

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

IE

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2020

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 9 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling Methaanstrategie

Fiche 2: Mededeling strategie voor duurzame chemische stoffen

Fiche 3: Mededeling Een renovatiegolf voor Europa

Fiche 4: Besluit 8e Milieuactieprogramma

Fiche 5: Mededeling verbetering toegang tot rechter in milieuzaken in EU en lidstaten

Fiche 6: Wijziging Verordening implementatie Verdrag van Aarhus

Fiche 7: Verordening EU-éénloketomgeving voor douane

Fiche 8: Verordening gemeenschappelijk Europees Luchtruim

Fiche 9: Verordening Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart -prestatiebeoordelingsorgaan gemeenschappelijk Europees luchtruim

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche 4: Besluit 8^e Milieuactieprogramma

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende een algemeen milieuactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2030
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
14 oktober 2020
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2020) 652 final
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A0652%3AFIN>
- e) *Nr. Impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 192(3) VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

De Commissie heeft op 14 oktober jl. een voorstel voor een besluit tot het instellen van het 8^e milieuactieprogramma (MAP) gepresenteerd. Het opstellen van een MAP vloeit voort uit de verdragsverplichting onder artikel 192, lid 3 VWEU, en vormt van oudsher het kader voor milieu en klimaatbeleid in de EU. Met de in 2019 uitgekomen Europese Green Deal, en recent uitgebrachte voorstellen² heeft de Commissie reeds kaders voor het milieu en klimaatbeleid geschetst. Het MAP vormt ditmaal dan ook geen beleidsmatige routekaart, maar richt zich op de effectieve implementatie en monitoring van deze milieu en klimaatambities. Deze editie van het MAP zou dan ook gezien kunnen worden als een monitoringskader voor de Europese Green Deal.

Het voorstel herhaalt de milieu en klimaatdoelen uit de Europese Green Deal en koppelt deze aan het langetermijndoel voor 2050: op een duurzame manier leven binnen de planetaire grenzen. Daarnaast worden de milieudoelen van de 2030 agenda van de VN en de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) aangehaald als leidende principes voor de inzet onder dit MAP (2021 t/m 2030).

De Commissie identificeert zes prioritaire doelstellingen: het behalen van het op te hogen klimaatdoel voor 2030 en het bereiken van klimaatneutraliteit in 2050; het boeken van continue vooruitgang in het verbeteren van de (klimaat)adaptieve capaciteit; het toewerken naar een regeneratief

BNC-fiche Europese Green Deal (Kamerstuk 35 377, nr. 1).

² Voorbeelden van deze voorstellen zijn de Verordening voor een Europese Klimaatwet, het Klimaatdoelstellingsplan 2030, de Europese Biodiversiteitsstrategie, de van boer-tot-bordstrategie, het Circulaire Economie Actieplan, het Europese herstellinstrument *Next Generation EU* en de Duurzame Chemicaliënstrategie (DCS).

groeimodel, waarbij economische groei losgekoppeld wordt van grondstoffengebruik en milieuvervuiling, en de transitie naar een circulaire economie wordt versneld; het nastreven van de nul-vervuilingsambitie voor een gifvrij milieu (*zero pollution ambition*); het beschermen, behouden en herstellen van de biodiversiteit waarbij de kwaliteit van ons natuurlijk kapitaal wordt verbeterd én het bevorderen van ecologische duurzaamheid en het verminderen van de door consumptie en productie veroorzaakte druk op milieu en klimaat.

Voor het behalen van deze doelstellingen zet de Commissie in op het verzekeren van een effectieve en efficiënte implementatie, waarbij geen nieuwe beleidsacties worden voorgesteld. Wel stelt de Commissie voor om middels het MAP een monitoringssysteem in het leven te roepen dat de algehele voortgang met betrekking tot de milieudoelen van de Unie inzichtelijk dient te maken. Het raamwerk dient aan te sluiten op al bestaande monitoringsinstrumenten, zoals het Europees Semester, het Eurostat SDG-monitoringsrapport en het jaarlijkse strategische prognose-verslag. Daarbij wordt belang gehecht aan de toegang tot en hergebruik van data die al bij Europese instanties en lidstaten bekend zijn, zoals satellietdata van het Copernicusprogramma. De Commissie stelt voor dat het Europese Milieuagentschap (EMA) en het Europese Chemicaliënenagentschap (ECHA) deze monitoringstaak dienen uit te voeren.

