



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk

IENW/BSK-2025/224993

Bijlage(n)

2

Datum 29 augustus 2025
Betreft Geannoteerde Agenda Milieuraad 18 september 2025

Geachte voorzitter,

Hierbij sturen wij u de geannoteerde agenda van de Milieuraad van 18 september 2025. Het kabinet neemt zich voor deel te nemen aan deze Milieuraad. De inhoud van deze geannoteerde agenda geeft de meest recente stand van zaken weer.

Daarnaast informeren wij u over de VN-onderhandelingen voor een mondiaal juridisch bindend instrument om plasticvervuiling tegen te gaan (*Intergovernmental Negotiation Committee, INC-5.2*), die van 5 t/m 14 augustus in Genève plaatsvonden. Ook sturen wij u als bijlage bij deze brief de Nederlandse position paper over de Bioeconomy Strategy toe.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT - OPENBAAR
VERVOER EN MILIEU,

A.A. (Thierry) Aartsen

DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Sophie Hermans

I. Geannoteerde Agenda Milieuraad 18 september

De Milieuraad van 18 september 2025 is een extra ingelaste bijeenkomst onder het Deense voorzitterschap in Brussel. Het voorzitterschap beoogt overeenstemming te bereiken over het wetsvoorstel van de Europese Commissie om een Europees tussendoel voor 2040 vast te leggen in de Europese Klimaatwet. Ook beoogt het voorzitterschap overeenstemming te bereiken over de EU *Nationally Determined Contribution* (NDC) die alle partijen bij de Overeenkomst van Parijs voor COP30 moeten hebben ingediend.

Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat

IENW/BSK-2025/224993

Klimaatwet

Tijdens de bijeenkomst van Milieu- en Klimaatministers beoogt het Deens voorzitterschap een akkoord te bereiken over het wetsvoorstel van de Europese Commissie om een Europees tussendoel voor 2040 vast te leggen in de Europese Klimaatwet. Op 2 juli jl. publiceerde de Commissie hiertoe een wetsvoorstel, met daarin een bindende klimaatdoelstelling voor 2040 van netto 90% broeikasgasemissiereductie ten opzichte van 1990, als tussenstap richting klimaatneutraliteit in 2050. De EU Klimaatwet¹ verplicht tot het vaststellen van een EU-klimaatdoel voor 2040.

De Nederlandse positie is op 29 augustus via het gebruikelijke BNC-fiche met de Kamer gecommuniceerd. Hieronder wordt de Nederlandse inzet op hoofdlijnen geschetst.

Inzet Nederland

Het kabinet staat positief tegenover het voorgestelde Europese klimaatdoel en onderschrijft de nadruk om dit te koppelen aan uitvoeringsmaatregelen. Dat het klimaatdoel effectief gehaald kan worden staat voor het kabinet centraal, met een stevig uitvoeringspakket om bedrijven en burgers de goede voorwaarden te bieden de transitie te kunnen maken. Het kabinet vindt het daarom positief dat in het voorstel, en met de gelijktijdige publicatie van het eerste CID-implementatiepakket, een koppeling wordt gemaakt met het oplossen van knelpunten in de uitvoerbaarheid van de transitie.

Het EU-klimaatdoel van 90% netto broeikasgasemissiereductie in 2040 ten opzichte van 1990 betreft een zeer beperkte verhoging van de Europese ambitie ten opzichte van de koers die is ingezet met het huidige beleid, dat bij continuering reeds uitkomt op 88%. De EU ligt volgens de Commissie grotendeels op koers om het klimaatdoel van minstens 55% reductie in 2030 te behalen.² De volledige uitvoering van zowel het bestaande 2030-klimaatbeleidskader als het nog vorm te geven post-2030 EU klimaatbeleid, is een belangrijke voorwaarde om het 2040 doel te halen.³ Het kabinet benadrukt daarom het belang van een stevig uitvoeringspakket en acht het tussendoel daarmee een logische stap richting klimaatneutraliteit in 2050 en in lijn met wetenschappelijke inzichten en internationale toezeggingen over het binnen bereik houden van 1,5 graden

¹ Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999.

