

Vergaderjaar 2018–2019

33 576

Natuurbeleid

Nr. 164

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juli 2019

Met deze brief geef ik, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, een reactie op de belangrijkste bevindingen zoals gepubliceerd in het landenrapport dat de Europese Commissie (EC) op 5 april 2019 heeft gepubliceerd in het kader van de *Environmental Implementation Review* (EIR).

De EIR is een tweejarige cyclus van analyse, dialoog en samenwerking om de uitvoering van EU-beleid en regelgeving op het terrein van milieu te verbeteren. Het voorliggende rapport volgt op het eerste EIR-rapport van 2017. Het kabinet steunt de doelstelling van de EIR. Betere implementatie van milieuregels binnen de EU is niet alleen cruciaal voor een gezonder milieu, maar ook voor het creëren van een eerlijk speelveld. Dit biedt economische kansen, stimuleert innovatie en draagt zo bij aan duurzame economische groei.

Algemene bevindingen

De EC is positief over de implementatie van milieuwetgeving in Nederland. Nederland heeft volgens de EC een gedegen langetermijnplanning, de wil om nieuwe benaderingen te onderzoeken en over het algemeen een goede reputatie wat betreft het implementeren van EU-milieuwetgeving, ondersteund door een innovatief beleid op meerdere niveaus. Met name de koppositie op het gebied van circulaire economie en duurzaam inkopen door de overheid, springen in het oog. De EC is voorts positief over het Nederlands gebruik van EU-financierings- en kredietmogelijkheden en de inzet van «Green Deals» door de Nederlandse overheid, waarmee de Commissie Nederland ziet als voorbeeld op het gebied van nationale groene financiering. Ook maakt Nederland volgens de Commissie goed gebruik van groene belastingen om klimaat- en milieuproblemen aan te pakken.

Speciale vermelding als goede praktijk krijgt het Make it Work-project, een door Nederland geïnitieerde samenwerking met andere lidstaten, gericht op het verbeteren van Europese milieuregels en de uitvoering daarvan. Recent is in het kader van dit project een handreiking opgesteld, die overheden in de lidstaten handvaten geeft om bij vergunningverlening en handhaving beter in te spelen op circulaire innovaties bij bedrijven. Volgens de EC blinkt Nederland uit in watergerelateerde projecten (genoemd worden o.a. de Zandmotor en de Marker Wadden) en natuurherstelprogramma's op voormalige landbouwgrond.

De grootste uitdagingen voor Nederland liggen volgens de EC op het gebied van lucht- en waterkwaliteit en biodiversiteit. Hoewel op de grootste aandachtsgebieden (lucht- en waterkwaliteit en biodiversiteit) vooruitgang is geboekt in vergelijking met de EIR 2017, constateert de EC dat er ruimte blijft voor verbetering. Hieronder ga ik in op een aantal prioritaire acties die de Commissie benoemt voor Nederland.

Circulaire Economie/Afval

De EC ziet Nederland als goed voorbeeld in Europa voor het behalen van een meer circulaire economie. De EC roemt o.a. het circulaire economieprogramma van Nederland en de follow-up daarvan, de link die wordt gemaakt met de actieplannen voor klimaat, de inspanningen op het terrein van monitoring, de *green deals* voor circulair inkopen en de prestaties op het gebied van hulpbronnenproductiviteit, waar Nederland in de EU als hoogste scoort. De EC benoemt ook een aantal prioritaire acties voor Nederland op het gebied van circulaire economie. Zo wordt aanbevolen af te stappen van de verbranding van herbruikbaar en recyclebaar afval. Zoals aangekondigd in het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019–2023¹ wordt er gewerkt aan een verkenning van een verbrandingsverbod voor recyclebaar afval. Deze verkenning zal in 2020 gereed zijn. Daarnaast wordt aanbevolen nieuw beleid in te voeren om afvalpreventie te bevorderen en zowel hergebruik als recycling economisch aantrekkelijker te maken. In het kader van afvalpreventie wordt er o.a. gewerkt aan het uitbreiden van producentenverantwoordelijkheid naar meerdere relevante productgroepen; ook is de afvalstoffenbelasting verhoogd per 1 januari 2019. Voor verdere maatregelen in het kader van afvalpreventie verwijs ik naar het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019–2023.

