I. Verslag Milieuraad 12 oktober 2026

Tijdens de Milieuraad van 12 oktober 2026 in Luxemburg stond een beleidsdebat over de herziening van het emissiehandelssysteem (ETS-1) op de agenda. Daarnaast stond het accorderen van de Raadsconclusies van de *Conference of the Parties* (COP31, klimaat) en COP17 (biodiversiteit) op de agenda. Tot slot werden acht diversenpunten geagendeerd vanuit zowel de lidstaten als de Europese Commissie (hierna: Commissie) en het Iers voorzitterschap. De Minister van Klimaat en Groene Groei nam deel namens het kabinet.

Tijdens het Commissiedebat over de Milieuraad op 7 oktober 2026 zijn drie moties aangenomen. Dit zijn motie 1051 van lid Müller over gratis emissierechten, motie 1052 van lid van den Berg over conditionaliteiten en motie 1017 van lid van Oosterhout over een Europese roadmap over de uitfasering van fossiele brandstof.[1] Alle drie de moties zijn afgedaan tijdens de Milieuraad. Hierover wordt de Kamer in het verslag uitgebreider geïnformeerd.

Naast het verslag van de Milieuraad wordt u in de bijlage geïnformeerd over de reactie van het kabinet op de aanbevelingen uit de Wetenschapstoets over de ETS herziening en het onderzoek van het Wereld Natuurfonds (WWF) naar de opvattingen van Europese bedrijven over de relatie tussen klimaatbeleid en concurrentievermogen naar aanleiding van toezeggingen uit het Commissiedebat Milieuraad van 7 oktober jl. [2] Tevens wordt u in de bijlage van dit verslag geïnformeerd over de publieksversie van de zevende nationale rapportage voor het Biodiversiteitsverdrag, waarin de voortgang op de implementatie van het *Global Biodiversity Framework* (GBF) in Europees en Caribisch Nederland uiteen wordt gezet. Tot slot wordt u in de bijlage geïnformeerd over de voorlopige resultaten van het onderzoek van de Commissie over de stresstest van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Dit is conform de toezegging in het verslag van de Milieuraad van 25 juni om de Tweede Kamer na ontvangst van het tussenrapport hierover te informeren.

Beleidsdebat over de herziening van het emissiehandelssysteem (ETS-1)

Tijdens de Milieuraad van 12 oktober vond de eerste formele bespreking van de ETS1-herziening plaats. Het voorzitterschap stelde de Raad drie discussievragen over het ambitieniveau, de ETS-fondsen en uitbreiding van de scope naar afvalverwerkingsinstallaties, kleinere schepen (tussen de 400 en 5.000 bruto ton inhoud) en vluchten van de EER naar derde landen met een bestemming binnen 5.000 km van Frankfurt. Tijdens de bespreking maakten lidstaten hun prioriteiten bekend. Een groep lidstaten koppelde de herziening van ETS1 aan hoge energieprijzen en het verlies van concurrentiekracht. Andere lidstaten, waaronder Nederland, benoemden juist het belang van ETS voor de Europese concurrentiekracht, innovatie en als essentieel om onafhankelijk te worden van de prijsvolatiliteit van fossiele energie. Dit uitte zich ook in de discussie over het ambitieniveau en de Lineaire Reductie Factor (LRF). Vier lidstaten uit de eerste groep pleitten voor meer ruimte tot 2036. Hiertegenover stond een groep lidstaten, waaronder Nederland, die graag vast wilde houden aan de huidige LRF van 4,4% tot aan 2036. Eén van de argumenten die hiervoor werd aangedragen is dat alle emissiereductie die niet via het ETS wordt bereikt, in andere sectoren moet worden opgevangen en daardoor bijvoorbeeld huishoudens harder worden geraakt.

Een groep lidstaten, waaronder Nederland, heeft uitgesproken kritisch te zijn op de rol van internationale kredieten binnen het ETS. Twee lidstaten stelden expliciet dat de inzet van internationale kredieten complementair moet zijn aan emissiereductie in de EU. Een grote groep lidstaten wilde geen automatische aanpassing van de LRF bij gebrek aan kredieten en pleitte voor een geleidelijke aanpak.

