I. Geannoteerde agenda
Het Ierse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie (hierna: voorzitterschap) heeft een conceptagenda voor de Milieuraad van 11 december 2026 in Brussel gedeeld. De achtergrondstukken zijn op het moment van schrijven nog niet gedeeld door het voorzitterschap.

Tijdens de Milieuraad staan vooralsnog vier onderwerpen geagendeerd. Het voorzitterschap beoogt een algemene oriëntatie te bereiken over de herziening van CO_2-emissienormen voor personen- en bestelauto's. Ook streeft het voorzitterschap ernaar een algemene oriëntatie te bereiken over de herziening van het EU-emissiehandelssysteem (ETS). Daarnaast heeft het voorzitterschap beleidsdebatten geagendeerd over het post-2030 klimaatraamwerk en het EU-raamwerk voor klimaatbestendigheid.

Ten slotte staan er voorlopig drie diversenpunten geagendeerd. Het voorzitterschap en de Europese Commissie (hierna: Commissie) zullen een terugkoppeling geven over de VN-conferentie over biodiversiteit (19-30 oktober 2026, Jerevan, Armenië), de 31e conferentie van Partijen van het VN-klimaatverdrag (COP31) (9-20 november 2026, Antalya, Turkije), en de VN-Waterconferentie (8-10 december, Abu Dhabi, Verenigde Arabische Emiraten). Daarnaast zal de Commissie (DG ENV) haar jaarlijkse voortgangsrapport over versimpeling, implementatie en handhaving presenteren. Tevens zal Litouwen haar werkprogramma als inkomend voorzitter van de Raad presenteren.

Het kabinet is voornemens een diversenpunt tijdens de Milieuraad aan te vragen met betrekking tot de Europese PFAS-restrictie. Hierin zal Nederland, middels een non-paper dat wordt opgesteld met een groep lidstaten, de Commissie oproepen om de hoogste prioriteit te geven aan de restrictie, hierin niet te vertragen en om ook voor voorspelbaarheid te zorgen. Dit door onder andere een helder stappenplan, inclusief een tijdlijn voor de uitfasering van PFAS, met alle lidstaten te delen. Ook zou het voorstel breed genoeg moeten zijn om alle relevante sectoren te dekken waar PFAS-emissies plaatsvinden. De groep opstellende lidstaten benadrukt de noodzaak en de urgentie van handelen om de veiligheid van burgers te waarborgen, voorspelbaarheid te bieden aan de industrie en innovatie te stimuleren en invulling te geven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven en overheden om schadelijke gevolgen door het voorgezet gebruik van PFAS te voorkomen. Maatregelen aan de bron zijn namelijk veel kosteneffectiever dan saneringen achteraf, zoals blijkt uit de analyse die de Commissie zelf naar buiten heeft gebracht[1]. Op het moment van schrijven vindt er nog interne (politieke) afstemming plaats bij diverse lidstaten over de finale tekst van het non-paper. Voorafgaand aan de Raad zal de definitieve tekst nog met de Kamer gedeeld worden.

Algemene oriëntatie herziening CO_2-emissienormen personen- en bestelauto's
Inleiding
Het voorzitterschap werkt toe naar het bereiken van een algemene oriëntatie (AO) op de CO_2-emissienormen voor personen- en bestelauto's (CO_2-LDV) bij deze Milieuraad. Eerder werd dit herzieningsvoorstel al besproken bij de Milieuraden van 17 maart en 25 juni 2026. De AO hangt op meerdere punten samen met de besluitvorming over de AO op automobielonderdelen in de *Industrial Accelerator Act* (IAA) bij de Raad voor Concurrentievermogen op 3 december 2026. Deze samenhang is op het gebied van de industriële belangen rond het stimuleren van productie van elektrische voertuigen in de EU, marktcreatie voor batterijen en vraagcreatie naar groen staal. Het is op dit moment nog onduidelijk hoe besluitvorming op deze onderlinge samenhang van de beleidsdossiers door het voorzitterschap georganiseerd zal worden.

