drempelwaarden voor de onbedoelde en technisch onvermijdbare aanwezigheid van ggo's. Andere besluiten betroffen, onder andere, vervolgacties ten aanzien van capaciteitsopbouw, risicoanalyse en risicomanagement, en aansprakelijkheid.

Als uitvoering van deze besluiten en ter voorbereiding van COP/MOP 4 in april 2008 in Bonn, heeft Nederland de eerste van de vier regionale workshops voor capaciteitsopbouw, risicoanalyse en risicomanagement gefinancierd en bijgedragen met inhoudelijke expertise. De workshop was voor de Afrikaanse regio en vond plaats in Addis Abeba, Ethiopië van 23-25 augustus 2007.

Verder is een Ad-hoc werkgroep aan de slag gegaan met het voorbereiden van opties voor een regime van aansprakelijkheid en verhaal en zal zijn eindrapport presenteren aan COP/MOP4. De hoofdvraag is wat zou er moeten gebeuren op het moment dat een 'grensoverschrijdende beweging van genetisch gemodificeerde organismen' schade veroorzaakt.



De Milieuraad van 28 juli 2007 heeft de Commissie het mandaat verleend om namens de EG de onderhandelingen te voeren op die terreinen waar er Gemeenschapscompetentie bestaat.

Nederlandse inzet

Naast aandacht voor de uitvoering van het Biosafety Protocol, en de daaraan gerelateerde EU regelgeving, richt de Nederlandse inzet de komende periode zich vooral op drie onderwerpen.

Allereerst zal Nederland actief bijdragen aan de uitvoering van het besluit van COP/MOP 3 over risicoanalyse, onder andere door expert input in de geplande regionale workshops, met name aan de workshop voor de Oost Europese landen. Erkend is immers dat hoewel risicoanalyses een fundamenteel onderdeel zijn van het Protocol, veel landen moeite hebben om dergelijke analyses in de praktijk uit te voeren. Nederland wil bijdragen aan de oplossing van dit probleem.

Een tweede aandachtspunt is bijdragen aan capaciteitsopbouw in het kader van het Biosafety Protocol in ontwikkelingslanden en aan de verdere verbetering van het *Biosafety Clearing-house*. In aanvulling daarop financiert Nederland het houden van een capaciteitsopbouw workshop in het kader van het Aarhus verdrag van de VN-ECE over publieke participatie bij de toelating van ggo's aansluitend aan COP/MOP 4.

Ten slotte zal Nederland, zowel direct als via de EU, actief deelnemen aan de onderhandelingen over een effectief en werkbaar regime voor aansprakelijkheid en verhaal voor biodiversiteitsschade onder het Protocol.



7 Veiligheid

7.1 Environmental security

Bij environmental security gaat het om mogelijke conflicten en spanningen die zich kunnen voordoen tussen of binnen landen en bevolkingsgroepen over het gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Voorbeelden hiervan zijn:

- de negatieve gevolgen voor mens en milieu van versnelde toenemende klimaatveranderingen welke (vooral) neerslaan in ontwikkelingslanden;
- waterconflicten door 'competing development waterinterests' waarbij het gaat om kwantiteit, kwaliteit en timing van watergebruik.

Het nader uitwerken van specifiek beleid op dit terrein in Europa vindt op een meer gestructureerde wijze plaats in het zogenoemde Environment and Security (ENVSEC) kader. In dit samenwerkingsverband opereren UNEP, UNDP en Organisatie voor Veiligheid en samenwerking (OVSE) en NAVO gezamenlijk. Sinds 2003 loopt er een aantal concrete projecten in een aantal Zuid Oost-Europese landen (waaronder voormalig Joegoslavië), de Kaukasus en Centraal-Azië (EECCA, Eastern Europe, Caucasus, Central Asia). Deze projecten werken aan oplossingen op het terrein van milieu -en veiligheidsvraagstukken in kwetsbare gebieden. De NAVO is recent toegetreden tot het ENVSEC initiatief en levert in de vorm van het "Science for Peace Programme" een financiële bijdrage als ook kennis en expertise.

Nederlandse inzet

Nederland speelt met betrekking tot dit onderwerp een actieve rol in het UNEP, OVSE en UNDP-proces. Nederland vraagt samen met Canada, Finland, Oostenrijk, Noorwegen, Zweden en Italië om meer aandacht voor kwetsbaarheidsanalyses, vroege waarschuwingssystemen (early warning) en monitoring van risico-gebieden, beleidsontwikkeling en implementatie en institutionele ontwikkeling en capaciteitsopbouw.

7.2 Nucleaire veiligheid

In het licht van de toetreding van nieuwe lidstaten tot de EU en de hernieuwde belangstelling voor kernenergie bij de Commissie en sommige EU lidstaten is er behoefte aan nadere gemeenschappelijke voorschriften voor nucleaire veiligheid, beheer van radioactief afval en bestraalde splijtstof en aan financiering van de ontmanteling van kerncentrales.

Hoewel het oorspronkelijke plan van de Europese Commissie om voor dit doel bindende richtlijnen op te stellen stuitte op een krachtige en daardoor blokkerende minderheid onder de lidstaten, werd wel consensus bereikt over de doelstelling: verdere harmonisatie van de regelgeving. Gelet op de grote variaties bij de inzet van kernenergie binnen de lidstaten werden EU richtlijnen vooralsnog niet als het meest geschikte instrument beschouwd. Na een uitgebreide verkenning van bestaande internationale veiligheidsstandaards en andere instrumenten op de bovengenoemde gebieden heeft de Raad voor



Economische en Financiële Zaken op 8 mei 2007 Raadsconclusies aangenomen die tot doel hebben de veiligheid van nucleaire installaties en die van het beheer van bestraalde splijtstof en radioactief afval te handhaven en verder te verbeteren. Het belangrijkste besluit daarin was de instelling van een "High Level Group" (HLG) die tot taak krijgt dit proces aan te sturen. In de Raadsconclusies is verder een lijst met acties opgenomen waarvan wordt verwacht dat de HLG deze bij zijn werkzaamheden zal meenemen. Nederland is in de HLG vertegenwoordigd.

Nederlandse inzet

Het Nederlandse standpunt over het juridische karakter van de nadere gemeenschappelijke voorschriften voor nucleaire veiligheid, beheer van radioactief afval en bestraalde splijtstof en aan financiering van de ontmanteling van kerncentrales zal afhangen van de inhoud van de voorschriften.

In principe is Nederland voor gemeenschappelijke veiligheidsnormen voor nucleaire installaties. Gemeenschappelijke veiligheidsnormen moeten een toegevoegde waarde hebben en aansluiten bij het IAEA (International Atomic Energy Agency) stelsel van Safety Standards. Het vastleggen van IAEA standards in verplichtende regelgeving via een richtlijn versterkt de juridische afdwingbaarheid van deze normen. Als de EU niet verder komt dan een stelsel van minimum vereisten moet gewaakt worden dat daarbij de facto geen achteruitgang in vergelijking met de IAEA Standards (aanbevelingen) optreedt.

Nederland is voorstander van het op Europees niveau regelen van een systeem voor de opbouw en het beheer van ontmantelingsfondsen voor nucleaire inrichtingen. Er dient zekerheid te zijn dat er voldoende geld is voor de ontmanteling en dat geld ook goed beheerd wordt. Uitgangspunt daarbij is dat de ondernemers het geld in brengen voor het fonds (de vervuiler betaalt).

Nederland steunt voorstellen van de Europese Commissie in die zin dat er plannen moeten komen voor het probleem van het hoogradioactieve en langstralende afval. Uitgangspunt moet zijn de hoeveelheid radioactief afval te reduceren dan wel de gevaarsaspecten te verminderen. Gezocht moet worden naar de mogelijkheden om oplossingen te vinden samen met andere landen. Bij een ondergrondse berging moet het afval terugneembaar zijn. Voor landen met een geringe hoeveelheid radioactief afval, zoals Nederland, is op dit moment de constructie van een ondergrondse berging niet te rechtvaardigen.

7.3 Richtlijn voor pyrotechnische artikelen

Momenteel wordt de implementatie van Richtlijn 2007/23/EG d.d. 23 mei 2007 gezien. Deze richtlijn betreft het in de handel brengen van pyrotechnische artikelen waaronder vuurwerk (richtlijn voor pyrotechnische artikelen). Er is sprake van een strikte implementatie van de richtlijn door middel van een wijziging van een algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling.

De richtlijn beoogt de veiligheid van vuurwerk voor de consument te verhogen, het aantal ongelukken met vuurwerk te verminderen en het tot stand brengen van een interne markt voor pyrotechnische artikelen. De richtlijn behoeft in Europees verband nog nadere invulling; de komende tweeënehalf jaar zullen in het kader daarvan de CEN normen worden ontwikkeld voor pyrotechnische artikelen. Nederland is hier o.a. via de NEN bij betrokken. Nederland hecht er groot belang aan dat er, met name voor consumentenvuurwerk, op Europees niveau goede normen worden ontwikkeld die aansluiten bij Nederlands (consumenten) vuurwerkbeleid.

7.4 Bescherming vitale infrastructuur

Sinds oktober 2004 hebben EU lidstaten te maken met voorstellen van de Europese Commissie voor een Europees Programma Bescherming Vitale Infrastructuur (EPCIP). Het EPCIP behelst het opzetten van een Europees programma voor de bescherming en beveiliging van vitale infrastructuren van 11 sectoren: energie, nucleaire industrie, ICT, water, voedsel, gezondheid, financiën, transport, chemische industrie, ruimtevaart en onderzoeksfaciliteiten. Het voorstel stelt daartoe een gemeenschappelijke aanpak



(kaderprogramma met deelprogramma's per sector) voor en stelt een procedure voor om infrastructuur in de lidstaten aan te wijzen die op Europees niveau vitaal is. Het programma beoogt ook de samenwerking te verstevigen tussen de actoren in de verschillende sectoren. Per sector wil de Commissie in een latere fase concrete voorstellen doen. Via EPCIP wordt de algemene weerstand van de kritieke infrastructuur in de EU vergroot, vooral uit oogpunt van anti-terreurbeleid is dit wenselijk.

Het ministerie van BZK is het eerst verantwoordelijke ministerie. VROM heeft een verantwoordelijkheid voor de sectoren nucleair, chemie en drinkwater en is zo direct betrokken bij EPCIP, hetzelfde geldt voor LNV en voedsel. Door een vroegtijdige Nederlandse inbreng - die vooral is gericht op de EPCIP procedures - wordt voorkomen dat op de lange termijn in sectorale EPCIP uitwerkingen voor Nederland onwenselijke of onhaalbare criteria worden geformuleerd zonder dat Nederland daar nog echt invloed op kan uitoefenen. Ook wenst Nederland de zeggenschap over de beveiliging van de in Nederland gelegen Europese infrastructuur niet op te geven. Daar waar sectorale regelgeving of bilaterale afspraken voldoende waarborgen geven voor de continuïteit van infrastructuur zou bij EPCIP terughoudendheid moeten worden betracht. Ook hecht Nederland, met kamerbrede steun, sterk aan de subsidiariteit in deze. Verwacht wordt dat de EPCIP richtlijn onder Portugees voorzitterschap voor besluitvorming in de Raad wordt voorgelegd (december 2007).

7.5 Evaluatie Seveso II Richtlijn

Het Directoraat-Generaal Milieu van de Europese Commissie start dit jaar een evaluatie van de effectiviteit van de Seveso II richtlijn (96/82/EC, geamendeerd met 2003/105/EC) en heeft lidstaten gevraagd om eventuele resultaten van nationale evaluaties beschikbaar te stellen. Nederland heeft in 2004 de uitvoering van de Seveso II richtlijn in Nederland geëvalueerd waaruit een omvangrijk verbeterprogramma is voortgekomen. Een dergelijke uitgebreide evaluatie is voor zover bekend niet in andere lidstaten uitgevoerd. Als onderdeel van het verbeterprogramma is het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (de nationale implementatie van Seveso II: Brzo '99) op onderdelen aangepast. Vanuit de ervaringen in Nederland is evenwel aanvullend behoefte om enkele onderdelen van de Europese richtlijn ter discussie te stellen. Het gaat dan bijvoorbeeld om omvang en doel van het Veiligheidsrapport dat bedrijven moeten maken om onder andere burgers te informeren over risico's van zware ongevallen. Daarnaast blijkt de verplichting om Seveso inrichtingen aan te wijzen met mogelijke domino-effecten van een zwaar ongeval op andere Seveso inrichtingen arbeidsintensief en weinig toegevoegde waarde te hebben.