---

[1] Moties ingediend bij het tweeminutendebat Milieuraad 12 oktober | Tweede Kamer der Staten-Generaal

[2] TZ202610-09 en TZ202610-092.

Er bestond consensus onder de lidstaten over het belang van het voorkomen van koolstoflekkage en het gericht besteden van de ETS-inkomsten aan industrie, alleen werd er verschillend gedacht over de invulling hiervan. Een kleine groep lidstaten is tegen langzamere uitfasering van gratis rechten. Ook Nederland heeft in deze context het belang van een sterk *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM) benadrukt. Aan de andere kant wil een groep lidstaten echter verder gaan dan het voorstel van de Commissie. Nederland heeft benadrukt dat een hoger percentage, minimaal 75%, van de ETS-inkomsten moet worden ingezet ter ondersteuning van de verduurzaming van de industrie en de versterking van het concurrentievermogen.

Verder sprak de Raad over de voorgestelde conditionaliteiten voor het ontvangen van gratis rechten. Slechts twee lidstaten konden zich vinden in de huidige vorm. Een iets grotere groep is sceptisch op het voorstel over conditionaliteiten in zijn geheel. Daarentegen is het grootste deel van de lidstaten het eens met het idee achter het voorstel, maar ziet graag verbetering in het voorstel. Nederland heeft zowel tijdens de Raad als bilateraal in gesprekken met de Commissie, opgebracht dat het belangrijk is dat de conditionaliteiten zo worden vormgegeven, dat de investeringsopgave haalbaar is, met oog op liquiditeitsproblemen of netcongestie.

Wat betreft fondsen trok zich een lijn af tussen lidstaten die voor meer ambitie zijn en landen die voordeel hebben van bijvoorbeeld het Moderniseringsfonds. Daarbij benadrukte Nederland, gesteund door een groep ambitieuze lidstaten, het belang van verdeling van ETS-gelden op basis van kosteneffectiviteit en excellentie. De groep daar tegenover had kritiek op de voorgestelde verlaging van het Moderniseringsfonds en bepleitte betere geografische verdeling onder de andere fondsen onder het ETS zoals het Innovatiefonds.

Tot slot stond de uitbreiding van de reikwijdte van ETS1 ter discussie. Nederland steunt de uitbreiding naar afvalverbrandingsinstallaties, maar is geen voorstander van de mogelijkheid tot een nationale opt-out omdat dit een ongelijk speelveld creëert. Een andere groep lidstaten heeft zich negatief geuit over de uitbreiding naar afvalverbranding. Nederland heeft aangegeven het voorstel over luchtvaart interessant te vinden, maar ziet graag de impact assessment tegemoet. Met betrekking tot de uitbreiding in de maritieme sector uitten veel lidstaten zorgen over de risico's op omzeiling. Deze groep, met name lidstaten met veel afhankelijkheid van de maritieme sector, gaf ook aan sterke twijfels te hebben bij uitbreiding naar kleine schepen. Nederland sprak uit voorstander te zijn van de uitbreiding naar kleinere schepen.

Buiten de discussie om was er een gecoördineerde oproep van een aantal lidstaten dat het ETS-2 ook onderdeel moet worden van deze herziening. Dit werd stevig tegengesproken door een groep lidstaten, met bijval van Nederland.

Raadsconclusies over Klimaat-COP31
Tijdens de Milieuraad van 12 oktober 2026 hebben de lidstaten de Raadsconclusies over de inzet van de EU voor de 31e klimaatconferentie (COP31) vastgesteld. De conclusies vormen de gezamenlijke EU-inzet voor de onderhandelingen tijdens COP31 van 9-20 november in Antalya. De bespreking tijdens de Raad richtte zich met name op de prioriteiten voor de EU, de uitvoering van bestaande klimaatafspraken en de verwachtingen ten aanzien van de uitkomsten van de klimaatconferentie.