Van groot belang voor deze fase van de onderhandelingen is een gezamenlijk standpunt van Frankrijk en Duitsland van 15 oktober 2026 op de samenhang van CO_2-LDV en de automobielonderdelen uit de IAA. De kern van het gezamenlijke standpunt is dat deze landen

[1] The cost of PFAS pollution for our society, Europese Commissie, 2026. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2bcea765-fbf8-11f0-8da5-01aa75ed71a1/language-en

concessies voorstellen op klimaatambities in ruil voor concessies rond EU-oorsprongscriteria. Dit betekent dat het 2035-emissiereductiedoel verlaagd wordt van 100 naar 90%, zoals in het Commissievoorstel, maar dat daarbij de verplichting uit het Commissievoorstel vervalt om de misgelopen 10%-punt te compenseren. Op de automobielonderdelen uit de IAA[2] stellen de landen voor om de oorsprongscriteria te beperken tot enkel de 27 EU-lidstaten, met een mogelijkheid om ook het Verenigd Koninkrijk te omvatten.

Inzet Nederland
Conform het BNC-fiche van 17 maart 2026[3] wil het kabinet zorgen voor uitvoerbare normen, daadwerkelijke innovatie op het gebied van personen- en bestelauto's en het verminderen van (toekomstige) afhankelijkheden van Nederland en de EU van fossiele brandstoffen. Het kabinet ziet daarbij elektrificatie van de EU-automobielsector als voornaamste uitgangspunt voor deze inzet. Elektrificatie zorgt er bovendien voor dat duurzame mobiliteit betaalbaar is en blijft voor burgers en ondernemers en draagt bij aan een gezonde leefomgeving via schone lucht.

De Klimaat- en Energieverkenning 2026[4] omschrijft dat de CO_2-emissienormen richtinggevend zijn voor de transitie naar elektrisch rijden en benadrukt dat de normen een belangrijke impuls vormen in de elektrificatie van het Nederlandse wagenpark. De elektrificatie van het Nederlandse wagenpark leidt tot toenemende energie-efficiëntie en levert daarmee een belangrijke bijdrage aan het halen van de doelen uit de Nederlandse en EU klimaatwet. Afzwakking van de CO_2-emissienormen zorgt voor een groter gat dat met nationaal beleid opgevangen zal moeten worden. Bovendien is consistent EU-beleid van belang voor het gelijk speelveld, een toekomstbestendige nieuwverkoopvloot en voor investeringszekerheid voor ondernemers. Het kabinet laat daarom onderzoeken wat de potentiële gevolgen van de inhoud van de Frans-Duitse voorstellen zouden kunnen zijn voor de ontwikkeling van het Nederlandse wagenpark en daarmee voor de emissiereductie in het Nederlandse wegvervoer richting 2050. De Nederlandse inzet bij de Milieuraad heeft als doel om negatieve effecten van het Frans-Duitse voorstel te beperken.

Krachtenveld
Het Frans-Duitse voorstel heeft niet geleid tot een gekwalificeerde meerderheid in de Raad. De Raad blijft op het gebied van CO_2-LDV verdeeld tussen een groep lidstaten die pleit voor meer ruimte voor de productie van de verbrandingsmotor en een groep lidstaten, waaronder Nederland en de eerdere medeondertekenaars van het Franse non-paper, die pleit voor behoud van elektrificatie. In het midden is een groep landen die twijfelt en doorslaggevend zal zijn voor een gedragen compromis. Daarnaast zullen er tijdens de triloogfase naar verwachting concessies gedaan moeten worden richting de positie van het Europees Parlement (EP), die op meerdere onderdelen zal verschillen van een eventuele AO.

Algemene oriëntatie herziening EU Emissiehandelsysteem (ETS)
Inleiding
Het voorzitterschap streeft ernaar tijdens deze Milieuraad een algemene oriëntatie te bereiken over de voorstellen voor de herziening van het EU-emissiehandelssysteem (ETS) en de marktstabiliteitsreserve (MSR), die de Commissie op 17 juli jl. heeft gepresenteerd. Het voorstel beoogt het ETS in lijn te brengen met het klimaatdoel voor 2040, waarbij tegelijkertijd investeringen, innovatie en het Europese concurrentievermogen worden versterkt.