Luchtkwaliteit

De EC stelt vast dat er op het gebied van luchtkwaliteit een positieve trend is voortgezet. De in de vorige EIR genoemde emissiereducties tussen 1990 en 2014 zijn tussen 2014 en de laatste in de voorliggende EIR opgenomen meting in 2016 voortgezet. Ondanks dit resultaat concludeert de EC dat er meer moet worden gedaan om te voldoen aan de nieuwe richtlijn «Nationale Emissieplafonds» (2016/2284/EU) voor 2020–2029 en voor elk jaar vanaf 2030. De relatief hoge dichtheid van industrie en verkeer in Nederland heeft ertoe geleid dat de EU-luchtkwaliteitsnormen voor stikstofdioxide werd overschreden in Amsterdam en Rotterdam in 2017. Om deze zaken aan te pakken is het aangepaste Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)² op 28 september 2018 naar uw Kamer gestuurd. Mijn ministerie houdt de concentraties van deze schadelijke stoffen nauw in de gaten. Ook wanneer de EU-grenswaarden overal gehaald zijn, is verdere verbetering van de luchtkwaliteit van belang om risico's voor de volksgezondheid verder te verlagen. Met het

¹ Kamerstuk 32 852, nr. 76, blz. 56.

² Kamerstuk 30 175, nr. 311.

Schone Lucht Akkoord zet ik mij in voor een permanente verbetering van de luchtkwaliteit om zo te komen tot een vermindering van gezondheidsrisico's door luchtverontreiniging, waarbij het kabinet – conform het advies van de Gezondheidsraad³ – toewerkt naar de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie.

Waterkwaliteit

Het beleid van de EU omtrent waterkwaliteit en -beheer ziet erop toe dat waterlichamen in goede toestand gebracht worden, zoals omschreven in de kaderrichtlijn water (KRW). De EC merkt op dat de tweede generatie stroomgebiedsbeheersplannen (2016–2021) tijdig zijn gerapporteerd. De EC benoemt het verbeteren van de waterkwaliteit, in het bijzonder met betrekking tot nutriënten, als één van de belangrijkste uitdagingen. In het kader van de Delta-aanpak waterkwaliteit wordt een nationale analyse uitgevoerd door het Planbureau voor de Leefomgeving waarin de invloed van verschillende bronnen van nutriënten, waaronder de land- en tuinbouw en rioolwaterzuiveringsinstallaties, voor waterkwaliteit in beeld worden gebracht. De resultaten komen eind 2019 beschikbaar⁴.

Het huidige Nederlandse mestbeleid is vastgelegd in het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2018–2021). Daarnaast loopt een interactieve herbezinning van het mestbeleid⁵ waarin o.a. de ambitie van de LNV-visie «Waardevol en Verbonden»⁶ wordt meegenomen. De uitkomst van dit traject is de basis voor het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn (2022–2025). Dit zevende actieprogramma wordt in samenhang met de derde stroomgebiedbeheersplannen (2022–2027) eind 2021 vastgesteld. Daarnaast is het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) in uitvoering. Hierin richten agrarische ondernemers en waterbeheerders zich met vrijwillig overeen te komen maatwerk op het verbeteren van waterkwaliteit en het voorkomen van schade door droogte en wateroverlast.

Mariene bescherming

Nederland is blij met de algemene conclusie van de EC in haar specifiekere beoordeling⁷ dat de lidstaten aanzienlijke inspanningen hebben verricht om hun programma's van maatregelen te ontwikkelen. Voorts is Nederland blij met de constatering van de EC dat de door Nederland voorgenoemde maatregelen voor het overgrote deel geschikt zijn om de druk op het mariene ecosysteem te verlichten. Zo stelt de EC dat in het Nederlandse programma van maatregelen⁸ de relevantste belastende factoren en doelen voor de meeste aspecten van het mariene milieu aan de orde komen. Ook merkt zij op dat Nederland als een van de weinige lidstaten tijdig de geactualiseerde beoordelingen, de vaststelling van een goede milieutoestand en doelen heeft gerapporteerd.⁹

Een van de prioritaire acties die door de EC wordt genoemd voor 2019 is «meer informatie verstrekken over de maatregelen voor de bescherming van het mariene milieu, meer maatregelen treffen die de relevante belastende factoren direct beïnvloeden en aangeven hoeveel de belasting naar verwachting wordt verlaagd als gevolg van deze maatregelen.» Om het mariene milieu te beschermen zal Nederland gebiedsbeschermende

³ Gezondheidswinst door schonere lucht, Gezondheidsraad.