Een groot aantal lidstaten benadrukte dat COP31 vooral in het teken moet staan van de implementatie van bestaande afspraken uit de Overeenkomst van Parijs, waarbij uiteraard op de lopende onderhandelingen voldoende voortgang moet worden geboekt, zoals over het formuleren van aanvullende doelstellingen. Daarbij werd onderstreept dat het succes van COP31 niet uitsluitend moet worden beoordeeld aan de hand van multilaterale onderhandelingsresultaten, maar ook aan de hand van concrete voortgang bij de uitvoering van VN-klimaatplannen (*Nationally Determined*

Contributions, NDC's) en bestaande mondiale afspraken. Verschillende lidstaten riepen op om landen die dit nog niet hebben gedaan, aan te sporen hun NDC's tijdig in te dienen en de transparantie over de voortgang te versterken.

Ten aanzien van mitigatie benadrukten de Commissie en veel lidstaten, waaronder Nederland, het belang van verdere emissiereducties, het versnellen van de energietransitie en het verminderen van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen. Zij verwezen hierbij nadrukkelijk naar het recente *UNEP Overshoot Report*, dat bevestigt dat de wereldwijde opwarming in elk geval tijdelijk boven de 1.5°C uit zal komen. Schone elektrificatie, de opschaling van hernieuwbare energie en energie-efficiëntie werden daarbij als belangrijke prioriteiten genoemd. Verschillende lidstaten wezen erop dat elektrificatie niet alleen bijdraagt aan het tegengaan van klimaatverandering, maar ook aan energiezekerheid, economische weerbaarheid en concurrentievermogen. Daarbij werd onderstreept dat de mondiale energietransitie en de uitvoering van de afspraken uit de eerste mondiale inventarisatie (*Global Stocktake*) richtinggevend moeten zijn voor de verdere klimaatonderhandelingen. Ook werd het belang benadrukt van een wetenschappelijk onderbouwde EU-inzet, met een centrale rol voor het *Intergovernmental Panel on Climate Change*. Lidstaten wezen op de noodzaak om de urgentie van de meest recente klimaatwetenschappelijke inzichten te blijven uitdragen en de geloofwaardigheid van de Overeenkomst van Parijs te waarborgen.

Lidstaten benadrukten ook het belang vrijwillige initiatieven en samenwerkingsverbanden waarvoor het VN-klimaatverdrag onder art 7c expliciet ruimte biedt. Deze mondiale actie-agenda kan volgens verschillende lidstaten bijdragen aan het mobiliseren van investeringen, politieke steun en concrete klimaatactie, en daarmee de uitvoering van bestaande afspraken versnellen. Lidstaten onderstreepten daarbij dat initiatieven buiten het formele onderhandelingsproces het multilaterale klimaatsysteem moeten aanvullen en niet vervangen. Ook werd gewezen op het belang van een heldere EU-communicatie over de voordelen van klimaatactie voor energiezekerheid, economische ontwikkeling en maatschappelijke weerbaarheid. Nederland benadrukte in dit kader het belang van de *Transitioning Away from Fossil Fuels*-initiatieven. Hierbij riep Nederland de EU op om een gezamenlijke routekaart voor de afbouw van fossiele brandstoffen op te stellen.[3] Deze moet richting geven aan toekomstige maatregelen en moeten maken welke maatregelen en initiatieven de EU al uitvoert en zal de Europese inzet richting internationale partners versterken.

Over klimaatfinanciering benadrukten veel lidstaten dat de EU moet vasthouden aan de afspraken over het nieuwe collectieve klimaatfinancieringsdoel (*New Collective Quantified Goal*) van COP29 in Bakoe en geen nieuwe financiële verplichtingen moet aangaan. De Commissie en verschillende lidstaten pleitten voor een effectieve inzet van bestaande middelen, met bijzondere aandacht voor kwetsbare landen en kleine eilandstaten. Ook werd het belang onderstreept van een eensgezinde EU-positie en een efficiënter gebruik van beschikbare middelen.

Tot slot benadrukten veel lidstaten het belang van klimaatadaptatie, met bijzondere aandacht voor de minst ontwikkelde landen en kleine eilandstaten. Ook hier werd verwezen naar het *UNEP Overshoot Report*. Verder werd het belang van een rechtvaardige transitie onderstreept. Verschillende lidstaten steunden de verdere uitwerking van een VN-mechanisme voor een rechtvaardige transitie, mits dit niet leidt tot nieuwe financiële verplichtingen, aanvullende rapportage of onnodige institutionele structuren.