Op 28 oktober 2026 is een triloogakkoord bereikt over het annuleringsmechanisme van de MSR van het EU ETS. Bij inwerkingtreding van het herziene besluit, naar verwachting in december 2026, wordt de annuleringsdrempel in de MSR verhoogd van 400 miljoen naar 700 miljoen emissierechten. Daarmee blijft een annuleringsmechanisme in de MSR gelden, ondanks het initiële voorstel van de Commissie om deze te schrappen. Daarbij is afgesproken dat bij de bredere

[2] De automobielonderdelen uit de IAA waar EU-oorsprongscriteria van toepassing op zijn, betreffen: 1) superkredieten ter stimulering voor kleine elektrische voertuigen, 2) groen staal in voertuigen en 3) publieke aanbestedingen en financiële steun aan voertuigen.
[3] Kamerstukken 22112, nr. 4273.
[4] PBL, Klimaat- en Energieverkenning 2026, p. 132 (bijlage bij Kamerstukken 32813, nr. 1576)

herziening van het EU-ETS wordt geregeld dat de drempel jaarlijks zal dalen, waarbij de ingangsdatum en omvang van de daling nog te bepalen zijn. Het kabinet heeft gepleit voor behoud van het annuleringsmechanisme en een jaarlijks dalende drempel en is tevreden met deze uitkomst.

Op 18 november is een triloogakkoord bereikt op de verordening voor herziene benchmarkwaardes voor de warmte- en brandstofbenchmarks voor de periode 2026 – 2030. Om beter aan te sluiten bij de technische mogelijkheden van de industrie om te verduurzamen, worden deze terugvalbenchmarks minder sterk aangescherpt. Hierdoor krijgen bedrijven in verschillende sectoren meer gratis ETS-rechten. Hiervoor zijn circa 121 miljoen nog niet toegewezen rechten beschikbaar. Naar aanleiding van de positie van het Europees Parlement, komen er al in de huidige toewijzingsperiode sectorspecifieke brandstofbenchmarks, waarvoor 5 miljoen van deze rechten zijn gereserveerd. Het kabinet is tevreden dat met deze uitkomst de terugvalbenchmarks beter aansluiten bij de technische mogelijkheden om te verduurzamen en tijdig duidelijkheid wordt verschaft aan het bedrijfsleven.

Inzet Nederland
De kabinetspositie ten aanzien van de voorstellen voor de herziening van het ETS1-voorstel en de MSR staan weergegeven in het BNC-fiche dat op 18 september jl. met de Kamer is gedeeld.[5] Het kabinet spant zich, samen met een groep gelijkgezinde lidstaten, in voor een ambitieus Europees klimaatbeleid, waarmee het 2040-doel van netto 90% reductie van broeikasgasemissies ten opzichte van 1990 wordt gehaald. Het EU-ETS vormt de hoeksteen van het Europese klimaatbeleid en draagt als belangrijkste beprijzingsinstrument substantieel bij aan het behalen van de nationale klimaatdoelen. Het is van belang dat de ETS-prijs de nodige investeringen in industriële verduurzaming rendabel maakt, bedrijven zekerheid biedt en voorlopers niet benadeelt.

Krachtenveld
De lidstaten zijn verdeeld over het ETS-voorstel. Een groep van circa tien lidstaten is kritisch op het ETS en ziet graag een lager ambitieniveau en meer veilinginkomsten richting landen met een relatief laag Bruto Binnenlands Product (BBP). Een andere groep lidstaten, waaronder Nederland, is uitgesproken voorstander van het ETS en ziet het ETS als het meest kosteneffectieve instrument voor het behalen van het 2040-doel van netto 90% emissiereductie.
De onderhandelingen over de voorstellen in aanloop naar de Milieuraad zullen zich naar verwachting met name richten op het ambitieniveau, de vormgeving en voorwaarden van kosteloze toewijzing van emissierechten, de mate waarin aanvullende maatregelen voor industriële concurrentiekracht binnen het ETS worden opgenomen, de inclusie van nieuwe sectoren, en de verdeling van de opbrengsten van de veilingen van emissierechten.