² COM(2025) 274 EU-wide assessment of the final updated national energy and climate plans Delivering the Union's 2030 energy and climate objectives.

³ Het belang van deze door de Commissie gestelde voorwaarde wordt benadrukt, met name omdat een tijdige opschaling van bestaande maatregelen essentieel is om het 2040-doel te behalen. Bron: <https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2025/60028-Implementing-EU-2040-Climate-Target-measures.pdf>.

Celsius. Het doel biedt duidelijkheid en een helder langetermijnperspectief voor zowel bedrijven als consumenten, wat belangrijk is voor een stabiel en sterk investeringsklimaat. Dit kan onder de juiste voorwaarden bijdragen aan een open strategische autonomie, concurrentievermogen en weerbaarheid in Nederland en Europa. Recent hebben meer dan 150 bedrijven en investeerders in een gezamenlijke brief opgeroepen tot een EU-emissiereductiedoel van ten minste 90% in 2040.⁴

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

IENW/BSK-2025/224993

Het kabinet zal er in de verdere onderhandelingen blijven pleiten dat de Commissie, naast de reeds gepresenteerde initiatieven, tijdig met concrete wetgevingsvoorstellen komt die structurele knelpunten in de transitie aanpakken. Zo vraagt het kabinet aan de Commissie om een Europese aanpak voor hoge netwerktarieven en een sterkere harmonisatie van de methodologie voor netwerktarieven, ondersteuning bij het mitigeren van netcongestie, samenwerking bij de uitrol van (grensoverschrijdende) infrastructuur voor energie en CO₂, het versnellen en stroomlijnen van vergunningprocedures, en het waarborgen van voldoende beschikbaarheid van financiering, duurzame energie en grondstoffen.

Daarnaast steunt het kabinet het Commissievoorstel om een zekere mate van flexibiliteit op te nemen in het behalen van het 2040-doel, zolang dit in lijn is met de Overeenkomst van Parijs.

Nederland zal zijn bijdrage leveren aan het Europese doel, maar het kabinet heeft ervoor gekozen om geen nationaal tussendoel voor 2040 vast te leggen in de Nederlandse Klimaatwet.⁵

Tot slot zet het kabinet in op een EU Nationally Determined Contribution (NDC) in lijn met de wetenschap, en steunt mede in dat licht het voorstel van de Commissie om het indicatieve doel voor 2035 af te leiden van het 2040-doel (zie hieronder).⁶

Krachtenveld

Het krachtenveld in de Raad is verdeeld, waarbij een grote groep lidstaten tot nu toe steun uitgesproken voor het door de Commissie voorgestelde EU-doel van netto 90%. Diverse lidstaten steunen een ambitieus doel in lijn met de wetenschap, maar hebben zich nog niet uitgesproken over een EU-doel van netto 90%. Ook is er een groep terughoudende landen die aangeeft het doel niet te kunnen steunen.

Een grote groep lidstaten, waaronder Nederland, wil graag op EU-niveau oplossingen zien voor knelpunten in de uitvoering van de transitie zodat het 2040 doel haalbaar is. Het Commissievoorstel onderkent dit en er wordt een duidelijke koppeling gelegd met de uitvoering, die Nederland ondersteunt.

Tot slot steunen veel lidstaten het Commissievoorstel om een zekere mate van flexibiliteit in het behalen van het 2040-doel te hanteren.

⁴ Corporate Leaders Group (2025)

https://www.corporateleadersgroup.com/files/business_and_investor_letter_2040_climate_target.pdf

⁵ *Kamerstuk II 2024-25*, 32 813, nr. 1501.

⁶ *Kamerstuk II 2024-25*, 21 501-08, nr. 9; *Kamerstuk II 2024-25*, 21 501-08 nr. 1002.