7.6 VN-ECE Verdrag van Helsinki

In VN-ECE verband richt zich de inzet op het Verdrag over grensoverschrijdende effecten van industriële ongevallen, het 'Helsinki-verdrag'. Dit verdrag is in 1992 gesloten en verplicht de (deelnemende) landen tot internationale samenwerking, uitwisseling van informatie en het verlenen van internationale bijstand op het gebied van preventie van, voorbereiding op, en bestrijding van (de gevolgen van) industriële ongevallen.

Onder het verdrag vallen bedrijven die onder de hoge drempelwaarde vallen van het Besluit 'risico's zware ongevallen 1999', en die tevens binnen een zone van 15 km van de landgrens zijn gelegen, voor zover de grensoverschrijdende gevolgen via lucht plaatsvinden; voor zover de gevolgen via het oppervlaktewater plaatsvinden betreft het bedrijven die binnen een stromingsafstand van twee dagen gemiddelde stromingssnelheid liggen. In Nederland liggen ca. 40 bedrijven die onder het verdrag van Helsinki vallen.

Nederland heeft het verdrag in oktober 2006 geratificeerd en is begin februari 2007 partij bij het verdrag geworden. Bij de implementatie van het verdrag wordt nauw samengewerkt door de ministeries van VROM (directie Externe veiligheid en VROM-inspectie) en BZK (waaronder de hulpverleningsdiensten vallen), en de provincies grenzend aan België en/of Duitsland. In de tweede helft van 2008 zal de vijfde bijeenkomst van Partijen van het Verdrag, en de eerste waarbij Nederland ook partij is, worden gehouden.



8 Ruimte

De 'ruimtelijke kwaliteit' is een belangrijke factor bij de manier waarop leefomgeving wordt gezien. Die 'ruimtelijke kwaliteit' in NL wordt mede bepaald door ontwikkelingen buiten onze landgrenzen: mondiaal niveau, op Europees niveau of in de buurlanden. Vooral Europa speelt een centrale rol. Een doelgerichte inzet op het beleidsthema 'ruimtelijke ordening en Europa' zorgt ervoor dat Nederland adequaat kan inspelen op nieuwe voorstellen voor beleid en regelgeving van de Europese Commissie, voorstellen die de ruimtelijke ordening van ons land (kunnen) beïnvloeden. NL onderhoudt relaties met andere EU-landen waarmee samenwerking noodzakelijk is voor een effectieve uitvoering van het ruimtelijk beleid in Nederland. Nederland neemt actief deel aan de voorbereiding van informele bijeenkomsten van ministers van de EU-lidstaten, verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening, stedenbeleid en regionaal beleid, die gemiddeld jaarlijks door de achtereenvolgende voorzitters van de Europese raad worden georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomsten wordt de zogenoemde Europese Territoriale Agenda besproken. Voor het komende jaar zal Nederland zich met name inspannen voor het uitwerken van de thema's 'klimaatadaptatie' en 'verstedelijking'. Via het ESPON-programma (European Spatial Planning Observatory Network) wordt de daarvoor noodzakelijke kennis van Europese ontwikkelingen en gebiedsspecifieke data verkregen. In dit verband is ook de richtlijn voor dataverzameling op Europees niveau (INSPIRE) van belang. Op internationaal en grensoverschrijdend regionaal niveau wordt samengewerkt met de buurlanden, de aangrenzende Duitse Länder en Belgische Gewesten en met de grensregio's. Daarbij wordt gebruik gemaakt van beschikbare EU cofinanciering voor grensoverschrijdende en transnationale samenwerking in het kader van het INTERREG programma.

Nederland denkt mee over de beleidsmatige invulling van het begrip 'territoriale cohesie' door de Europese Commissie. Daarmee kan beter ingespeeld worden op mogelijke gevolgen van Europees sectorbeleid voor de ruimtelijke inrichting en ruimtelijke kwaliteit van het Europees grondgebied. Ten slotte werkt Nederland mee aan het (financieren van) onderzoek over 'multi-level governance' en 'horizontaal beleid' in EU-kader.

Hieronder worden deze instrumenten van het Nederlands ruimtelijk beleid in Europees verband nader toegelicht.

8.1 Meer greep op de ruimtelijke impact van EU-beleid

EU-beleid heeft een toenemende impact op de ruimtelijke ontwikkelingen en het ruimtelijke ordeningsstelsel in Nederland. De Commissie refereert steeds vaker aan de rol die ruimtelijke ordening kan spelen bij het realiseren van sectoraal beleid, zoals bij waterschaarste en droogte en bij de aanpassing aan klimaatverandering.

Nederland heeft in de afgelopen jaren onvoldoende gelet op de mogelijke gevolgen van Europese regelgeving voor de ruimtelijke ordening van ons land. De Europese Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit (fijnstof) maakte dat pijnlijk duidelijk: de implementatie van deze richtlijn leidde tot het stilleggen van bouwprojecten. Nederland analyseert de mogelijke gevolgen van het zogenoemde Aurox-arrest van het Europese Hof voor de Nederlandse praktijk van gebieds- en projectontwikkeling. Dit arrest kan de mogelijkheden van



publiek-private planvorming en projectontwikkeling beperken, indien deze samenwerkingsvormen een belemmering vormen voor de vrije mededinging.²⁰

VROM zet zich als eerst verantwoordelijk ministerie in om uitvoering te geven aan de motie-Meindertsma c.s. (EK, maart 2005).²¹ Naast de tijdige implementatie van Europese richtlijnen in de nationale wetgeving gaat het erom te zorgen dat Nederland in een vroeg stadium signaleert of nieuwe Europese Commissievoorstellen tot ruimtelijke gevolgen kunnen leiden. Zo ja, dan wordt bezien hoe Nederland actief kan bijdragen aan de beleidsontwikkeling in Brussel. Tegelijkertijd wordt bezien of ruimtelijke overwegingen kunnen worden opgenomen in het kabinetsstandpunt dat in één van de formaties van de Europese Raad zal worden ingebracht. Dit geschiedt in goede samenwerking met het departement, dat eerstverantwoordelijk is voor het opstellen van het concept-kabinetsstandpunt en waar opportuun, met de decentrale overheden en andere stakeholders.

Goede voorbeelden van een proactieve opstelling van Nederland vanuit een ruimtelijke optiek zijn de Hoogwaterrichtlijn, de Kaderrichtlijn Bodem en het Groenboek Aanpassing aan klimaatverandering in Europa. Dankzij een actieve betrokkenheid kan veel Nederlands gedachtegoed doorklinken in de nieuwe Europese beleidsvorming en regelgeving.

Sinds 2006 wordt een overzicht van EU-dossiers met ruimtelijke impact bijgehouden. Daarin komt een aantal dossiers naar voren dat voor de ruimtelijke ordening het komende jaar buitengewoon urgent en/of belangrijk is. Urgent omdat er op korte termijn besluitvorming in Brussel gaat plaatsvinden, of omdat de implementatie in de Nederlandse wetgeving in zicht komt. Belangrijk, omdat er aanzienlijke ruimtelijke gevolgen worden voorzien, of omdat er een belangrijke relatie ligt met de beleidsprioriteiten van het kabinet voor de duurzame ruimtelijke inrichting van Nederland (bijvoorbeeld het programma 'Mooi Nederland'). Dit overzicht van EU-dossiers met ruimtelijke impact wordt geactualiseerd, en in het voorjaar van 2008 aan het parlement en het werkveld van de ruimtelijke ordening aangeboden.

De volgende dossiers hebben qua urgentie en belang een hoge prioriteit. Voor meer informatie over de dossiers en wat de inzet daarbij is vanuit de ruimtelijke ordening wordt verwezen naar de betreffende tekst in deze Internationale Leefomgevingsagenda:

Groenboek Aanpassing aan klimaatverandering in Europa (zie hoofdstuk 2, energie en klimaat)

Droogte en Waterschaarste (zie hoofdstuk 2)

Thematische Strategie en Kaderrichtlijn Bodem (zie hoofdstuk 3, biodiversiteit en natuur)

Health-check van het GLB (zie hoofdstuk 3, biodiversiteit en natuur)

Hoogwaterrichtlijn (zie hoofdstuk 4, water)

Kaderrichtlijn Mariene Milieu (zie hoofdstuk 4, water)

Groenboek Stedelijk Transport (zie hoofdstuk 10, gebouwde leefomgeving)

Actieplan Europese Luchthavens (zie hoofdstuk 10, gebouwde leefomgeving)

²⁰ In een rapport van een werkgroep van de ICER-H (Interdepartementale Commissie Europees Recht-Hofzaken) wordt de betekenis van het Aurox-arrest d.d. 18 januari 2007 van het Europese Hof van Justitie voor de verplichting tot openbaar aanbesteden in kaart gebracht, mede in relatie tot de Nederlandse praktijk bij gebiedsontwikkeling. Dit ICER-rapport en de op komst zijnde Interpretatieve Mededeling van de Europese Commissie over geïnstitutionaliseerde vormen van publiek-private samenwerking (PPS) worden afgewacht, alvorens de gestelde kamervragen van de heer Jansen (SP) over de consequenties van Aurox kunnen worden beantwoord. Nadere informatie voor de praktijk van gebiedsontwikkeling en PPS zal worden verstrekt door middel van aanpassing van de 'Reiswijzer Marktselectie en gebiedsontwikkeling'. Mede in dat kader worden in het voorjaar 2008 regiobijeenkomsten georganiseerd in samenwerking met VNG en NEPROM.

Daarnaast speelt al sinds maart 2005 de ingebrekestelling Vathorst, waarbij overheidsopdrachten voor werken niet Europees zijn aanbesteed. Informeel is daar contact over geweest met de Europese Commissie, maar formeel is er nog geen antwoord uit Brussel op de reactie van Nederland op de ingebrekestelling.

²¹ EK, maart 2005; bij brief van 21 november 2006 heeft de minister van VROM de acties beschreven, die ter uitvoering van de motie door het kabinet zullen worden uitgevoerd.



Om alert in te kunnen spelen op Europese voorstellen voor beleid en regelgeving met ruimtelijke impact is de samenwerking met de Europese Commissie, tussen departementen, met de decentrale overheden en andere stakeholders van belang. Daartoe:

- Ontwikkelt VROM samen met de decentrale overheden een Signaleringsnetwerk voor EU-initiatieven met ruimtelijke impact.
- Wordt een methodiek voor *ruimtelijke effectrapportage* ontwikkeld. Die methodiek moet passen in een relatief snelle procedure om alert te kunnen reageren op nieuwe beleidsvoorstellen van de Europese Commissie.
- Wordt door middel van het vroegtijdig signaleren en agenderen van mogelijk ruimtelijk relevante EU-beleidsinitiatieven gewerkt aan het verbeteren van de interdepartementale samenwerking. Voor nieuwe Commissievoorstellen met belangrijke ruimtelijke impact wordt de interdepartementale Commissie Duurzame Leefomgeving (CDL) om advies gevraagd.
- wordt de Europese Commissie gevraagd om haar eigen impact assessment-systeem uit te breiden met een 'territoriaal impact assessment', opdat de gevolgen voor de ruimtelijke inrichting van het grondgebied van de Unie sneller in beeld gebracht kunnen worden²².

8.2 Nederlandse inbreng in de Europese Territoriale Agenda

Sinds eind jaren tachtig komen de ministers van de EU-lidstaten verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening en regionaal beleid regelmatig informeel bijeen om belangrijke Europese ruimtelijk relevante beleidsthema's te bespreken. Tijdens de Ministersbijeenkomst in Leipzig in 2007 zijn de ministers het eens geworden over een 'Territoriale Agenda'. Deze zal in 2008 verder worden uitgewerkt. Nederland zal zich in dit verband in het komende jaar (onder Sloveens en Frans voorzitterschap) met name inzetten op de thema's ruimtelijke aanpassing aan klimaatverandering en stedelijke ontwikkeling. Bovendien stelt Nederland – onder meer via het focal point van ESPON (zie 8.3) – kennis ter beschikking voor het uitwerken van andere punten van de Territoriale Agenda. In het voorjaar van 2008 rondt VROM bovendien een onderzoek af naar de ruimtelijke en sociaal-economische positionering van Nederland in Europa; dat maakt het mogelijk om de Nederlandse belangen in Europees kader beter te formuleren.