Beleidsdebat post-2030 klimaatraamwerk
Inleiding
Tijdens de Milieuraad heeft het voorzitterschap een beleidsdebat geagendeerd over het post-2030 klimaatraamwerk. In het eerste kwartaal van 2027 presenteert de Europese Commissie voorstellen voor het klimaat- en energieraamwerk na 2030 richting 2040.

De verwachte klimaatvoorstellen hebben betrekking op de nationale bijdragen van lidstaten aan het EU-klimaatdoel na 2030 en de flexibiliteiten die daarbij kunnen worden ingezet, bijvoorbeeld de inzet van internationale koolstofkredieten. Tevens worden voorstellen verwacht over hernieuwbare energie, energie efficiëntie, evenals infrastructuur voor koolstofafvang, -hergebruik en -opslag. Deze voorstellen worden behandeld in de Energieraad.

De verwachte klimaat- en energievoorstellen gaan over de opvolging van onderdelen van het huidige raamwerk die in 2030 aflopen, namelijk de nationale doelen onder de *Effort Sharing Regulation* (ESR), de verordening voor landgebruik, verandering van landgebruik en bosbouw (LULUCF), en de richtlijnen voor hernieuwbare energie (RED) en energie efficiëntie (EED). Tegelijkertijd wordt een herzieningsvoorstel verwacht van de Governanceverordening inzake de

[5] Kamerstukken 22112, nr. 4443; 2026Z19293.

Energie-unie en Klimaatactie, waarin monitoring van de voortgang op lidstaatniveau en naleving van EU-verplichtingen geregeld worden.

Inzet Nederland
Het kabinet zet zich in voor een sterk en ambitieus EU-klimaatraamwerk, met oog voor een Europees gelijk speelveld, industriële concurrentiekracht en investeringszekerheid.

Een voorspelbaar en kostenefficiënt emissiereductiepad is van belang voor investeringszekerheid voor burgers en bedrijven. Voorop staat dat alle onderdelen van het raamwerk optellen tot het 2040-doel van netto 90% emissiereductie. Daarbij moet het raamwerk bijdragen aan het versterken van de concurrentiekracht van de EU en in samenhang met aanpalend EU-beleid worden vormgegeven. Met het oog om in de EU uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn zal het kabinet tijdens de Milieuraad pleiten voor convergentie van de klimaatinspanningen tussen verschillende Lidstaten, dat wil zeggen een kleinere spreiding tussen de nationale doelen van EU-lidstaten dan nu onder de Effort Sharing Regulation het geval is.

Daarnaast acht het kabinet het van belang dat het post-2030 klimaatraamwerk gerichte prikkels bevat voor koolstofverwijdering, waarbij emissiereductie voorop blijft staan. Het kabinet verwelkomt EU-instrumenten die de ontwikkeling en opschaling van koolstofverwijderingstechnologie bevorderen. De bijdrage van permanente koolstofverwijdering moet realistisch ingeschat worden.

Het kabinet is tevens van mening dat inzet van internationale koolstofkredieten moet bijdragen aan klimaat- en energiepartnerschappen en de strategische autonomie van de EU. Uitsluitend internationale kredieten die voldoen aan de hoogste VN-kwaliteitsnormen (Artikel 6.4 Parijs Akkoord) moeten kunnen worden ingezet. Het kabinet ziet de Commissievoorstellen tegemoet en zal via de reguliere BNC-procedure de positie bepalen.