In het Klimaatplan 2025-2035 is toegezegd dat de Tweede Kamer uiterlijk in 2026 geïnformeerd wordt over verdergaande (mitigatie)maatregelen in het scenario dat de klimaatdoelen van Parijs buiten beeld dreigen te raken. Bij volledige uitvoering van de huidige klimaatplannen komt de

[3] Kamerstukken II, 2026-2027, nr. 21501-08-1057

wereld uit op 2,3 tot 2,5 graden opwarming. We zullen in de komende jaren al de 1,5 graden overschrijden. Een tijdelijke overschrijding gaat gepaard met risico's rond klimaatextremen en kantelpunten in het klimaatsysteem. Verhoogde ambitie en versnelde uitvoering blijven noodzakelijk, om de duur van deze overschrijding zoveel mogelijk te beperken. Tegelijkertijd kunnen beleidskeuzes die nu ondenkbaar lijken in de toekomst onvermijdelijk in beeld komen. Op basis van dit voortschrijdend inzicht zal de minister van KGG de voorzitter van de Wetenschappelijke Klimaatraad (WKR) per brief verzoeken om een wetenschappelijk advies uit te brengen over mogelijke beleidskeuzes bij (tijdelijke) overschrijding van 1,5 °C en kantelpunten in het klimaat. In overleg met de WKR zal het product meegenomen worden bij de voorbereidingen van het Klimaatplan, dat in 2029 moet worden opgeleverd.

Raadsconclusies over Biodiversiteit-COP17
De conclusies voor COP17 onder het VN-biodiversiteitsverdrag zijn aangenomen. Een grote groep lidstaten, waaronder Nederland, benadrukte het belang van het versnellen van de uitvoering van het *Global Biodiversity Framework* (GBF). De Commissie verwees daarbij naar de nationale herstelplannen die worden ontwikkeld in het kader van de Natuurherstelverordening. Ook riep een grote groep lidstaten op om biodiversiteit sterker te verankeren in verschillende beleidsdomeinen en synergiën te benutten. Daarnaast pleitte een grote groep lidstaten voor inzet op private financiering, waarbij werd verwezen naar *Nature Credits*. Verder riep de Commissie, met steun van enkele lidstaten, waaronder Nederland, op om ambitieuzer in te zetten op het uitbreiden van de donorbasis van het verdrag. Tot slot benadrukten veel lidstaten de belangrijke rol van inheemse volkeren.

AOB EU-markt voor secundaire plastic grondstoffen
Italië vroeg op de Raad middels een diversenpunt aandacht voor de economische problemen in de Europese recyclingindustrie en riep de Commissie op tot oplossing gestoeld op grenscontroles, vraagcreatie, economische instrumenten, einde-afval-criteria, de interne markt, en governance. Nederland steunde samen met zes andere lidstaten dit punt, waarbij Nederland expliciet het belang van vraagcreatie benoemde. Die Commissie verwees naar het winterpakket van afgelopen december[4] en keek vooruit naar de *Circular Economy Act* die veel van de problemen in de recyclingindustrie moet adresseren.

AOB Verpakking- en verpakkingsafvalverordening (PPWR)
Oostenrijk vroeg tijdens de Raad aandacht voor de problematiek die kleine bedrijven ondervinden als gevolg van de inwerkingtreding van de PPWR. Oostenrijk steunde daarbij de lopende discussie in de milieu-omnibus over het opschorten van de gemachtigd vertegenwoordiger, maar ziet liever een volledige vrijstelling van alle Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid (UPV)-verplichtingen voor kleine bedrijven. Een drietal lidstaten steunde deze bredere vrijstelling. De Commissie gaf tegelijkertijd aan hier geen voorstander van te zijn, omdat dit ten koste zal gaan van de snelle oplossing die nadert in het kader van de milieu-omnibus.