In tegenstelling tot het 7^e MAP, dat maar liefst 30 indicatoren had, zal het 8^e MAP met een beperkt aantal kernindicatoren werken die op hoofdlijnen de staat van het milieu, de belangrijkste pijnpunten en de effectiviteit van respons daarop weergeven. De indicatoren zullen leidend zijn in het hierboven genoemde op te zetten monitoringsmechanisme. De Commissie zal hiervoor lidstaten en stakeholders consulteren, met het doel de kernindicatoren eind 2021 te presenteren. In dit proces wordt rekening gehouden met bestaande monitoringsvoorstellen uit o.a. de biodiversiteitsstrategie, het Circulaire Economie Actieplan en de nul-vervuilingsambitie. Tevens stelt de Commissie voor een nieuwe onlinedatabase opzetten die overzicht geeft in de honderden bestaande milieu-indicatoren.

Naast de focus op monitoring stelt de Commissie een aantal randvoorwaarden om de zes prioritaire doelen ook daadwerkelijk te kunnen bereiken.³

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Gezien de breedte van de beleidsdoelstellingen raakt het voorstel aan meerdere plannen uit het regeerakkoord. Het kabinet zet zich bijvoorbeeld al een tijd in voor het ophogen van het Europese klimaatdoel voor 2030 naar ten minste 55% emissiereductie, voor verbetering van de luchtkwaliteit, voor een volledig circulaire economie per 2050, voor het versterken van biodiversiteit en voor de transitie naar kringlooplandbouw.

Het Nationaal Milieubeleidskader⁴ herhaalt de wens om milieuproblemen te voorkomen, en onderstreept daarbij het belang van internationale harmonisatie van milieumonitoring. De voorstellen uit het MAP komen

³ In artikel 3 van het voorstel wordt onder andere het belang van beleidscoherentie (b), effectieve integratie van milieubeleid in het Europese Semester (c), het uifaseren van milieuschadelijke subsidies middels marktconforme instrumenten (e) en het gebruik van digitale en datatechnologieën (g) onderstreept.

⁴ Ontwerp Nationaal Milieubeleidskader (Kamerstuk 28 663, nr. 75).

daarin tegemoet. Bovendien komen de doelstellingen uit het MAP overeen met de door het kabinet verwelkomde Europese Green Deal én biedt het een mogelijkheid om voortgang op de SDG's nauw te volgen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het is positief dat dit voorstel aansluit bij verschillende klimaat- en milieustrategieën die de Commissie het afgelopen jaar heeft gepubliceerd. Dit voorkomt stapeling van beleid en draagt bij aan een effectieve uitvoering. De inzet van het kabinet ten aanzien van de verschillende strategieën zoals uiteengezet in de respectievelijke BNC-fiches⁵ blijft daarbij het uitgangspunt. Het kabinet acht het wel van belang dat er bij de vaststelling van het MAP – gezien de looptijd van negen jaar – voldoende ruimte wordt gegeven voor de doorontwikkeling van de beleidsdoelstellingen indien nodig.

Het feit dat de Commissie in dit MAP de nadruk legt op het belang van efficiënte en effectieve monitoring wordt verwelkomd en kan de uitvoering van de beleidsdoelstellingen ondersteunen. Het is daarbij van belang dat het integrale karakter van de Green Deal ook in het monitoringsraamwerk wordt geborgd. De beperking tot een monitoringsraamwerk mag echter geen precedentwerking hebben voor komende MAPs. Zoals eerder benoemd heeft de huidige Commissie via de Europese Green Deal een integraal actieplan neergezet voor haar eigen termijn: de komende vijf jaar. Het kabinet acht het verstandig dat het MAP hierbij aansluit.

Tegelijkertijd is het wel van belang dat een volgende Commissie ook voldoende aandacht geeft aan de concrete uitvoering van de via dit MAP vastgelegde doelstellingen, ook nu het MAP niet inzet op concrete beleidsacties. Bij het aantreden van een volgende Commissie zal hierop moeten worden toegezien. Ook is het nog onduidelijk hoe de uitkomsten van het hernieuwde monitoringsmechanisme precies worden benut. Het kabinet acht een duidelijke communicatie over deze resultaten van groot belang, bijvoorbeeld door de uitkomsten van de monitoring mee te nemen in de effectbeoordelingen van toekomstig Europees klimaat- en milieubeleid. Dit dient ook ten goede te komen aan de betere implementatie van bestaande Europese milieureggeving.