8.3 ESPON

Het ESPON onderzoeksprogramma 2007-2013 heeft als doel om ruimtelijke ontwikkelingen in Europa in beeld te brengen, te achterhalen wat de drijvende krachten achter die ontwikkelingen zijn, en op welke manier EU-beleid hier invloed op uit oefent. Een voorbeeld van een ruimtelijke ontwikkeling is dat binnen Europa ongelijkheden tussen Lidstaten en regio's zijn verminderd. Echter, in sommige Lidstaten zijn de regionale verschillen juist weer toegenomen. Dit soort informatie is een basis voor het ontwikkelen van beleid dat zich richt op economische groei en het creëren van banen (Lissabonstrategie).

Nederland wil via het ESPON programma inzicht krijgen in de ruimtelijke ontwikkelingen van Europa en de consequenties daarvan kunnen inschatten voor Nederland. Bovendien zal de Nederlandse inzet er op gericht zijn dat het programma aansluit bij de beleidsprioriteiten van dit kabinet, zoals klimaat en stedelijke ontwikkeling. Deelname aan het programma biedt ook gelegenheid om geïnformeerd te blijven over de meningsvorming in de Europese Commissie, en deze waar relevant te beïnvloeden. ESPON levert namelijk een belangrijke bijdrage aan de beleidsvorming binnen de EC, en met name DGRegio. Zo wordt ESPON gebruikt om nieuwe indicatoren te ontwikkelen voor het Cohesiebeleid in de volgende

²² Op 28 juni 2007 heeft de 'Impact assessment board' van de Europese Commissie de voorlopige resultaten van de evaluatie van de impact assessments van de Commissie gepresenteerd tijdens een stakeholdersbijeenkomst. Daar heeft Nederland een eerste suggestie gedaan voor een 'territorial impact assessment'. Guidelines voor de impact assessment methode van de Commissie worden eind 2007 herzien.



programmeringsperiode (na 2013). Nederland streeft ernaar om meer duurzaamheidscriteria te ontwikkelen en in EU-beleid op te nemen.

8.4 INSPIRE

De Europese richtlijn "Infrastructure for Spatial Information in Europe" (INSPIRE) is in maart 2007 officieel vastgesteld. Zij heeft als doel het harmoniseren van ruimtelijke gegevens van overheidsorganisaties ten behoeve van het milieubeleid en het oprichten van een infrastructuur hiertoe. Door deze infrastructuur wordt de uitwisselbaarheid en toegankelijkheid van ruimtelijke informatie voor burgers, voor overheden binnen lidstaten en tussen lidstaten en organen binnen de EU vergroot. De richtlijn spreekt van "ruimtelijke informatie", hetgeen in Nederland ook vaak als geo-informatie wordt aangeduid.

Voor een goede integrale aanpak van (grensoverschrijdende) beleidsproblemen is betrouwbare ruimtelijke- of geo-informatie nodig. Een praktisch voorbeeld ter illustratie: Bij de aanleg van de kanaaltunnel onder de Noordzee tussen Frankrijk en Groot-Brittannië heeft men van twee kanten geboord. Omdat Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk verschillende zeeniveau- data gebruiken werd in het begin als het ware "langs elkaar heen geboord". Gelukkig heeft men dit op tijd gemerkt en daarmee grote problemen voorkomen. De richtlijn heeft naast het milieubeleid ook uitstraling naar andere gebieden.

Hoewel opgezet vanuit milieu leidt INSPIRE dankzij zijn brede toepassing tot een algemeen Europese geo-informatievoorziening. Zo zijn de thema's ook goed van toepassing op het gebied van bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, openbare orde en veiligheid en volksgezondheid. Het betreft enerzijds basis geo-informatie zoals onder andere coördinaten, adressen, kadastrale kaart en topografische namen en anderzijds ruimtelijke gegevens van objecten die te maken hebben met milieu zoals onder andere habitats, meteorologie en bodemgebruik.

8.5 Grensoverschrijdende samenwerking en INTERREG

8.5.1 Grensoverschrijdend overleg

Informereren, consulteren en waar nodig afstemmen zijn belangrijke pijlers om ruimtelijke ontwikkelingen over de grenzen heen soepel te laten plaatsvinden dan wel, indien gewenst, deze tijdig te kunnen afremmen of bijsturen. Voorbeelden van opgaven voor grensoverschrijdende samenwerking zijn de beveiliging tegen hoog water, de zorg voor de waterkwaliteit binnen de stroomgebieden van de vier grote rivieren, de verbetering van de infrastructuur tussen de nationale stedelijke netwerken en tussen de mainports en het achterland, het behouden van grensoverschrijdende, waardevolle open ruimten en wateren en de uitbouw van de ecologische hoofdstructuur met Vlaanderen, Wallonië, Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen. Naast ad hoc overleg met de meest aangewezen partners vindt ook geïnstitutionaliseerd overleg plaats in de Nederlands-Duitse Commissie Ruimtelijke Ordening en de Bijzondere Commissie voor Ruimtelijke Ordening (met België en Luxemburg).

Grensoverschrijdende samenwerking zal, conform de sturingsfilosofie van het kabinet (decentraal wat kan, centraal wat moet) vooral de opgave van de decentrale overheden zijn. Het rijk heeft een faciliterende rol en helpt om knelpunten op te lossen maar zal daar waar nodig sturend optreden. Het Rijk zal met de grensprovincies en –gemeenten eind 2007 een agenda opstellen om de grensoverschrijdende samenwerking in de landsgrensregio's te verbeteren.²³

8.5.2 INTERREG

INTERREG en "doelstelling 2" (bevordering van de concurrentiekracht) zijn Europese financiële instrumenten in het kader van het cohesie- c.q. structuurbeleid van de EU. Zij geven handen en voeten aan de ruimtelijke dimensie van het Europese en Nederlandse beleid en aan grensoverstijgende

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200, VII nr 4 "de Beleidsvisie Binnenlands Bestuur en Europa"
Internationale Leefomgevingsagenda



samenwerking op internationaal en interregionaal niveau. Het is van belang dat het Rijk Nederlandse organisaties stimuleert om gebruik te maken van deze instrumenten gericht op het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in Europa en van Nederland in het bijzonder. VROM is voor Nederland verantwoordelijk voor een deel van deze instrumenten (INTERREG-programma's gericht op grensoverstijgende samenwerking) en heeft een coördinerende verantwoordelijkheid voor dit programma ten opzichte van de deelnemende decentrale overheden en andere stakeholders.

Door een meer strategische en territoriale benadering ten aanzien van het Europese cohesie-/structuurbeleid wordt er tegenwoordig, naast de gebruikelijke economische investeringen, aanzienlijk meer geld besteed aan duurzame energie, adaptatie van ruimte aan klimaatverandering, demografische ontwikkelingen, stedelijke ontwikkeling en ontwikkeling van kansrijke regio's in de nieuwe Europese programma's. Dit sluit goed aan bij de prioriteiten van het Kabinet.

Voortzetting van deze verbreding naar een meer duurzaam beleid is van groot belang. Het biedt een kans voor Europese financiële ondersteuning van projecten gericht op duurzame ruimtelijke ontwikkeling in Europa. Dit structuurbeleid werkt aanvullend op de Europese milieuriichtlijnen en -normen, die in de Milieuraad worden vastgesteld. Het is daarom van belang dat Nederland, ook via de beschikbare financiële instrumenten, actief participeert in de verdere ontwikkeling van het cohesiebeleid in deze richting.

8.5.3 Het begrip 'territoriale cohesie'

Op Europees niveau wordt een begrip gehanteerd dat verwant is aan ruimtelijke ordening, namelijk 'territoriale cohesie'. Dit begrip is opgenomen in het Wijzigingsverdrag van de Europese Unie. Daarmee vinden elementen van ruimtelijke ordening ook op Europees niveau ingang.

In de contacten met de lidstaten en de Commissie vraagt Nederland aandacht voor de ruimtelijke dimensie van het Europese sectorbeleid. In nieuwe beleidsinitiatieven noemt de Europese Commissie ruimtelijke ordening als instrument, dat op het juiste overheidsniveau kan worden toegepast. Een goed voorbeeld is het Groenboek 'Aanpassing aan klimaatverandering in Europa', waarin benadrukt wordt dat aanpassingsstrategieën de samenwerking van alle overheidsniveaus vereist (multi-level governance) én dat ruimtelijke ordening, in het bijzonder op regionaal niveau, kan bijdragen aan maatwerk en aan de noodzakelijke afstemming tussen uiteenlopende beleidssectoren.

De Commissie heeft een mededeling aangekondigd over de uitleg van het begrip 'territoriale cohesie'. Oorspronkelijk was het doel van de Commissie om meer geld te investeren in 'de periferie' en daarmee de territoriale cohesie binnen de EU te vergroten. Nederland zet zich in om de territoriale cohesie te versterken door te investeren in concurrentiekracht (stimuleren van kansrijke regio's in plaats van achterstandregio's) en duurzaamheid. Nederland steunt de Commissie in haar streven om territoriale samenhang ook te gebruiken als facet waarmee de beleidsintegratie (streamlining van beleidssectoren) wordt bevorderd. Nederland zal zich inspannen om de ruimtelijke dimensie (territoriale cohesie) op de diverse agenda's van de Europese raden te houden zodat ook op Europees niveau gewerkt wordt vanuit de trits *people, planet, profit*. Deze visie zal Nederland bepleiten bij de Commissie om op te nemen in de aangekondigde mededeling over dit onderwerp. Zoals het zich laat aanzien wordt de vaststelling van het begrip territoriale cohesie een prioriteit van het Franse voorzitterschap in de tweede helft van 2008.



9 Gebouwde leefomgeving

9.1 VN/ Habitat

Op 1 en 2 oktober 2007 heeft de minister van WWI tijdens de internationale Wereld Habitat Dag aangegeven waar Nederland de komende jaren op in al zetten t.a.v. internationale stedelijke ontwikkeling/Habitat:

a. Vrijwillige bijdrage aan VN Habitat meerjarig voortzetten;

Nederland blijft conform voorgaande jaren, de vrijwillige, ongeoormerkte, bijdrage aan VN Habitat van 200.000 euro per jaar continueren. Vanuit de verschillende donoren is aangedrongen op een meerjarige planning van de activiteiten. Zodra deze er ligt zal de jaarlijkse gezamenlijke bijdrage van Nederland (samen met BZ een bedrag van 1,1 mln) veranderd worden in een meerjarige afspraak (2-5 jaar). VN Habitat heeft hierbij het voortouw. Nederland zal blijven deelnemen aan de jaarlijkse events die VN Habitat organiseert (World Urban Forum WUF4, oktober 2008 in Nanjing China, Governing Council 2009, WHD 1 oktober 2008).

b. Project Wereldwijken met Nederlandse stakeholders;

WWI zal een beperkt aantal wijken volgen in OS-steden die met een integrale wijkaanpak van start zijn gegaan. De eerste Wereldwijk die is geselecteerd is een wijk in Kisumu in Ethiopië; de derde grootste stad in Ethiopië met ongeveer 600.000 inwoners. Met lokale partners (overheid, ngo's, opleidingsinstututen) en nederlandse stakeholders wordt deze wijk op een innovatieve manier aangepakt. Met het project wordt beoogd de processen te faciliteren zodat niet alleen organisaties van elkaar kunnen leren, maar ook de Nederlandse organisaties hier in Nederland die op dit terrein actief zijn. In 2008 zullen in totaal 5 wijken geselecteerd worden.

c. Stimuleren verdergaande samenwerking tussen UN Habitat met UNEP;

Een versterkte samenwerking tussen UN Habitat en UNEP is onontkoombaar, geredeneerd vanuit de inhoud en in relatie tot de "One UN" hervormingen. In 2008 zal Nederland in kaart brengen wat een versterkte samenwerking betekent voor de Nederlandse bijdrage en welke veranderingen/wijzigingen die eventueel tot gevolg zou hebben (WWI en BZ samen).

d. Jaarlijkse bijeenkomst organiseren voor nationale habitatpartners;

In 2007 heeft VROM een bijeenkomst georganiseerd voor alle nederlandse organisaties werkzaam op habitat, in voorbereiding naar de conferentie van 1 en 2 oktober. In 2008 zal in juni hieraan een vervolg worden gegeven waarbij ervaringen uit de praktijk (zoals bijvoorbeeld de hiervoor genoemde "wereldwijken") gepresenteerd kunnen worden.

e. Kennisontwikkeling stimuleren op het terrein van huisvesting en stedelijke armoede;



WWI zal in 2008 een onderzoek starten op het terrein van veiligheid en stedelijk beleid starten. Hiertoe zal aansluiting worden gezocht bij reeds lopende of geplande onderzoeken, op nationaal en internationaal niveau

f. Vraag en aanbod van duurzame huisvesting efficiënter organiseren, middels een projectenbank.