AOB UN Convention to Combat Desertification COP17
Het voorzitterschap concludeerde samen met de Commissie in haar terugkoppeling dat er op de CCD COP17 over verwoestijning goede stappen zijn gezet. Wel gaven zij aan graag meer concrete stappen te zien op thema's als gendergelijkheid, synergiën en betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld.

AOB International Whaling Commission 70

[4] Pakket aan maatregelen ten behoeve van de Europese Plasticrecyclingindustrie: New package of measures to boost circular economy and strengthen Europe's plastic recycling

Het voorzitterschap gaf een terugkoppeling over de bijeenkomst in Australië in het kader van de *International Whaling Commission* (IWC) 70. Tijdens de bijeenkomst zijn drie EU-resoluties aangenomen en is consensus bereikt over de Hobart-verklaring over Walvisbescherming. Deze verklaring is ter ere van de 80e verjaardag van het internationaal verdrag tot regeling van de walvisvangst opgesteld, en gaat in op de rol, de geschiedenis en toekomst van de IWC.

AOB investering in natuur
Frankrijk heeft tijdens de Raad een diversenpunt over investeringen in natuur geagendeerd en benadrukte hierbij het strategische belang van natuur voor de EU. De Natuurherstelverordening draagt hieraan bij, maar voor een effectieve uitvoering is meer publieke en private financiering nodig, aldus Frankrijk. Een grote groep lidstaten, waaronder Nederland, sprak steun uit voor dit punt. De Commissie wees erop dat het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK) onvoldoende wordt benut: tot nu toe is slechts 15% van de beschikbare budgetten besteed. Voor het nieuwe MFK stelt de Commissie voor om 35% van het budget in te zetten voor groene doelen, en om *Nature Credits* te benutten om meer private investeringen te mobiliseren. Nederland benadrukte dat het Nationaal en Regionaal Partnerschapsplan (NRPP) een belangrijk financieel instrument is voor de uitvoering van de Natuurherstelverordening en pleitte voor verdere discussie over hoe natuur structureel kan worden geïntegreerd in verschillende EU-beleidsterreinen.

AOB Richtlijn Stedelijk Afvalwater
Polen vroeg, met steun van een grote groep lidstaten, een diversenpunt aan over de Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid (UPV) voor geneesmiddelen en cosmetica onder de richtlijn stedelijk afvalwater. De groep lidstaten gaf aan overwegend positief te staan tegenover de UPV, maar pleitte voor een nieuw impactassessment en een analyse van de verantwoordelijke vervuilers, zodat de lasten terechtkomen bij de daadwerkelijke vervuilers. Daarnaast wees een groep lidstaten op risico's voor medicijnbeschikbaarheid als gevolg van deze UPV voor stedelijk afvalwater. Een aantal lidstaten speculeerde over een uitstel van de UPV-verplichtingen, met oog op het uitblijven van uitvoeringshandelingen en in afwachting van de Hofuitspraak in de zaak van lidstaat Polen over de rechtmatigheid van deze UPV. Enkele lidstaten gaven aan het huidige systeem te steunen, maar verzochten de Commissie duidelijkheid te geven en de Hofuitspraak af te wachten.

AOB EU gezondheidsnormen voor Metabolieten in drinkwater
België vroeg, met steun van een enkele lidstaat, aandacht voor het ontbreken van een uniform EU-kader voor metabolieten (afbraakproducten van verontreinigende stoffen), waaronder PFAS, binnen de Drinkwaterrichtlijn. De Commissie wees vervolgens op de hoge kwaliteit van Europees drinkwater, en nodigde de lidstaten uit om meer informatie te delen zodat de Commissie samen met lidstaten en andere stakeholders kan reflecteren op mogelijke vervolgacties.

AOB Espoo conventie en defensie gereedheid
Litouwen vroeg, met steun van een groep lidstaten, een diversenpunt aan om uitzonderingen voor defensie-gerelateerde projecten binnen de Espoo-conventie over milieueffectenrapportages in grensoverschrijdend verband binnen de UN ECE. De Commissie wees op het belang van Espoo voor grensoverschrijdende milieubeoordelingen en benadrukte het belang gebalanceerde en juridisch houdbare kaders.