Daarnaast komt in de evaluatie van het 7^{de} MAP naar boven dat klimaat- en milieuambities niet altijd zijn vertaald in effectieve beleidsinterventies.⁶ De complementariteit van het MAP zou er dan ook bij gebaat zijn geweest als het MAP ook voorstellen bevatte voor de coherente implementatie, op alle overheidslagen, van de wet- en regelgeving die uit de verschillende klimaat- en milieustrategieën voort zal vloeien.

De consultatie die wordt uitgevoerd om de kernindicatoren vast te stellen, wordt door het kabinet als kans geïdentificeerd. Dit proces kan benut worden om bijvoorbeeld de monitoring van de bijdrage van circulaire economie aan milieu en klimaatbeleid concreter vorm te geven. De

⁵ Voor reeds uitgebrachte voorstellen betreft dit: BNC-fiche Verordening Europese Klimaatwet (Kamerstuk 22 112, nr. 2860); BNC-fiche Climate Target Plan (Kamerstuk 22 112, nr. 2594); BNC-fiche Biodiversiteitsstrategie (Kamerstuk 22 112, nr. 2897); BNC Fiche Verordening Farm-to-Fork (Kamerstuk 22 112, nr. 2891); BNC Fiche Circulaire Economie Actieplan (Kamerstuk 22 112, nr. 2865); BNC-fiche Europese herstelinstrument Next Generation EU (Kamerstuk 22 112, nr. 1543); De Duurzame Chemicaliën Strategie is op dezelfde dag als het MAP gepresenteerd. Het BNC-fiche voor de Duurzame Chemicaliën Strategie zal gelijktijdig met dit fiche worden gepubliceerd.

⁶ Conclusies van de Raad, «Het 8^e milieuactieprogramma – Samen de trends ombuigen», ST 12795 2019 INIT.

uitkomsten van het PBL-monitoringsprogramma Circulaire Economie kunnen daarbij worden ingebracht. In dat kader is het kabinet van mening dat er vanuit de Commissie structurele inzet nodig is op de ontwikkeling van een robuuste databasis over de inputs en outputs van productieprocessen en de bijbehorende milieu-impact. Tevens dient de identificatie van deze kernindicatoren een bijdrage te leveren aan het vergroten van de coherentie en consistentie van het instrumentarium uit de verschillende sectorale EU-reguleringskaders voor milieu en klimaat, zoals genoemd in artikel 3 van het voorstel.

Ook is het van belang om in de consultatie aandacht te vragen voor regionale verschillen, het borgen van een maatwerk aanpak kan de effectiviteit van het beleid namelijk vergroten. Tevens kunnen verschillende dataverzamelingen waar Nederland over beschikt ingezet worden voor het ontwikkelen en verbeteren van bestaande monitoring. Dit biedt eveneens kansen om aandacht te vragen voor het belang van satellietdata. Zoals in de nota ruimtevaartbeleid is aangegeven leveren satellietdata in toenemende mate een bijdrage aan de transitieopgaven en missies van het kabinet.⁷ Het combineren van satellietdata met andere datasets en kunstmatige intelligentie maakt nieuwe toepassingen en diensten mogelijk, o.a. ten aanzien van het monitoren van de SDG's. Gezien een deel van het milieubeleid decentraal wordt uitgevoerd zal het kabinet de decentrale overheden betrekken bij de totstandkoming van indicatoren en het uitwerken van het monitorings- en rapportagemechanisme.

Implicaties voor brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie Van Raan⁸ om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Ten aanzien van deze mededeling worden de effecten op alle vier de aspecten door het kabinet als positief beoordeeld. Het voorstel past binnen een kosteneffectief pad naar een duurzame, circulaire en klimaatneutrale Unie en draagt daarmee bij aan de haalbaarheid en betaalbaarheid van nationale milieu en klimaatdoelen. Daarnaast zal het verbeteren en harmoniseren van Europese milieumonitoring een positief effect hebben op onder andere de luchtkwaliteit, gezondheid, het behoud van biodiversiteit en de kapitaalvoorraden voor latere generaties.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Over het algemeen zijn de eerste reacties van lidstaten ten aanzien van het voorstel positief wat betreft de koppeling van het MAP aan de doelen uit de Green Deal. Lidstaten zijn echter kritisch over de mogelijke precedentwerking t.a.v. toekomstige programma's. De verwachting is dat het krachtenveld zich verder zal vormen rond de publieke consultatie. Het Europees Parlement heeft zich nog niet uitgelaten over dit voorstel.

⁷ Nota Ruimtevaartbeleid, Kamerstuk 24 446, nr. 64.