EU NDC

Tijdens de bijeenkomst van milieu- en klimaatministers beoogt het Deense voorzitterschap overeenstemming te bereiken tussen de lidstaten over de EU *Nationally Determined Contribution* (NDC) die alle partijen bij de Overeenkomst van Parijs, waaronder de EU, elke vijf jaar moeten indienen en voor COP30 gereed moet zijn.

Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat

IENW/BSK-2025/224993

De EU NDC beschrijft het EU-aandeel van de mondiale inzet tot aan 2035 om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5 graden Celsius, en om de andere langetermijndoelen van de Overeenkomst van Parijs te behalen. De inhoud komt grotendeels voort uit reeds aangenomen wetgeving. Het is geen wetgevend document met nieuwe, bindende verplichtingen voor EU-lidstaten.

De besluitvorming over de EU NDC voor 2035 hangt nauw samen met het Europese tussendoel voor 2040 (zie hierboven). Het Deense voorzitterschap is voornemens het EU NDC voor 2035 af te leiden van het overeen te komen 2040 doel.

Inzet Nederland

Het kabinet zet in op een EU NDC in lijn met de wetenschap, afgeleid van het reductiepad richting 2040 en 2050, afgeleid van het overeen te komen 2040 doel, waarin de EU eveneens duidelijk maakt hoe zij opvolging geeft aan eerdere COP-besluiten, met name de *Global Stocktake* die tijdens COP28 is vastgesteld.⁷ Ook ziet het kabinet graag dat de EU-inzet op klimaatadaptatie terugkomt in de EU NDC.⁸ Dit komt overeen met het raamwerk voor de EU NDC dat de Commissie heeft toegelicht in voorbereidende ambtelijke werkgroepen.

Krachtenveld

Meerdere lidstaten onderschrijven net als Nederland het belang van de klimaatwetenschappelijke basis van de NDC en de implementatie van de *Global Stocktake*. Het grootste discussiepunt betreft het indicatieve EU doel voor 2035. Veel lidstaten willen deze afleiden van het EU 2040 doel, terwijl enkele lidstaten besluitvorming juist hiervan willen loskoppelen om de EU NDC minder ambitieus te krijgen.

II. Uitkomsten INC-5.2 onderhandelingen

Van 5 t/m 14 augustus vond in Genève de hervatting van de onderhandelingen plaats die moeten leiden tot een mondiaal juridisch bindend instrument om plasticvervuiling tegen te gaan (VN plasticverdrag). Hoewel de onderhandelingen beter inzicht boden in de posities van de verschillende partijen en er op de laatste dag hoop was dat de landen eruit zouden kunnen komen, is het niet gelukt om tot een overeenkomst te komen. De verschillen tussen landen die pleiten voor ambitieuze mondiaal bindende maatregelen en de belangen van de groep van met name olieproducerende landen, waar nu ook de VS zich bij heeft aangesloten, bleken te groot om in de beperkte tijd een oplossing te vinden om deze verschillen te overbruggen. Daarnaast werd het proces gekenmerkt door gebrek aan leiderschap om partijen vroeg in het proces bijeen te brengen en te werken aan een positief resultaat. De twee tekstvoorstellen die de voorzitter op 13 en 14 augustus publiceerde waren beide niet in balans en riepen verzet op bij de lidstaten.

⁷ Kamerstuk II 2023-2024, 31 793, nr. 256.

⁸ Kamerstuk II 2024-2025, 21 501-08, nr. 1002.

De staatssecretaris van IenW heeft op 13 augustus deelgenomen aan het ministeriële onderdeel van de onderhandelingen en in het ministeriële rondetafelgesprek opgeroepen tot samenwerking ter bevordering van de circulaire plastics economie. Daarnaast heeft hij gesprekken gevoerd met de Eurocommissaris voor Milieu, Waterbestendigheid en een Concurrerende Circulaire Economie en collega's van o.a. Frankrijk, Denemarken, Indonesië en Zuid-Afrika.