Vanuit het wonen/sociale huisvesting bestaat er in Nederland veel expertise en kennis over financiële constructies/sociale huisvestingssector en de meer bestuurlijke kant van gebiedsontwikkeling (planologie), waarvan niet altijd genoeg gebruik gemaakt wordt. Duurzame oplossingen zijn alleen mogelijk als de verschillende stakeholders hun krachten bundelen, in het zuiden en in het noorden. Cordaid gaat zich de komende 2 jaren inzetten voor het verbeteren van bestaande initiatieven in steden in OS-landen op het terrein van stedelijke huisvestingsprojecten, integrale wijkontwikkeling, duurzaam bouwen en duurzame financiële constructies voor huisvesting. Door middel van **linking and learning** tussen partners (noorden, zuiden) worden bestaande stedelijke projecten ondersteund en aanvullend gekoppeld aan de juiste partners. Zo wordt vraag en aanbod in dit kader beter op elkaar aangesloten en zullen meer projecten in steden tot successen kunnen leiden. Eea zou er ook voor moeten zorgen dat ook MDG7, target 10, gehaald zou kunnen worden voor 2020.

9.2 Milieu en gezondheid

9.2.1 Actieprogramma milieu en gezondheid

Met het actieprogramma 'Gezondheid en Milieu, uitwerking van een beleidsversterking' (2002-2006)²⁴ heeft Nederland voldaan aan een afspraak die in 1994 in WHO verband is gemaakt. De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) belegt sinds 1989 elke vijf jaar ministersconferenties rond milieu en gezondheid. De ruim vijftig Europese lidstaten spraken tijdens de conferentie in 1994 af dat elke lidstaat een nationaal actieplan opstelt voor gezondheid en milieu, het NEHAP (National Environment and Health Action Plan).

Het actieprogramma 'Gezondheid en Milieu, uitwerking van een beleidsversterking' geeft tevens invulling aan het beleidsprogramma 'Milieu en Gezondheid', aangekondigd in het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4, juni 2001). Het NMP4 signaleerde dat de veiligheid voor de bevolking en de kwaliteit van de leefomgeving dreigen af te nemen. Dit maakt beleidsversterking nodig. Om inzicht te krijgen in de terreinen waarop de beleidsversterking zich moest richten, had TNO in augustus 2001 een overzicht gemaakt van risico's, doelen en beleid op gebied van gezondheid en milieu²⁵. Dit overzicht is verder uitgewerkt in de notitie 'Gezondheid en Milieu, Opmaat voor een beleidsversterking'²⁶, die in november 2001 aan de Tweede Kamer is aangeboden. De notitie wees op aantal hardnekkige milieuproblemen die aanzienlijk gezondheidsverlies veroorzaken en vroeg aandacht voor problemen die niet leiden tot meetbaar gezondheidsverlies, maar wel veel ongerustheid veroorzaken. Op basis hiervan constateerde de notitie dat beleidsversterking nodig was op het terrein van binnenmilieu, lokaal gezondheid en milieubeleid, risicocommunicatie en onderzoek. De uitwerking van het actieprogramma heeft zich hier vervolgens op gericht. Het Actieprogramma concentreerde zich op vier sporen.

- Extra inzet op een gezond binnenmilieu in gebouwen (woningen en scholen).
- (Risiko)communicatie met burgers.
- Algemene verbeteringen van gezondheid en milieubeleid, gericht op de signalering en beoordeling van risico's en de verankering en samenhang van beleid.
- Een extra impuls voor een gezonde lokale leefomgeving.

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 089, nr.2

²⁵ Milieu en gezondheid 2001; Overzicht van risico's, doelen en beleid. TNO Preventie en Gezondheid, augustus 2001

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 089, nr.1



In 2006 verscheen de eindnota Milieu en Gezondheid, met daarin de resultaten van het actieprogramma en een doorkijk naar de toekomst.²⁷ Het kabinet kondigt hierin voor 2008 een nationale aanpak milieu en gezondheid aan. Daarmee wordt aangesloten op de 5-jaarlijkse WHO Euro regio ministersconferentie en het 4-jaarlijkse EU-actieplan 'milieu en gezondheid'.

9.2.2 Geluid

Geluidsoverlast is – na fijn stof – de tweede negatieve bron op de door het RIVM ontwikkelde “ongezondheidslijst”. Voor aanpak van geluidsoverlast door voertuigen kan het meeste effect worden bereikt door middel van bronaanpak, in het bijzonder via stillere banden en stiller wegdek. In het kader van de strategie CO₂ en auto's heeft de Commissie aangegeven beleid te willen voeren op de rolweerstand van banden – de belangrijkste bron van geluidsoverlast. Blijkens een internetconsultatie in september en oktober 2007, wil de Commissie dit beleid onderdeel maken van een breed pakket aan veiligheids- en milieumaatregelen voor voertuigen. Met betrekking tot de rolweerstand van banden denkt de Commissie daarbij aan een maximum eis voor de rolweerstand, een labelsysteem voor banden die beter scoren dan de eis en de introductie van bandenspanningsmonitoren in voertuigen. Het voorstel wordt in 2008 verwacht.

Nederlandse inzet

In de internetconsultatie heeft Nederland ingebracht dat de conclusies uit de evaluatie van de huidige bandenrichtlijn zo snel mogelijk moeten worden overgenomen.

9.3 Europees stedenbeleid

Europa heeft goed ontwikkelde steden nodig om de ambitieuze doelen van concurrentiekracht en duurzaamheid te bereiken. Dat zijn steden met de nodige veerkracht om hun trekkersrol op economisch en cultureel terrein te kunnen blijven vervullen, en om uitdagingen op sociaal en milieu terrein aan te kunnen.

Nederland vindt de volgende aspecten van het stedelijk beleid van groot belang en heeft dit ook benadrukt bij de voorbereiding en vaststelling (op 25 mei 2007) van het EU-Handvest van Leipzig over duurzame ontwikkeling in steden (het zogenaamde Leipzig-charter).

Zowel de problematiek van duurzame ontwikkeling in en van steden als die van aandachtswijken en integratie doen zich voor in vele EU-lidstaten en zijn onderwerp van het “Leipzig Charter”. Naar verwacht mag worden zal in 2008 onder de Sloveense en Franse voorzitterschappen van de EU een werk- of actieplan ter verdere uitwerking van het Leipzig Charter worden opgesteld.

9.3.1 Thematische Strategie Stedelijk Leefmilieu

De meeste steden in de EU worden geconfronteerd met een gemeenschappelijke set van milieuproblemen zoals ten aanzien van luchtkwaliteit, verkeerscongestie, wateroverlast, waterkwaliteit, lawaai, slecht gebouwde woonomgeving en stedelijke wildgroei (urban sprawl). Een integrale aanpak van deze thematiek blijkt succesvol via lange termijn actieplannen voor integraal beleid op verschillende overheidslagen. Verplichtingen van lokale, regionale, nationale en Europese niveaus kunnen meer effectief worden geïmplementeerd wanneer zij worden gebundeld in een lokaal strategisch beheerssysteem. De EU erkent dat steden sterk van elkaar verschillen en dat oplossingen om maatwerk vragen. Via de in 2006 gepubliceerde Thematische Strategie voor een Stedelijk Leefmilieu biedt zij lidstaten de mogelijkheid om lokale overheden daarin te ondersteunen. Regelgeving om dat af te dwingen ziet zij daarbij niet als wenselijk.

In de strategie geeft de Commissie aan op welke wijze zij denkt dat het leefmilieu van het stedelijk gebied kan worden verbeterd. Nederland acht de aandacht van de EU voor de kwaliteit van de stedelijke

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 28 089, nr. 17
Internationale Leefomgevingsagenda



leefomgeving positief. De inhoudelijke ideeën van de Commissie passen in belangrijke mate in het Nederlandse integrale milieu- en ruimtelijke beleid.

De Strategie bevat géén dwingende maatregelen, maar een set aanbevelingen en uitdagingen om dit te bereiken. De Commissie nodigt lidstaten, lokale en regionale overheden uit om regelmatig aan te geven wat de effecten van de strategie zijn en zal hierover in 2009 een grote consultatie houden.

Nederlandse inzet

Al vooruitlopend op de vaststelling van de Thematische Strategie is Nederland sinds 2005 actief betrokken geweest bij het project "Liveable Cities". Dit project, gefinancierd door de Europese Commissie, is een uniek samenwerkingsverband tussen de organisatie Eurocities (de koepelorganisatie van 100 steden in Europa), de Nederlandse overheid, twee universiteiten en negen Europese steden. Het doel van dit project is het bevorderen van een goede leefomgevingskwaliteit in stedelijke gebieden. Het project bestaat hoofdzakelijk uit thematische workshops waarin steeds een uitdaging centraal staat die gerelateerd is aan een duurzame stadsontwikkeling, bijvoorbeeld de steden te ondersteunen om een duurzaamheidsplan op te stellen.

Daarnaast geeft Nederland onder andere een invulling aan de strategie door middel van de conferentie "Leefbare steden, steden in Europa leren van elkaar". Op 1 november 2007 vond deze conferentie plaats met als doel om Nederlandse steden een platform te bieden. Tijdens de conferentie deelden steden hun praktijkervaringen met elkaar. Daarnaast werd informatie gegeven over Europese subsidiemogelijkheden en internationale projecten. Sommige Nederlandse pilotprojecten zijn zeer geschikt om ook in internationaal verband te delen. Immers, grotere steden in heel Europa worden vaak met dezelfde problemen geconfronteerd. Voor Nederlandse steden is het aan de andere kant interessant om naar buitenlandse pilotprojecten en best/practises te kijken.

De conferentie richtte zich op de volgende doelen:

- Invulling geven aan drie prioriteiten van het Kabinet, te weten:
 - "Mooi Nederland"
 - "Burgers in een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving"
 - "Versterking van de Nederlandse inbreng in de EU en de wereld"
- Invulling geven aan de Thematische Strategie, waaronder het stimuleren van gemeenten om de Europese subsidiemogelijkheden beter en efficiënter te benutten
- Een internationaal kennisproject op te starten, door de uitkomsten van de conferentie te benutten
- Binnen en Buitenlandse best practices aan het European Knowledge Network toevoegen

Dit dossier heeft belangrijke ruimtelijke effecten, door het stimuleren van nieuwe ruimtelijke inrichtingsconcepten in het stedelijk milieu, die gevolgen kunnen hebben voor de verdeling van ruimte over de verschillende functies van de steden maar ook op de mobiliteit van personen en goederen.

9.3.2 Steden en Klimaatverandering

Energiebesparing

Energiebesparing dient onder andere te worden gericht op de bestaande woning- en utiliteitsbouw. Daarbij is speciale aandacht nodig voor maatregelen in en voor achterstandswijken. Kennisoverdracht tussen steden kan worden geïntensiveerd, dit kan leiden tot betere implementatie. E.e.a. kan gedaan worden binnen diverse EU-programma's.

In het kader van de aanscherping van de minimale energieprestaties van gebouwen (EPBD) overweegt de Europese Commissie om de in 2006 ingevoerde richtlijn aan te scherpen. Deze aanscherping zal naar



verwachting inhouden dat voor meer categorieën (ook de kleinere) bestaande gebouwen een geldig (maximaal 10 jaar oud) energiecertificaat aanwezig moet zijn.

Nederlandse inzet

Nederland zal de richtlijn pas in 2008 invoeren en ziet zich direct geconfronteerd met een aanscherping. Daarmee zouden marktpartijen die hebben geanticipeerd op de komende Nederlandse vertaling van de EPBD hun investeringen verloren zien gaan en zou opnieuw onduidelijkheid ontstaan over de vereisten. Nederland is niet de enige lidstaat die nog volop aan de invoering werkt en is er dan ook voorstander van de huidige richtlijn een aantal jaren ongewijzigd te laten en zo de lidstaten de gelegenheid te geven voor een gedegen invoering. Een verdere impuls voor energiebesparing kan ook op andere wijzen worden bereikt, zoals via een verlaagd BTW tarief op energiebesparende renovatiemaatregelen zoals dat al in enkele landen bestaat. In de zomer van 2007 is de besluitvorming over de verlenging van de huidige verlaagd BTW tarief regeling weer gestart.