⁸ Kamerstuk 353 77, nr. 19

4. Beoordeling ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Naar de mening van het kabinet is het voorstel gebaseerd op de juiste rechtsgrondslag. Op het terrein van milieu heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (zie artikel 4, lid 2, e, VWEU). Op basis van artikel 192, lid 3 VWEU stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure algemene actieprogramma's vast waarin de te verwezenlijken prioritaire doelstellingen worden vastgelegd. Op basis van deze bepaling dient ook het MAP te worden vastgesteld.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel positief. Het is een Verdragsverplichting voor de EU om een Milieuactieprogramma vast te stellen, optreden kan alleen op EU-niveau plaatsvinden. Ook gezien de grensoverschrijdende effecten van milieu en klimaatproblematiek wordt handelen op het niveau van de Unie als passend gezien.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel positief. Het voorstel biedt een raamwerk om bestaande voorstellen te monitoren. Dit is nodig om efficiënt milieubeleid te kunnen voeren en waar nodig dit beleid aan te scherpen. Het kabinet is van mening dat het voorstel van de Commissie dan ook noodzakelijk is om de milieu en klimaatdoelen uit de Green Deal, en de daaruit voortvloeiende voorstellen, te bereiken. Daarbij gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk, omdat er wordt aangesloten bij reeds bestaande monitoringsinstrumenten, er gewerkt gaat worden met een aantal kernindicatoren en omdat er geen aanvullende beleidsacties geformuleerd worden.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Dit voorstel is conform de financiële kaders van het MFK 2021–2027 opgesteld. Wel wordt er opgeroepen tot aanvullende middelen voor het EMA en ECHA. Deze middelen zullen uit het LIFE-budget worden gehaald, binnen het daarvoor vastgestelde plafond.

Indien er gevolgen zijn voor de EU-begroting is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Het MAP doet geen concrete nieuwe beleidsvoorstellen, maar is beperkt tot het opzetten van een monitoringsraamwerk. De kosten van die monitoringsraamwerk zullen worden gedragen door de Europese begroting. Wel bestaat de mogelijkheid dat het verzamelen en delen van de benodigde data financiële consequenties kan hebben voor decentrale overheden en uitvoeringsorganisaties.

Het kabinet benadrukt daarbij dat de uitwerking van de zes beleidsdoelstellingen die het MAP vastlegt, die volgen via de uitwerking van de voorstellen uit de Green Deal en de bijhorende strategieën en wetgeving, per geval op kosteneffectiviteit en toekomstbestendigheid zullen moeten worden getoetst, zoals benadrukt in het BNC-fiche inzake de Green Deal. Eventuele budgettaire gevolgen voor het Rijk en de decentrale overheden worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Voortbouwend op bovenstaande toelichting heeft het MAP geen financiële consequenties voor bedrijfsleven en burger.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Het voorstel van de Commissie heeft minimale gevolgen voor de regeldruk en administratieve lasten. Deze lasten beperken zich tot de betrokkenheid bij de identificatie van de kernindicatoren. Bij de uitwerking van eventuele maatregelen ten behoeve van dit proces zal het kabinet rekening blijven houden met de gevolgen van de regeldruk voor decentrale overheden, bedrijfsleven en burgers.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Het kabinet ziet de omschakeling naar een duurzame groei van de economie als een kans om het concurrentievermogen van de EU te versterken (*first mover advantage*). Zo biedt dit lange termijn zekerheid voor het bedrijfsleven en worden er bijvoorbeeld investeringen in duurzame technologieën gestimuleerd. Bovendien kan de EU met het voorgestelde besluit een toonaangevende positie in de mondiale transitie naar een duurzame, circulaire en klimaat neutrale Unie innemen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het MAP betreft een voorstel voor een besluit en is daarmee verbindend in al haar onderdelen (artikel 288 VWEU). Er is geen nationale of decentrale regelgeving die op basis van het MAP moet worden aangepast.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat geen gedelegeerde en/of uitvoeringsbepalingen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Het besluit treedt twintig dagen na publicatie in werking (artikel 6 voorstel).

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In artikel 5 van het voorstel staat dat de Commissie uiterlijk op 31 maart 2029 een evaluatie van het MAP moet hebben uitgevoerd. Het kan als gemis worden gezien dat een mid-term evaluatie ontbreekt.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het besluit is voor zover nu te beoordelen uitvoerbaar.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het kabinet ziet geen implicaties voor ontwikkelingslanden naar aanleiding van het voorgestelde besluit.