De onderhandelingsronde is uiteindelijk geschorst en afgesproken is dat de onderhandelingen op een nader te bepalen moment zullen worden voortgezet. De Executive Director van UNEP zal tijdens de VN Milieuvergadering (UNEA-7) van 8 tot en met 12 december in Nairobi, Kenia, rapporteren over de uitkomsten van de onderhandelingen.

III. Position paper Bioeconomy strategie

Naar aanleiding van een *Call for Evidence* van de Europese Commissie over de *Bioeconomy Strategy* heeft het kabinet voor de Nederlandse inbreng een Position paper ingediend, die is toegevoegd als bijlage bij deze brief. De inbreng betreft o.a. het creëren en beschermen van groene markten voor biogebaseerde producten, het steunen van agrarische producenten en strategische industrieën, en het doen toenemen van de beschikbaarheid van duurzame biograndstoffen. Deze schaarse duurzame biograndstoffen dienen zo hoogwaardig mogelijk te worden ingezet aan de hand van te implementeren duurzaamheidscriteria en cascaderingsprincipes.⁹

⁹ Hierin is hoogwaardige inzet van biograndstoffen de inzet in materialen, zoals in de chemie of de bouw, terwijl de verbranding van biograndstoffen voor bijvoorbeeld energie laagwaardigere toepassingen zijn.

Scaling the EU's Bioeconomy: priorities to achieve defossilisation and strategic autonomy

Input from the Dutch government for the Call for Evidence for the initiative 'Towards a Circular, Regenerative and Competitive Bioeconomy'

The Dutch government welcomes the European Commission's proposal to update the Bioeconomy Strategy.¹ A strong bioeconomy is needed to achieve a healthy, climate neutral and circular society, to future-proof revenues for companies and farmers in the EU and to diversify the EU's agriculture. By providing solutions for circular use of raw materials, bioeconomy and biotechnology contribute to the EU's strategic autonomy. The Netherlands has recently published its national vision for biotechnology,² and is working on a strategy for bio-based resources. In this document, we list our key priorities regarding the EU's Bioeconomy Strategy.

- 1. Create and protect European lead markets for bio-based products:** one of the strategy's main aims is to increase resource efficient, energy efficient and circular use of biological resources by creating stable demand. We support this objective and set out our key priorities below:
 - a. **Market creation for high-value applications:** we ask the Commission to take note of the Joint Statement on a Sustainable Carbon Policy Package.³ Specifically, we ask the Commission to consistently broaden product regulation, such as minimum content requirements, to include recycled, bio-based and CO₂-based materials. We therefore support the proposals to include bio-based targets in the Packaging and Packaging Waste Regulation⁴ and in the revision of the Detergents Regulation.
 - b. **Harmonisation and level playing field:** we support the Commission's focus on prioritizing high-value applications of biomass, which is in line with the Dutch framework for the sustainable use of biomass.⁵ Sustainable biomass is scarce and should therefore be used in line with the cascading principle. To achieve this, harmonisation of sustainability criteria for all uses of biomass is crucial. We therefore support the extension of sustainability criteria in line with article 29 of the Renewable Energy Directive to the use of biomass for materials. To create a level playing field between fossil, recycled and biogenic carbon, the methodologies for life cycle analysis should be harmonised to enable a fair comparison. We advocate for using the -1/+1 approach for high-value applications as this recognises the uptake of biogenic carbon also in cradle-to-gate assessments. We also stress the importance of the application of the Safe and Sustainable by Design principles in the R&D phase of the development of new substances and materials. These measures would support the uptake of sustainable carbon within the Single Market in, e.g., the chemical sector. Finally, we would like the Commission to undertake an impact assessment regarding the necessity and possibility for measures ensuring a level playing field and safeguarding sustainability standards. Any such measures should be in line with international obligations (e.g., WTO), and their achievability, administrative burden and impact on third countries should be considered.
- 2. Support primary producers and a strategic industry:** we welcome the Commission's aim to strengthen the role of primary producers and to remove unnecessary and unjustified barriers to bio-based manufacturing. Our key priorities regarding these objectives are:
 - a. **Strengthening the role of primary producers:** primary producers play an essential role in the transition towards a circular, regenerative and competitive bioeconomy. Therefore, it is crucial that a level playing field within the EU is created to maintain fair competition between