Duurzaam transport

De Europese Commissie heeft medio oktober een Groenboek over duurzaam stedelijk verkeer en vervoer uitgebracht. Centrale thema's in het Groenboek zijn: Duurzame ontwikkeling, duurzaam transport, milieu en via EU-regelgeving te stellen eisen aan alle auto-types, zowel wat de uitstoot van schadelijke stoffen (zie paragraaf 2.3.1) betreft als voor wat betreft geluidemissies (zie paragraaf 9.2.2).

In juni 2007 heeft Nederland een aantal ideeën ingediend bij de Europese Commissie. Immers Nederland kent met haar grote achterland en krachtige mainports een rijke vervoerstraditie. Mobiliteit is daarbij een noodzakelijke voorwaarde voor economische groei en sociale ontwikkeling. Als gevolg van het groeiende verkeer en vervoer heeft een dichtbevolkt en verstedelijkt gebied als Nederland ook te kampen met de nadelige effecten van mobiliteit: congestie, onveiligheid, beslag op de ruimte, geluidsoverlast, gezondheid- en milieuproblemen zoals de uitstoot van schadelijke gassen en stoffen.

Ten aanzien van deze negatieve effecten van mobiliteit kan Europa, daar waar problemen een grensoverschrijdend karakter hebben, duidelijk toegevoegde waarde hebben. Met name via bronbeleid en ten aanzien van overwegingen met betrekking tot de interne markt ziet Nederland voor Europa een rol in het creëren van duurzame mobiliteit.

Dit betreft een dossier met belangrijke ruimtelijke effecten op het gebied van stedelijke distributie, vervoersmanagement en de ruimtelijke kwaliteit van het stedelijk milieu.

Stedelijk groen

De kwaliteit van het leefmilieu in steden en zeker ook in de achterstandswijken kan behoorlijk toenemen door meer te investeren in groen. Denk daarbij aan de aanleg en onderhoud van openbaar groen, parken e.d. Stedelijk groen versterkt de ecologische waarde van de stad, geeft een positieve impuls aan bewoners en stimuleert economische investeringen in stadswijken.

Dit betreft een dossier met ruimtelijke effecten en raakt aan het beleid voor de verhoging van de ruimtelijke kwaliteit van de woonomgeving.

9.3.3 Steden en sociale uitsluiting

Aandachtswijken

Voor alle steden is het van enorm belang achterstandswijken om te vormen tot vitale leefomgevingen. Het "Actieplan Krachtwijken - van aandachtswijk naar krachtwijk" is daarop gericht. Het behelst een samenhangende aanpak rond vijf thema's: wonen, werken, leren, integratie en veiligheid. Het is gericht op



maatwerk, dat recht doet aan de situatie en problematiek per stad en wijk teneinde te komen tot krachtige, vitale steden op sociaal, economisch en fysiek gebied.

Dit past ook in de economische en milieu-doelstellingen van Lissabon en Gothenburg en in het EU-cohesiebeleid. In dit laatste wordt nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de stedelijke dimensie. De problematiek van sociale uitsluiting in steden doet zich ook in andere EU-lidstaten voor. Op een in mei 2007 gehouden EU-ministersconferentie in Leipzig over o.a. stedelijke ontwikkeling is nadrukkelijk aandacht gevraagd voor achterstandswijken. In veel oude EU-lidstaten vormt de sociaal-economische ontwikkeling daarvan één van de grootste uitdagingen. In grote landen als Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk bestaan omvangrijke overheidsprogramma's om de situatie in zulke wijken op een geïntegreerde wijze te verbeteren. Het is nuttig om kennis te blijven nemen van de wijze waarop in zulke landen beleid terzake wordt ontwikkeld en implementatie daarvan gestalte krijgt.

Integratiebeleid

Het integratiebeleid is een heel belangrijk aspect van de stedelijke ontwikkeling, niet alleen in relatie tot de krachtwijken. Op dit moment behaalt immers nog geen veertig procent van de oud- en nieuwkomers bij de inburgering het beoogde niveau. Het "Deltaplan inburgering" is er dan ook op gericht om het niveau van de inburgering te verhogen met een samenhangende aanpak waarbij inburgering wordt gekoppeld aan scholing, werk, ondersteuning bij de opvoeding en maatschappelijke participatie.

9.4 Betaalbare stedelijke leefkwaliteit (staatssteun)

Stedelijke leefkwaliteit wordt in Nederland deels medebepaald door de inzet van kennis, ervaringen en investeringen van woningcorporaties. De corporaties hebben circa 35 % van het Nederlandse huurwoningbestand in bezit/ beheer en zijn vooral in te renoveren (stads-)wijken actief. De Europese Commissie heeft aangegeven dat de huidige definitie van de dienst van algemeen economisch belang die aan de corporaties is opgedragen niet in overeenstemming is met de Europese regels over mededinging en staatssteun. Nederland is in overleg met de Commissie om het Nederlandse corporatiestelsel beter te laten aansluiten bij het EG-verdrag. De voorgenomen wijzigingen van de Europese verdragen en met name het daaraan te hechten protocol geeft daarbij een positief signaal voor een nationale invulling van de diensten van algemeen economisch belang en daarmee voor de rol van woningcorporaties. Ook bij maatregelen die jegens andere ondernemingen ter bevordering van de stedelijke leefkwaliteit worden genomen, zoals in het kader van de stedelijke vernieuwing en het grote stedenbeleid, is het (veelal op gemeentelijk niveau) van belang de staatssteunregels in acht te nemen.

Nederlandse inzet

De komende periode zal de inzet van Nederland er op gericht zijn het corporatiestelsel zo in te richten dat de corporaties hun brede maatschappelijke taken, met name ook in wijken, kunnen realiseren op een manier die in overeenstemming is met de Europese mededingingsregels.

9.5 Luchthavencapaciteit

In februari 2007 heeft de Commissie haar Actieplan inzake de capaciteit, efficiëntie en veiligheid van de Europese luchthavens uitgebracht. Hierin formuleert zij mogelijke acties om de verwachte capaciteitsschaarste op te vangen door onder meer de bestaande capaciteit van en rond luchthavens beter te benutten, technologische ontwikkelingen te stimuleren, de veiligheid en efficiëntie te verhogen, de milieucapaciteit te verbeteren en een beter planningskader te ontwikkelen voor situaties waarin behoefte is aan nieuwe infrastructuur.

In oktober 2007 heeft de Transportraad Raadsconclusies aangenomen waarin het probleem van een groeiende luchtvaart met een achterblijvende luchthavencapaciteit wordt erkend maar terughoudend wordt



gekeken naar een communautaire aanpak, met name inzake regionale planning en ruimtelijk ordeningsbeleid rond luchthavens.

Nederlandse inzet

Nederland kan instemmen met het voorstel om te komen tot een gestructureerde inventarisatie van Europese luchthavencapaciteit. Het is goed dat de Commissie de problematiek rond de capaciteit van de Europese luchthavens analyseert. De resultaten van een dergelijke inventarisatie mogen echter niet leiden tot verplichtingen voor de lidstaten aangaande capaciteit en planning van luchthavens. Over ruimtelijke onderwerpen kan immers alleen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's met eenparigheid van stemmen besloten worden. Het is goed dat de Commissie zich bewust is van de ruimtelijke effecten van haar beleidsvoorstellen. Waar de Commissie echter voorstellen doet om de termijnen voor planvorming en realisatie van nieuwe infrastructuur te reguleren ondersteunt Nederland de mededeling niet. Deze zijn zo specifiek voor de nationale en regionale omstandigheden dat, met verwijzing naar het subsidiariteitsbeginsel, de nationale stelsels gerespecteerd moeten worden.

De komende tijd zal het Actieplan uitgewerkt worden in concrete voorstellen. Nederland zal hierbij scherp letten op de vraag of Europese wetgeving noodzakelijk is.

De analyse door de Commissie van de ontwikkeling van het luchtverkeer en de schaarste aan luchthavencapaciteit zal uiteindelijk (met inachtnaam van het subsidiariteitsbeginsel) kunnen leiden tot maatregelen met belangrijke ruimtelijke effecten.

9.6 EuroMed

EuroMed is een samenwerkingsverband van de Europese Unie met de Mediterrane landen dat in 1995 in Barcelona is opgericht teneinde de milieuproblematiek van het Middellandse Zeegebied op te lossen. In 2005 is door de EuroMed-leden het actieprogramma Horizon 2020 aangenomen.

De problematiek van het Middellandse Zeegebied is ernstig: veel ontbrekende rioolstelsels; 30% van het stedelijk afvalwater wordt onbehandeld geloosd op de Middellandse Zee; veel vast afval, zowel van huishoudens als fabrieken; ongebreidelde verstedelijking langs de kusten; erosie; transport over zee vervuult deze met olieproducten; snelle groei van toxische algen; exploitatie van visgronden gebeurt op niet duurzame wijze.

Wetgeving en handhaving behoren volgens het actieprogramma tot de hoogste prioriteiten. Horizon 2020 richt zich ook op capaciteitsopbouw, onderzoek, monitoring en onderlinge ervaringsuitwisseling. Nederland is vertegenwoordigd in de Stuurgroep Horizon 2020. Nederland draagt, net als andere niet-Mediterrane landen, bij door haar ervaring en kennis met de Mediterrane landen te delen.



10 Dwarsdoorsnijdende thema's

10.1 Naleving en Handhaving

10.1.1 Naleving

Nederland heeft zich de afgelopen jaren, met succes, sterk gemaakt voor de ontwikkeling van nalevingsprocedures onder milieuverdragen. Implementatie en naleving van verdragsverplichtingen zijn immers van essentieel belang en bepalen in grote mate het succes en effectiviteit van het betreffende verdrag. Onder een groot aantal milieuvragen is de nalevingsprocedure inmiddels operationeel, meest recentelijk de nalevingsprocedure onder het Kyoto Protocol. Onder een aantal verdragen zijn de onderhandelingen wel al gestart, maar nog niet afgerond (Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen; Verdrag van Rotterdam inzake de procedure met betrekking tot voorafgaande geïnformeerde toestemming ten aanzien van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen en pesticiden in de internationale handel). In 2007 is de nalevingsprocedure onder het Protocol on Water and Health in werking getreden.

Nederlandse inzet

Vanaf 2008 zal worden ingezet op een effectievere naleving van milieuverdragen. De huidige inzet van Nederland en de EU is niet altijd effectief meer. Er zal meer rekening gehouden moeten worden met de politieke realiteit. Het doel van Nederland blijft echter ongewijzigd. We willen komen tot een procedure die de implementatie en naleving van verdragsverplichtingen faciliteert, bevordert en waarborgt door (a) het in een zo vroeg mogelijk stadium identificeren van implementatie- en nalevingsproblemen van verdragspartijen, (b) het analyseren van de onderliggende oorzaken van dergelijke problemen en (c) het formuleren van de meest passende en effectieve oplossing voor die problemen.

In 2008 vindt een onderhandelingsronde plaats over het onderwerp naleving bij het Verdrag van Rotterdam, waar voor het eerst de nieuwe Nederlandse en EU-inzet kan worden toegepast.

10.1.2 Handhaving

Europese handhaving

De effectiviteit van de Europese milieuregels en het streven naar een level playing field in de EU zijn beide gebaat bij een goede uitvoering en handhaving in alle lidstaten. Veel regelingen, zoals die op het terrein van transport van afval en gevaarlijke stoffen, kunnen alleen internationaal doelmatig worden gehandhaafd. De uitvoering en handhaving is in Europa nog zeker niet overal op gelijk niveau. De uitvoering in de lidstaten van de in dit verband belangrijke "Europese Aanbeveling betreffende minimum criteria voor milieuinspecties"²⁸ vertoont lacunes. In het Zesde Milieu Actieprogramma wordt daarom terecht vastgesteld dat de tenuitvoerlegging van de wetgeving moet worden verbeterd. Dit kan volgens het actieprogramma door uitwisseling van ervaringen en informatie over beste uitvoeringspraktijken onder andere via het IMPEL-netwerk, maatregelen ter bestrijding van milieucriminaliteit en de bevordering van betere normen voor inspectie en monitoring door lidstaten.