Krachtenveld
Aangezien de voorstellen op het moment van schrijven nog niet gepubliceerd zijn, zijn de posities van de lidstaten nog niet duidelijk. Op dit moment lijkt het krachtenveld verdeeld tussen een groep lidstaten die voorstander is van meer convergentie en andere lidstaten die wijzen op het belang van solidariteit en nationale omstandigheden. Een deel van de lidstaten heeft zorgen over complexiteit en administratieve lasten. Onzekerheid rond de hoeveelheid natuurlijke koolstofverwijdering die gerealiseerd kan worden is voor veel lidstaten een grote zorg.

Beleidsdebat Europees raamwerk voor klimaatbestendigheid
Inleiding
Het voorzitterschap agendeert tijdens de Milieuraad van 11 december 2026 een beleidsdebat over het Europese raamwerk voor klimaatbestendigheid dat de Commissie op 27 oktober jl. heeft gepubliceerd. Binnen het kabinet valt klimaatbestendigheid onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Het Raamwerk bestaat uit een voorstel voor een Europese Verordening (hierna: voorstel), en een mededeling. De Tweede Kamer ontvangt in december 2026 de kabinetsappreciatie van het Commissievoorstel, die wordt uiteengezet in twee BNC-fiches, één voor de verordening en één voor de mededeling.

Het algemene doel van het voorstel is het voortdurend vergroten van de klimaatbestendigheid van sociale, economische en ecologische systemen van de EU en haar lidstaten. Dit heeft betrekking op risico's op de korte, middellange en lange termijn, in het bijzonder voor de volksgezondheid, de economie en infrastructuur, en de natuur en ecosystemen. Daarbij moet de publieke veiligheid en voedselzekerheid worden gewaarborgd. Het voorstel hanteert een referentie mondiaal opwarmingstraject van 1,5°C boven het pre-industriële niveau in 2030, 2°C tegen 2050 en 3°C tegen 2100.

In de mededeling geeft de Commissie aan dat zij klimaatbestendigheid wil verankeren in alle relevante beleidsterreinen. De Commissie zal hiervoor overwegingen over klimaatbestendigheid meenemen in (voorstellen voor) nieuw beleid, aanpassing van bestaand beleid, subsidieprogramma's, impact assessments en investeringsbesluiten.

Inzet Nederland
Het kabinet verwelkomt het voorstel en de mededeling van de Commissie, vanwege de noodzaak voor het sneller en intensiever werken aan klimaatbestendigheid van de EU, waarbij inzet op klimaatmitigatie onverminderd van belang blijft. Het kabinet ziet voordelen in een gezamenlijke inspanning van lidstaten om de uitvoering van klimaatadaptatiebeleid te versnellen en effectiever te maken. Ook onderzoekt Nederland koppelkansen tussen klimaatadaptatie en klimaatmitigatie. Het kabinet heeft zich voorafgaand aan de publicatie van het voorstel ingezet voor een Commissievoorstel dat niet leidt tot een onnodige verhoging van de administratieve lasten, voldoende rekening houdt met de bevoegdheden van de lidstaten en ruimte biedt voor lokaal maatwerk. In het BNC-fiche, dat in december naar de Tweede Kamer wordt gestuurd, zal het kabinet aangeven welke kanttekeningen het bij het gepubliceerde Commissievoorstel plaatst en op welke punten het tijdens de onderhandelingen aandacht zal vragen.

Krachtenveld
In de Raadsconclusies over het Europees Milieu in 2030 tijdens de Milieuraad van december 2025 is brede steun uitgesproken voor de ontwikkeling van een Europees raamwerk voor klimaatbestendigheid, inclusief regelgeving[6], met daarbij een sterke link naar de eerder gepubliceerde waterweerbaarheidsstrategie. Naar verwachting zal een groep lidstaten zich tijdens de Raad uitspreken voor het verlengen van de voorgestelde evaluatietermijn van vijf jaar voor herziening van klimaatrisicoanalyses en het strategisch plan. Ook zal naar verwachting een groep lidstaten pleiten voor meer aandacht voor sociale cohesie in het kader van klimaatbestendigheid. Het Europees Parlement heeft zich nog niet over het voorstel uitgelaten.

[6] https://www.consilium.europa.eu/media/3cxfwwlj/final_councilc-ccls-europe-s-environment.pdf