¹ Minister of Foreign Affairs 2025, Kabinetsappreciatie nieuwe initiatieven 'Werkprogramma van de Commissie 2025' – [link](#)

² Rijksoverheid 2025, Kabinetsvisie op biotechnologie 2025-2040 - [link](#)

³ Rijksoverheid 2024, Joint statement on a European sustainable carbon policy package - [link](#)

⁴ We support the current exemptions in the PPWR around packaging for medical purposes as formulated in 2025/40, article 7, 4 and would propose the same exemptions in the case of bio-based targets

⁵ Ministry of Infrastructure and Water management 2020, Sustainability framework for biomass - [link](#)

primary producers in different member states during the transition towards the production of different types of crops needed for the bioeconomy. In addition, agricultural production should not only be economically viable but should also take place within planetary boundaries. Land and resource use needs to be carefully considered in the production of food and other biomass products. To ensure soil health, sufficient biomass should stay available to be applied back to the soil as organic matter, in line with the existing EU targets for European soils.⁶ Finally, we address the importance of prioritizing food security within the transition.

- b. **Scaling a strategic industry:** industrial biotechnology, biorefinery and use of biomass for chemicals will increasingly contribute to our economy, and supply strategic sectors like defence, life sciences & health, energy and agri & food. By providing sustainable alternatives to fossil resources and processes, the bioeconomy contributes to long-term competitiveness, energy and resource efficiency and to strategic autonomy. The bioeconomy also offers opportunities for the EU to realise CO₂ removals (CDR).⁷ CDR will be needed to meet climate targets, all the while maintaining focus on climate mitigation efforts. However, innovation in these sectors faces long development timelines, high risks and requires large capital and human investments. To ensure a thriving industry, innovations and skills need to scale here. Increased market demand, clarity on biomass sustainability criteria and an effective level playing field as mentioned above will improve access to financing. To further support innovative solutions (e.g., manufacturing of PEF),⁸ the plastics manufacturing sections of EU Taxonomy should be extended beyond bio-waste feedstock to include all sustainable biomass. Finally, we also support the Commission's initiative for a Biotech Act.
- c. **Proportional and future-proof legislation:** developers of and investors in bio(tech) innovations are hampered by inconsistent regulations. To make the best possible use of innovations while maintaining high safety standards, we need a proportional and future-proof approach in EU legislation and regulations with transparent, efficient and predictable authorisation procedures. An example of inconsistency is the regulation around contained use, which is regulated across the EU for micro-organisms, but not for animals and plants.⁹

3. **Increase sustainable biomass availability:** we support the Commission's aim to secure the competitive and sustainable supply of biomass. Our key priorities regarding this objective are:

- a. **Sustainable application of biomass according to the cascading principle:** biomass is too valuable to serve as a one-to-one replacement in all fossil applications. Efforts should be made to reduce overall feedstock use through high-level R-strategies (reduce, reuse, repair and recycle). Additionally, applications of bio-based feedstock, for which more sustainable alternatives are both available and pending, need to be phased out. Phasing out must go hand in hand with the phasing in of these alternatives. In some cases, e.g., the use of biofuels for passenger cars, biomass should play a temporary role within a strategy aimed at swiftly finding alternative sources. In this type of bridging application, it is important to prevent lock-ins. As mentioned above, market creation for high-value applications is one way to ensure biomass is used to its highest-value potential. This should happen in parallel with the phasing out of support for low-value applications (e.g., subsidies) where effective. As the Dutch government, we have committed to the phaseout of subsidies for low-value biomass applications as soon as possible, where effective for phasing in high-value applications.¹⁰ We call upon the Commission to provide a comprehensive and long-term view on the buildup of