²⁸ Recommendation on Minimum Criteria for Environmental Inspections (2001/331/EC).



Voor economische en andere effecten van wetgeving is (terecht) steeds meer aandacht, maar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid daarvan blijven vaak nog onderbelicht. Voor deze aspecten moet in de verschillende fasen van het wetgevingsproces meer systematisch aandacht komen. Inmiddels wordt dit ook door de Europese Commissie onderkend. In de recente Mededeling van de Commissie "A Europe Of Results – Applying Community Law" (Com(2007) 502 Final) geeft de Commissie aan: "Maximum effort should be made to ensure the clarity, simplicity, operability and enforceability of legislation. Increased attention should be paid to aspects of implementation, management and enforcement in the development of proposals, in particular at the impact assessment stage, and throughout the policy cycle."

Nederlandse inzet

De inzet van Nederland is ook voor de komende periode het realiseren van een adequaat en gelijk niveau van uitvoering en handhaving van de Europese milieuregels in alle lidstaten.

Nederland wil de review van de 'Aanbeveling betreffende minimum criteria voor milieuinspecties' die in 2008 zijn beslag krijgt, aangrijpen om te pleiten voor meer concrete kwaliteitscriteria voor inspectie en handhaving in de lidstaten. Tevens zou bezien moet worden hoe de reikwijdte van de Aanbeveling kan worden verruimd.

Voorts zal de inzet erop gericht zijn dat de Commissie actiever de uitwisseling van informatie en daadwerkelijke samenwerking bij de uitvoering en handhaving door de Lidstaten gaat faciliteren. De Commissie dient in het bijzonder bij grensoverschrijdende activiteiten de handhavingssamenwerking tussen lidstaten sterker te bevorderen. Nederland zal ook actief de andere lidstaten blijven oproepen te investeren in samenwerking op het gebied van uitvoering en handhaving. Nederland zal voorts initiatieven nemen en ondersteunen om milieunetwerken, zoals het IMPEL-netwerk, verder te versterken. Nederland zal zich er verder sterk voor maken dat bij het opstellen van de Europese milieuregels meer systematisch naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van die regels wordt gekeken. De ervaringen die worden opgedaan met de uitvoering en handhaving van de Europese milieuregels dienen méér gericht via monitoring en evaluatie te worden teruggesluisd naar de beleidsmakers en regelgevers. Het "vermarkten" van de op initiatief van Nederland in IMPEL kader opgestelde "Practicability and Enforceability Checklist" (zie ook hierna, paragraaf 10.3) is in dit verband een belangrijke actie. Nederland wil actief voorstellen van de Europese Commissie gericht op verbetering van de (strafrechtelijke) handhaving van richtlijnen en verordeningen in de Lidstaten ondersteunen. Voor zover de Europese Commissie daarbij harmonisatie van sanctionering zal voorstellen, is het voor Nederland belangrijk dat het opportuniteitsbeginsel inzake vervolging gerespecteerd wordt en dat de lidstaten bij het handhaven de vrijheid behouden af te wegen of bestuursrechtelijk danwel strafrechtelijk wordt opgetreden.

Mondiale handhaving

Effectieve uitvoering en handhaving is niet slechts een zaak voor Europa alleen. Ook in breder internationaal perspectief is het van groot belang dat verdragen en regelgeving geïmplementeerd, nageleefd en gehandhaafd worden. Om dit te bewerkstelligen moet in veel landen en regio's nog nadrukkelijk geïnvesteerd worden in bewustwording en capaciteitsopbouw.

Het International Network for Environmental Compliance and Enforcement (INECE) is actief op dit vlak. INECE, dat in 1989 is opgericht door VROM en het Amerikaanse EPA (Environmental Protection Agency), wordt, behalve door de 'founding fathers' onder meer gesteund door UNEP, de Wereldbank, OESO en de Europese Commissie.

In INECE werken ca. 4000 professionals uit meer dan 100 landen in netwerkverband samen op gebied van toezicht, handhaving, rechtspraak, wetenschap en internationale samenwerking om wereldwijd implementatie, uitvoering en handhaving van milieuregelgeving te stimuleren. Hierbij wordt milieu breed opgevat en omvat zowel het zogenaamde grijze (emissies, afval) als het groene (natuur, biodiversiteit) en



het blauwe (waterkwaliteit) kleurspoor. Het promoten en bereiken van 'good governance' als basis voor duurzame ontwikkeling is daarbij een belangrijk doel.

De producten van INECE bestaat uit internationale en regionale workshops en conferenties, publicaties, website, opleiding/training, ontwikkeling en uitwisseling van kennis en methoden, ondersteuning van netwerkactiviteiten en concrete samenwerking in diverse regio's van de wereld. Zo was INECE recent betrokken bij de oprichting van een regionaal handhavingsnetwerk in de Maghreb-regio/Noord-Afrika en in Azië. De cursus 'Principles of Environmental Enforcement' is een gewild product in vele landen. In een driejaarlijks ritme organiseert INECE een grote internationale handhavingsconferentie. De eerstvolgende is in Kaapstad, Zuid Afrika, van 5-11 april 2008. Voor de conferentie worden handhavingsprofessionals uit ca. 75 landen, zowel zich ontwikkelende landen als ontwikkelde landen uitgenodigd. Het thema van de conferentie is deze keer: *Linking Concepts to Action – Successful Strategies for Environmental Compliance and Enforcement*. De rol en het belang van handhaving van wet- en regelgeving voor duurzame ontwikkeling, zoals in relatie tot bestrijding van klimaatverandering en de bestrijding van illegale internationale overbrenging van afvalstoffen – met name ook naar ontwikkelingslanden, zullen belangrijke conferentiethema's zijn.

Nederlandse inzet

De Nederlandse inzet is erop gericht het wereldwijde belang van uitvoering en handhaving van milieuregelgeving verder te onderstrepen. Duurzame ontwikkeling en good governance zullen hierbij kernbegrippen zijn. Er zal met name verder ingezet moeten worden op concrete en praktische samenwerkingsactiviteiten (ook tussen netwerken), bijvoorbeeld op het gebied van bestrijding van illegale internationale afvaltransporten en de bestrijding van overige (georganiseerde) grootschalige milieucriminaliteit.

10.2 Financieel instrumentarium

10.2.1 Groenboek Marktconforme Instrumenten

Op 28 maart 2007 heeft de Europese Commissie het *Green Paper on market-based instruments for environmental and energy related policy purposes* (COM(2007)140final) gepubliceerd. Het Groenboek gaat in op de waardevolle betekenis die verschillende marktconforme instrumenten zoals belastingen, financiële prikkels en emissiehandel kunnen hebben als beleidsinstrument. De Commissie is hiermee een brede discussie gestart over het gebruik van deze instrumenten. Het uitgangspunt is om zowel op EU- als op Lidstaatniveau de toepassing van marktconforme instrumenten uit te breiden en te versterken, zoals ook al werd aangekondigd in het Zesde Milieu Actieprogramma en de Europese Duurzaamheidsstrategie.

Nederland is ingenomen met het initiatief van de Commissie om dit Groenboek over de inzet van marktconforme instrumenten in het milieu- en energiebeleid uit te brengen. Nederland heeft de afgelopen jaren zelf regelmatig gepleit voor een bredere inzet van dit type beleidsinstrumenten op zowel nationaal als Europees niveau. Nederland is bereid om naar vermogen, en steeds samen met de verschillende maatschappelijke partijen, bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van marktconforme instrumenten in het milieubeleid, zowel nationaal als Europees. De afstemming tussen Europese en nationale instrumenten, alsmede duidelijkheid over de consequenties van nieuwe voorstellen in dit opzicht zijn voor Nederland belangrijke aandachtspunten.

Nederland acht het op dit moment niet nodig om op andere beleidsterreinen dan de bestaande over te gaan tot harmonisatie van belastingen of andere marktconforme instrumenten, noch hoeven hiervoor nieuwe structuren te worden ingesteld. Wel is het belangrijk dat de Lidstaten elkaar met steun van de Commissie informeren en ondersteunen bij het vinden van optimale instrumentenmixes voor hun milieuproblemen.



10.3 Better regulation

De huidige Better Regulation agenda vindt zijn oorsprong in het witboek Governance (2001). In het kader van deze agenda ontwikkelt de Europese Commissie tal van initiatieven. De Europese acties en initiatieven op het vlak van Better Regulation zijn vergelijkbaar met Nederlandse operaties, zoals het thans lopende project Vermindering regeldruk.

In Europa staat de visie centraal dat betere EG-regelgeving betere beleidsresultaten oplevert tegen lagere kosten. In verband hiermee worden initiatieven genomen om de kwaliteit van het Europese beleidsvormingsproces te verbeteren en meer transparant te maken.

De Europese Commissie wil de kwaliteit van het Europese beleidsvormingsproces verbeteren door vooraf de effecten van dat beleid in kaart te brengen en met kennis van het veld beleid te ontwikkelen, dat uiteindelijk in EG-regels wordt neergelegd. Dat in kaart brengen gebeurt met ex ante effectanalyses. Sinds kort beoordeelt de Impact Assessment Board de impact assessments op hun kwaliteit. Bovendien is het stelsel van Impact Assessments geëvalueerd.

Het beter betrekken van het veld gebeurt door middel van internet consultaties. Tot slot vallen ook codificatie, het kappen van dor hout, vereenvoudigingsoperaties en het streven naar regelmatige herziening van bestaande regelgeving onder de Better Regulation agenda te scharen.

Wat speelt er het komende jaar?

Better Regulation zal als onderwerp voorlopig niet van de Brusselse agenda verdwijnen. Van belang daarbij is te memoreren dat Better Regulation een containerbegrip is. Het wordt vaak gebruikt om een gewenste lading te dekken en als synoniem voor het verminderen van administratieve lasten en het vereenvoudigen van regelgeving. Dat het onderwerp in algemene zin in de Concurrentiekrachtraad wordt behandeld draagt bij aan deze insteek.

Maar Better Regulation is meer dan dat. De meer brede insteek waarbij de milieudoelen en de kwaliteit van de leefomgeving mee worden betrokken, dient continu voor het voetlicht te worden gebracht. Iedere gelegenheid wordt benut om het belang van effectiviteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en kwaliteit van de Europese regelgeving te benadrukken.

Een van de aspecten daarvan is om de Europese initiatieven te vervlechten met de nationale.

Nederlandse inzet

Als het gaat om de verbetering van de kwaliteit van Europese beleidsvormingsprocessen via effectenanalyses, dan is met name van belang welke effecten geanalyseerd worden en wat de kwaliteit van de analyses is. Nederlandse inzet hierbij is versterking en uniformering van de milieu-effectenanalyse en aandacht voor ruimtelijke gevolgen.

Naast inzet op verbetering van het beleidsvormingsproces zijn, is er ook inzet om te komen tot regels die beter implementeerbaar (intrinsieke kwaliteit en consistentie met regels over aanverwante onderwerpen), beter uitvoerbaar en beter handhaafbaar zijn. Deze aandacht is meer nodig naarmate de Commissie vaker kiest voor het instrument van de verordening in plaats van de richtlijn.

Via het IMPEL netwerk (een Europees netwerk van uitvoerders en handhavers van milieuregelgeving, waarin namens Nederland de VROM inspectie participeert) wordt bij de Commissie en het Europees Parlement aandacht gevraagd voor het belang van handhaafbare en uitvoerbare regels en het gebruik van een door het IMPEL netwerk ontwikkelde "Practicability and Enforceability Checklist" gepropageerd. Aan de andere kant is het van belang te zorgen voor een efficiënte en adequate aansluiting van deze Europese ontwikkelingen op (de organisatie van) de individuele nationale beleidsvormingsprocessen alsook op de Nederlandse projecten met een vergelijkbare insteek.

10.4 Herziening van de IPPC richtlijn

Om milieudoelen voor de industrie voor de middellange termijn binnen bereik te brengen werkt de Europese Commissie sinds begin 2006 aan herziening van de IPPC-richtlijn. De herziening richt zich op



het verbeteren van de uitvoerbaarheid van de richtlijn en op betere afstemming met andere Europese regelgeving en emissiehandel. Tot voor kort bestond het herzieningsproces uit een onderzoeksprogramma om informatie te verzamelen over onder meer implementatie in de Lidstaten, de milieueffecten van de richtlijn en de effecten van mogelijke wijzingen in de richtlijn, zoals uitbreiding van de reikwijdte. Dit voorjaar is de Commissie begonnen met een eerste peiling van standpunten.