⁶ EU Mission: A soil deal for Europe

⁷ The Netherlands supports demand creation for CDR at the EU level, for example through a reverse auction financed with ETS-revenues - [link](#)

⁸ PEF is a plant-based alternative for PET plastic

⁹ Directive 2009/41

¹⁰ Rijksoverheid 2024, Regeerprogramma - [link](#)

the use of biomass in high-value applications and the phaseout of the use of biomass in low-value applications.

- b. **Mobilisation of the EU's sustainable biomass potential by taking an integral approach:** even with careful use of biomass only for applications where there are no available alternatives for the time being, the need for sustainable biomass will rise sharply. Mobilising the EU's biomass potential is therefore an important step towards a higher degree of strategic autonomy for energy and raw materials. So far, policy has rightly focused on mitigating the risks associated with increasing the use and supply of biomass. At the same time, positive synergies with other policy goals are possible. For example, we see opportunities for deployment of regenerative and innovative agricultural methods, which could potentially contribute to restoration of marginal lands, biodiversity and climate adaptation.¹¹ When these goals are met, sustainable harvest of biomass for materials and remaining energetic purposes might increase as an additional benefit. However, finding and utilising these potential synergies requires an integral approach in order to maximise the positive effects of biomass mobilisation. Therefore, we call for the inclusion of bioeconomy interests also in policy development in other areas, such as the Common Agricultural Policy, the Circular Economy Act and climate mitigation and adaptation policy. In addition, we observe that so far, efforts have been directed at land-based agriculture. We encourage the Commission to explore the potential of water-based agriculture (seaweeds and seagrass) to increase biomass availability.
- c. **Conditionally allowing the use of food and feed crops for high-value applications:** available land for growing crops is limited. Food security is and must remain priority. The available area for cultivation of crops for applications beyond food and feed should be examined. This should include dedicated land for non-food applications as well as land where the cultivation of crops for non-food applications could be additional to or synergistic with food and feed, as analysis shows that using biomass cultivated on agricultural land for purposes other than food and feed does not in itself have a negative impact on food security. On the contrary, growing sustainable, land-efficient food and feed crops can have multiple benefits for local and global food security, climate mitigation, market stability and economic security.¹¹ We call for providing space for the deployment of those crops that are most efficient to use for the highest value applications, e.g., sugar beet. The yield of fermentable sugars that can be used as feedstock for biotechnology is considerably higher in primary versus secondary crops.¹² Moreover, many promising technologies for bio-based materials that are ready to scale are based on sugar. In the short term, where technology to produce sugars from lignocellulosic biomass is not yet available at scale, we support the flexible use of primary crops across food, feed and non-food applications, provided the cultivation meets the abovementioned sustainability criteria and sustainable end-uses.¹³ The cultivation and use of food and feed crops for bio-based materials (if all petrochemicals would be replaced by bio-based alternatives) would only require 5% of world arable farming area and therefore do not pose a threat to food security.¹⁴ For the long-term, we advocate that sustainability criteria of biomass, rather than limitations for the type of crop, should drive policy decisions. It is important to maintain harmonized sustainability criteria for biomass used in different applications (e.g., biofuels and materials) to enable synergies in production.

¹¹ Faaij 2022, Repairing what policy is missing out on: a constructive view on prospects and preconditions for sustainable bio-based economy options to mitigate and adapt to climate change - [link](#)

¹² Dammer 2023, The use of food and feed crops for bio-based materials and the related effects on food security - [link](#)

¹³ SER 2020, Biomass in the balance – [link](#)

¹⁴ Deloitte 2014, Opportunities for the fermentation-based chemical industry - [link](#)