Parallel aan het Europese proces is in Nederland begin 2006 het project herziening IPPC-richtlijn gestart. Binnen de overheid en bij het bedrijfsleven is informatie verzameld over knelpunten bij de implementatie en ambities voor een nieuwe IPPC-richtlijn. Deze informatie is gebruikt om inbreng te leveren in de diverse onderzoeken van de Europese Commissie en om een Nederlands *position paper* te formuleren dat gebruikt is voor overleg met de Europese Commissie, andere Lidstaten en het bedrijfsleven.

Nederlandse inzet

Om de ambitieuze milieudoelen voor de industrie en de intensieve veehouderij te realiseren, moet milieuvergunningverlening de bedrijven veel meer stimuleren tot milieu-innovatie. Om dat te bereiken zijn de volgende prioriteiten gekozen:

1. Het stroomlijnen van de IPPC-richtlijn met gerelateerde Europese regelgeving zou de regelgeving verduidelijken. Dit vergemakkelijkt voor bedrijven en bevoegd gezag de uitvoering, helpt bij het halen van de milieudoelen en neemt een barrière voor innovatie weg.
2. Nederland vindt dat voor relatief eenvoudige en uniforme bedrijfsactiviteiten algemene regels op grond van de IPPC-richtlijn volstaan. De vergunningplicht uit de IPPC-richtlijn is voor die activiteiten niet meer nodig. Dit vermindert de lasten voor bedrijven en bevoegd gezag en vergroot draagvlak bij bedrijven met behoud van een hoog milieubeschermingsniveau.
3. Nederland wil met het oog op het kunnen realiseren van alle voordelen van de reeds in Nederland functionerende NO_x-emissiehandel, bestaande barrières in de IPPC-richtlijn voor het facultatief en op nationaal niveau inzetten van emissiehandel wegnemen. Emissiehandel kan bedrijven namelijk stimuleren naar de innovatieve en kosteneffectieve oplossingen te zoeken die nodig zijn om de Europese milieudoelen te halen.

De volgende formele stap in de herziening van de IPPC-richtlijn is het voorstel van de Europese Commissie. Dit is gepland voor eind 2007.

In 2008 zullen de onderhandelingen over het voorstel tussen de Europese Commissie en de lidstaten worden gevoerd. Daaraan zal Nederland deelnemen via de IPPC overleggroepen zoals de IPPC Experts Group (IEG) en de IPPC Review Advisory Group.

10.5 Nationale kwaliteitsgaranties in relatie tot de Europese interne markt en de import van goederen uit het buitenland

Europese invloed op nationale kwaliteitsgaranties kent drie aspecten die hierna aan bod komen:

- generieke regelgeving voor producten en goederen die niet nader in Europese regels zijn bevat
- producten en goederen waarvoor Europese regels gelden bijvoorbeeld voor bouwproducten
- Europese normstelling die doorwerkt in nationale regelgeving, bijvoorbeeld in milieunormen of in het bouwbesluit

10.5.1 generieke regelgeving voor producten en goederen die niet nader in Europese regels zijn bevat

In het najaar van 2007 is verder gesproken over twee Europese concept-verordeningen die deel uitmaken van een pakket aan maatregelen dat de Europese Commissie heeft voorgesteld om de werking van de



interne markt voor goederen te verbeteren. Eén verordening gaat over procedures voor de wederzijdse erkenning van niet-geharmoniseerde goederen en de andere verordening gaat over de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het in de handel brengen van producten. De Europese wetgeving die nu nog deels nader kan worden ingevuld door lidstaten wordt daarmee uniform en krijgt een "rechtstreekse werking". Burgers en bedrijven kunnen zich dan direct beroepen op deze Europese maatregelen. Voor Nederland hebben deze maatregelen in elk geval twee effecten. Ten eerste wordt het moeilijker om specifieke nationale eisen te stellen aan producten ten aanzien van bijvoorbeeld milieubelasting. Ten tweede moet Nederland markttoezicht en handhaving op CE-markering (Conformité Europeen) op bouwproducten intensiveren.

Nederlandse inzet

Nederland ondersteunt uiteraard de zo volledig mogelijke werking van de Europese interne markt, maar wil wel specifieke nationale eisen kunnen blijven stellen aan producten die het milieu en/ of het leefmilieu nadelig kunnen beïnvloeden.

10.5.2 producten en goederen waarvoor Europese regels gelden bijvoorbeeld voor bouwproducten

In het najaar van 2007 komt de Europese Commissie naar verwachting met een intern document dat al in 2008 moeten leiden tot een voorstel voor een regeling ter vervanging van de bouwproductenrichtlijn. Deze bouwproductenrichtlijn is één van de 27 sectorale Europese harmonisatie regels die het grensoverschrijdend verkeer van goederen moeten bevorderen en die op onderdelen nog ruimte overlaten voor het stellen van aanvullende nationale eisen. In de huidige regeling is het mogelijk nationaal prestatie klassen voor de bepalingsmethoden van producteigenschappen en prestaties te bepleiten waardoor optimaal kan worden aangesloten bij het gewenste nationale kwaliteits- en beschermingsniveau dat de lidstaat zijn burgers wil bieden.

Los van de beoogde algemene wijzigingen van de Bouwproductenrichtlijn (CPD) gaat de implementatie van de huidige richtlijn gewoon door. Deze kaderrichtlijn wordt operationeel door de uitwerking van o.a. CEN-productnormen (totaal meer dan 500), welke de basis vormen voor CE-markering van de betreffende producten. Lidstaten en o.a. overheidsgebruikers zijn verplicht hun regelgeving en eisen af te stemmen op en te beperken tot de inhoud van het geharmoniseerde deel van deze normen, voor zover het de fase van gebruik van deze producten betreft. Er is nu een programma opgezet met een EU mandaat aan CEN, waarbij in CEN aanvullingen op deze productnormen worden uitgewerkt voor de beoordeling van stoffen die uit deze producten kunnen emitteren (Dangerous Substances genoemd). In bepaalde gevallen kan het ook gaan om de gehalten van bepaalde stoffen in deze producten. Voor de beoordeling van deze stoffen worden horizontale meetmethoden geselecteerd en genormeerd, waarmee de meting van emissies en gehalten en de presentatie van de kwaliteit van de producten t.a.v. deze stoffen zo uniform mogelijk wordt vormgegeven. Er wordt rekening gehouden met bestaande milieuwetgeving, met name genotificeerde wetgeving. Uiteindelijk zal de milieuwetgeving op deze punten aangepast moeten worden op de gemaakte keuzen binnen dit veld van de Bouwproductenrichtlijn.

Nederlandse inzet

Nederland ondersteunt het streven naar een duidelijker regeling voor bouwproducten en daarmee het versterken van de Europese interne markt, maar wil wel zeker weten dat ook in de toekomst specifieke nationale eisen gesteld kunnen blijven worden aan producten die het milieu en/ of de leefomgeving nadelig kunnen beïnvloeden. Subsidiariteit moet hierbij het uitgangspunt blijven. Nederland ondersteunt ook actief het proces van harmonisatie van meetmethoden. Dit verbetert de aansluiting met milieuregelgeving, verhoogt de efficiency voor overheid en bedrijfsleven en vermindert regelgeving ter zake. Mede omdat deze harmonisatie breder door zal werken dan alleen in de sector van bouwproducten is het van groot



belang dat binnen CEN organisatorische maatregelen worden genomen om de ontwikkeling en toepassing van dit soort horizontale milieunormalisatie meer ruimte en kans te geven.

10.5.3 Europese normstelling die doorwerkt in nationale regelgeving, bijvoorbeeld in milieunormen of in het bouwbesluit

Een voortgaande normalisatie (het streven naar gelijkwaardige en uniforme productspecificaties van producten en diensten) kan en moet de Europese binnenmarkt verder versterken. Afspraken die hierover door normalisatie instituten worden gemaakt, hebben binnen Europese regelgeving vaak een direct bindende werking. Terreinen waar de normalisering een vergaande rol speelt zijn bijvoorbeeld de bouwregelgeving, de drinkwatersector en (gevaarlijke) stoffen/ REACH. In het kader van de Lissabon doelstellingen zullen nieuwe Europese normaliseringsinitiatieven worden gestart. Naast het actualiseren en stroomlijnen (samenvoegen) van bestaande richtlijnen heeft de EU in het 7e Kaderprogramma Onderzoek ook pre-normatief onderzoek opgenomen. Vastgestelde strategische en prioritaire onderzoeksgebieden, opgesteld door European Technology Platforms, moeten leiden tot verdere EU-brede normalisatie. De EU zal de onderzoeksprojecten selecteren op basis van de prioriteiten die in de Technology Platforms zijn opgesomd door de sectoren en de nationale overheden.

Nederlandse inzet

Nederland investeert structureel in betrokkenheid in de normontwikkeling van nieuwe en bestaande goederen en producten. Veelal via uitbesteding aan agentschappen (bijv. SenterNovem) en samenwerking met Nationale onderzoeksinstituten (bijv. TNO, Nederlands Normalisatie Instituut-NEN) richt Nederland zich daarbij onder andere op de programmering en de samenhang tussen de normstellingen onderling. Nederland acht het van groot belang dat methoden voor meting en beoordeling van kwaliteitsparameters breed binnen CEN geüniformeerd worden, zodat op verschillende werkvelden van dezelfde methoden gebruik gemaakt wordt en daarmee met minder (verschil in) regelgeving efficiënter gewerkt kan worden door overheden en bedrijfsleven. Dit zou ook zijn doorwerking moeten hebben in de organisatie van CEN en aansturing van CEN vanuit de EU.

10.6 VN ECE

De VN Economische Commissie voor Europa (VN ECE) bestaat uit de leden van de Europese Unie, Noorwegen, Zwitserland, Canada, de VS, Rusland en de landen in Zuid Oost Europa en de regio Oost Europa, Caucasus en Centraal Azië. Onder de verantwoordelijkheid van ECE vindt het programma Environment for Europe (10.6.1) plaats en het programma voor milieu en gezondheid THE PEP (10.6.2). Daarnaast zijn door de ECE 5 milieuverdragen ontwikkeld. Het LRTAP verdrag is aan de orde gekomen in hoofdstuk 6.2.6. Nederland is geen partij bij het Verdrag over grensoverschrijdende industriële ongelukken. Op het Verdrag over grensoverschrijdende rivieren en internationale meren vinden in 2008 geen activiteiten plaats. De resterende twee verdragen (Aarhus, 10.6.3 en Espoo 10.6.4) worden hieronder beschreven.

10.6.1 Environment for Europe programma

“Environment for Europe” is een kader van samenwerking van de 55 VNECE Lidstaten op het gebied van milieubeheer in Europa. Het bundelt de programma’s van de belangrijkste internationale organisaties, waaronder EU, OESO, VN (ECE, UNEP, WHO), Oost-Europabank, en richtte zich de afgelopen jaren vooral op de modernisering van het milieubeheer in de Midden- en Oost-Europese landen. Dit heeft de Midden-Europese landen zonder twijfel geholpen bij het voldoen aan het milieu-acquis van de Europese Unie.

Nu een dozijn van de doellanden recent is toegetreden tot de Europese Unie, verlegt het programma “Environment for Europe” de aandacht naar het gebied van de voormalige USSR en Joegoslavië



(Westelijke Balkan). De Ministeriële Conferentie “Environment for Europe” zal dit jaar in Belgrado besluiten hoe het programma ná 2007 verder gaat. De nadruk zal liggen op:

- empowerment van de Regionale Milieuentra die met hulp van de Europese Commissie in het gebied zijn opgericht;
- programma's voor water en sanitatie (EU Water Initiatief voor Oost-Europa als onderdeel MDG);
- uitvoering van de vijf VNECE milieuverdragen en bijbehorende protocollen;
- het programma (VNECE) voor “environmental performance reviews” van Oost-europese landen;
- regionale initiatieven voor milieubeheer en duurzame ontwikkeling zoals die voor de Zwarte Zee rep. De Centraal-Aziatische landen;
- regionale samenwerking ter ondersteuning van de nationale uitvoeringsverplichtingen in het kader van de Conventie inzake Biologische Diversiteit (CBD).

VNECE heeft een rol bij de regionale uitvoering/implementatie van de afspraken van de 2002 Johannesburg World Summit for Sustainable Development (WSSD). Daarbij is bijvoorbeeld te denken aan introductie van meer duurzame productie- en consumptiepatronen. In de Oost-Europese buurlanden is bovendien nog veel winst te behalen in de vorm van het wegnemen van gezondheidsbedreigende milieuvervuiling (lucht, water, nucleair).

De programma's onder de paraplu “Environment for Europe” zijn complementair aan die onder het Europese Nabuurschapsbeleid waarbij de Europese Unie geleidelijk meer bilaterale samenwerking met de directe buurlanden zoekt. De adviezen van de OESO gericht op de meer financieel-economische aspecten van het milieubeleid in Oost-Europa worden internationaal en van EU-zijde zeer gewaardeerd. OESO zal haar programma wel meer op water en sanitatie richten en op training van overheids personeel.

De programma's dienen een beter leefmilieu en gebruik van natuurlijke hulpbronnen in het gehele gebied van continentaal Europa. Een ander oogmerk voor Nederland van belang is – meer of minder direct – bij te dragen aan de stabiliteit van de buitengrenzen van de Europese Unie.

10.6.2 THE PEP

Het Pan-European Programme on Transport, Health and Environment (The PEP) kent zijn oorsprong in een gezamenlijke ministeriële conferentie van de Ministers van Milieu, Transport en Volksgezondheid om in een VN ECE/WHO programma milieu en gezondheidsbeleid integraal op te pakken. Het PEP programma is tweeledig: enerzijds dient het om kennis, ervaringen en best practices over geïntegreerde aanpak te delen, anderzijds om bepaalde delen van de Europese regio te ondersteunen. VenW geeft samen met VROM vorm aan PEP projecten. Het gaat hierbij om projecten waarbij zowel nationaal beleid wordt versterkt als ook conform internationale afspraken internationale samenwerking en kennisuitwisseling op dit terrein wordt vormgegeven.

Door deelname aan dit programma geeft Nederland inhoud aan de afspraken binnen de VN/WHO over Pan-Europese samenwerking op het gebied van tegengaan van negatieve gezondheidseffecten in de verkeer en vervoersector. In internationaal verband zet Nederland zich actief in voor kennisontwikkeling op het vlak van verkeer, milieu en gezondheid. Zo draagt Nederland actief bij aan de totstandkoming van workshops, verspreidt Nederland actief kennis over relevante beleidsterreinen (o.a. fietsbeleid) en deelt zij kennis uit beleidsonderzoeken.

Een van de actuele projecten is de ontwikkeling van een toolbox door het RIVM met voorbeelden voor het beperken van de negatieve gezondheidseffecten van transportgerelateerde milieu-invloeden. Het wil



bovendien mogelijkheden presenteren voor het bevorderen van de gezondheid. De toolbox streeft ernaar aan belanghebbenden concrete opties voor succesvolle beleidsmaatregelen te geven en maakt het belang van het meewegen van gezondheid bij beleidsbeslissingen zichtbaar. De PEP biedt daartoe een platform voor uitwisseling en samenwerking op dit terrein. In het najaar van 2008 tijdens de 3e High Level Meeting met vertegenwoordigers van de ambtelijke top van de deelnemende landen, zal de toolbox worden opgeleverd.

10.6.3 Verdrag van Aarhus

Het VN/ECE Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus) uit 1998 is in oktober 2001 in werking getreden. De Europese Gemeenschap is sinds februari 2005 partij bij het Verdrag. Ook de Europese regelgeving is vanwege het Verdrag inmiddels aangepast (toegang tot milieu-informatie) en uitgebreid (inspraak bij besluitvorming). In een separate verordening is de toepassing van het Verdrag voor de Europese Instellingen geregeld. Het voorstel van de Europese Commissie om ook de toegang tot de rechter in een Europese richtlijn te regelen is tot nu toe nooit in behandeling genomen, en er is ook geen aanwijzing dat dat in 2008 wel zal gebeuren.

Het Verdrag is op 1 april 2005 voor Nederland van kracht geworden toen alle Nederlandse wetgeving in lijn was gebracht met het Verdrag en daarmee tevens met de EU-regelgeving.

In mei 2005 is de tweede bijeenkomst van partijen succesvol afgesloten. Na de opstartfase is het Verdrag nu echt in de implementatiefase beland. Er werd ondermeer een amendement van het Verdrag aangenomen over meer betrokkenheid bij besluitvorming omtrent genetisch gemodificeerde organismen en het nalevingsregime wordt in de praktijk toegepast. Een ander noemenswaardig besluit dat werd genomen ging over de manier waarop de partijen bij het verdrag de principes van het verdrag in andere milieugerelateerde fora zouden moeten toepassen. Daartoe zijn richtsnoeren ontwikkeld. Inmiddels zijn er consultaties aan de gang met die fora.

Nederlandse inzet

Nederland heeft betrokkenheid van het publiek en NGO's altijd ondersteund en gestimuleerd, aangezien dit bij kan dragen aan betere besluitvorming en een groter draagvlak creëert voor de uitvoering van die besluiten. Ook leidt transparantie op milieugebied tot burgers die beter geïnformeerd zijn op het gebied van hun eigen gezondheid en welzijn.

Nederland zal zich ook in de toekomst inzetten om zijn eigen hoge eisen op het gebied van transparantie en betrokkenheid van publiek en NGO's uit te dragen naar de Verdragspartijen buiten de EU. Nederland zet zich in om het gedachtegoed van Aarhus te implementeren en uit te dragen naar landen buiten de EU, onder meer door het financieren van projecten in Oost-Europa, de Kaukasus en Centraal-Azië en het bijdragen aan capaciteitsopbouw. Ook zet Nederland zich als partij van het Verdrag in bij andere internationale milieuverdragen en fora om de Aarhus-beginselen toe te passen. De genoemde richtsnoeren zijn daarbij een handig hulpmiddel.

Nederland zet zich in om het in 2005 overeengekomen amendement van het Verdrag over genetisch gemodificeerde organismen in 2008 te hebben goedgekeurd. In juni 2008 is de derde bijeenkomst van partijen, in Riga, Letland. Nederland is van plan zich kandidaat te stellen voor een post in het nalevingscomité van het verdrag. Dit is een uitvloeisel van de verhoogde Nederlandse inzet op het gebied van naleving van milieuverdragen (zie onder punt 10.1.1). De verkiezing daarvoor gebeurt tijdens de bijeenkomst in Riga.

10.6.4 Verdrag van ESPOO (strategische MER)

Het Verdrag van Espoo inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband kwam begin negentiger jaren tot stand onder auspiciën van de VN/ECE (*United Nations Economic Commission for Europe*). Het trad in 1997 in werking en telt inmiddels 41 Partijen, waaronder Nederland en de Europese



Gemeenschap. Samengevat schrijft het verdrag voor dat een milieueffectrapportage moet worden opgesteld indien een activiteit in een land aanzienlijke milieugevolgen heeft in een buurland. Ook dient het buurland te worden betrokken in de betreffende besluitvormingsprocedure, opdat ook de (milieu)belangen van dat land worden meegewogen. Op de derde bijeenkomst van Partijen in 2004 werd het werkprogramma onder het verdrag vastgesteld voor de periode 2004-2007/8. De belangrijkste activiteiten uit dat programma richten zich op implementatie, de uitwisseling van 'best practice', capaciteitsopbouw, en subregionale samenwerking. Ook van belang in de aanloop naar de volgende bijeenkomst van Partijen (2008) zijn de institutionele en procedurele voorbereidingen voor de inwerkingtreding van het Protocol inzake strategische milieubeoordeling (SEA Protocol). Dat Protocol werd onder het Espoo Verdrag vastgesteld in 2003 tijdens de Ministeriële VN/ECE Conferentie 'Environment for Europe' in Kiev. In de EU zijn de belangrijkste verplichtingen uit het Verdrag en het SEA Protocol omgezet in Europese regelgeving.

Nederlandse inzet

In 2008 zullen afspraken gemaakt worden over een nieuw werkprogramma. Nederland streeft er hierbij naar de lijn van het werkprogramma van 2004 vast te houden. De Nederlandse prioriteit daarbij is het programmaonderdeel dat zich richt op de verbetering van de implementatie en naleving van het verdrag. Ook zal aandacht uitgaan naar de voorbereidingen van de inwerkingtreding van het SEA Protocol, waarbij Nederland zich specifiek richt op de ontwikkeling van een optimale institutionele en procedurele relatie tussen het verdrag en het protocol. Ook de goedkeuring door Nederland van het SEA Protocol staat op de komende periode op de agenda.

10.7 Mensenrechten en Milieubescherming

Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden, EVRM, van 1950 (Raad van Europa) voorziet in een effectief toezichtmechanisme dat erop gericht is de rechten en vrijheden van individuele burgers te beschermen. Anders dan ten tijde van de opstelling van het Verdrag het geval was, vormt de bescherming van het milieu, in ruime zin, een steeds belangrijker onderdeel van nationaal, Europees en internationaal beleid en regelgeving/verdragen. Steeds vaker worden bepalingen op het terrein van de rechten van de mens, zoals het Herziene Europees Sociaal Handvest, zodanig uitgelegd dat ze verplichtingen behelzen op het gebied van de bescherming van het milieu.

Deze ontwikkeling is ook in toenemende mate merkbaar in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, EHRM, in Straatsburg. Omdat het Hof niet gebonden is door zijn eerdere uitspraken, staat het Hof vrij een evolutieve benadering toe te passen bij de bescherming van de fundamentele vrijheden waarbij aandacht wordt besteed aan de sociale context en veranderingen in de samenleving. Uit de door het Hof behandelde zaken blijkt dat milieufactoren van invloed kunnen zijn op de individuele verdragsrechten.

10.8 Bilaterale relaties

Om het hoofd te bieden aan grensoverschrijdende ontwikkelingen zoals klimaatverandering, terrorisme e.d. die politieke en beleidsmatige aandacht vragen en maatregelen noodzakelijk maken, worden door middel van multilaterale organisaties (EU, VN, WTO, OESO, regionale overeenkomsten, etc) de ontwikkelingen/ problemen geanalyseerd- en in kaart gebracht worden, doelstellingen geformuleerd, gezamenlijke afspraken gemaakt etc. Aangezien het probleem niet automatisch opgelost wordt met het maken van afspraken op internationaal niveau, is het gewenst dat er ook een uitvoeringstraject is. Concrete activiteiten in programma's en projecten dragen bij aan de oplossing van het probleem. Een bilaterale aanpak kan hierbij een goede aanvulling zijn op de internationale afspraken. De bilaterale aanpak kan plaatsvinden met buurlanden door middel van grensoverschrijdende samenwerking zoals beschreven in paragraaf 8.4, maar ook met landen die kampen met problemen waar wij in Nederland veel



ervaring mee hebben, wij verder gevorderd zijn met de aanpak of waar wij een kennis-voorsprong hebben, of waar wij juist kunnen leren van de ervaringen van andere landen.

Bilaterale samenwerking is vooral gericht op samenwerking met landen die ondersteuning nodig hebben bij de aanpak van “mondiale problemen”. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de kennis die binnen de departementen “in eigen huis” aanwezig is maar ook van de relevante kennis bij kennisinstellingen (RIVM, WUR, ECN, TNO, universiteiten), uitvoeringsorganisaties (EVD, Senter Novem) en het Nederlandse bedrijfsleven. De uitgaven bij de bilaterale samenwerking, bijvoorbeeld in de vorm van subsidieprogramma’s PSO(M), MATRA en 2G@there, worden bekostigd uit middelen van VROM, BuZa- en EZ. Een bijkomend voordeel van bilaterale samenwerking is dat het imago van Nederland in de betrokken landen versterkt wordt waardoor ook politieke coalitievorming kan plaatsvinden en dat kennisinstellingen en bedrijven toegang krijgen tot buitenlandse markten.

Zoals oud minister van Buitenlandse Zaken Joseph Luns ooit opmerkte: “Nederland heeft nogal veel buitenland.” Bilaterale contacten in het leefomgevingsbeleid worden dan ook niet met alle landen onderhouden. Op een aantal onderwerpen vindt bilaterale kennisuitwisseling plaats met andere lidstaten van de EU, de VS of Canada. Daarbuiten is China een belangrijke samenwerkingspartner op een groot aantal beleidsvelden van de leefomgeving. Voor samenwerking met andere landen beperkt deze samenwerking zich tot specifieke thema’s en landen.