⁴ AO Water 20 juni 2019, Kamerstuk 27 625, nr. 472.

⁵ Kamerstuk 33 037, nr. 321.

⁶ Toekomstvisie Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden, Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 5.

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0097>.

⁸ Het Nationaal Waterplan 2016–2021, Kamerstukken 31 710 en 27 625, nr. 45.

⁹ Actualisatie van de Mariene Strategie deel 1 (2018–2024).

maatregelen op de Noordzee nemen. Nederland is het eens geworden met de andere lidstaten met een visserijbelang op de Noordzee om een gezamenlijke aanbeveling aan de EC in te dienen om concrete maatregelen te treffen ter beperking van de bodemberoerende visserij in een aantal gebieden op de Noordzee waaronder het deel van Nederland. In 2019 is begonnen met de formele procedure voor het vastleggen van de gebiedsbeschermende visserijmaatregelen door de lidstaten, zoals medegedeeld door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.¹⁰ Nederland heeft op 19 juni jl. de gezamenlijke aanbeveling namens de andere landen ingediend bij de EC.

Biodiversiteit

Ten aanzien van natuurbehoud constateert de EC dat er sprake is van «enige vooruitgang» maar dat er tegelijkertijd «veel ruimte voor verbetering» is. De meest recente evaluatie van het Natura 2000-netwerk toont dat Nederland dit netwerk op land en op zee grotendeels heeft voltooid. De EC merkt echter ook op dat vogelpopulaties in landbouwgebieden ondanks beschermingsmaatregelen aanzienlijk slinken. Voorts wordt in de EIR aangekaart dat het Natura 2000-netwerk in % landoppervlak nog steeds kleiner is dan het EU-gemiddelde. Dat is inderdaad juist en de EC is daarmee akkoord gegaan gezien de Nederlandse situatie. De EC heeft niet aangedrongen om de oppervlakte van Natura 2000-gebieden te vergroten. Dat Nederland onder het gemiddelde zit, heeft vooral te maken met het feit dat Nederland dichtbevolkt is (498 personen per vierkante km in 2016) en een grote agrarische sector kent. Wel bevat ons land relatief veel grote wateren (meren, getijdenwateren en zee), waarvan een substantieel deel onderdeel uitmaakt van Natura 2000. De ambities van Nederland voor het herstel van ecosystemen zijn of worden vastgelegd in het Natuurpact (realisatie Natuurnetwerk Nederland), de Programmatische aanpak ecologie grote wateren (PAEGW) en het Europese prioritaire actiekader (PAF) voor Natura 2000.

Het kabinet onderneemt diverse acties om de biodiversiteit in Nederland te versterken in samenspraak met provincies en maatschappelijke organisaties. Daarbij wordt onder andere gebruik gemaakt van de voorstellen van een brede maatschappelijke coalitie, vertaald in het Deltaplan Biodiversiteitsherstel¹¹. Ook de Nederlandse inzet bij de totstandkoming van een nieuw Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en de uitvoering van de visie «Landbouw, Natuur en Voedsel: waardevol en verbonden» van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), gericht op de omslag naar een kringlooplandbouw, dragen hieraan bij. Van de beoogde omvorming van de landbouw zal de natuur aanzienlijk profiteren. Het zal onder andere een positief effect hebben op de vogelpopulaties in landbouwgebieden.

Ook in internationaal verband streeft het kabinet naar verbetering van de biodiversiteit. In dat kader werken we aan ambitieuze nieuwe afspraken in VN-verband op de conferentie van het Biodiversiteitsverdrag, eind volgend jaar in China. De recente studie van het Intergouvernementele Platform voor Biodiversiteit en Ecosysteemdiensten (IPBES) levert hiervoor mede de wetenschappelijke onderbouwing en de maatschappelijke urgentie. Na de zomer wordt de Kamer geïnformeerd over vervolgacties naar aanleiding van het IPBES-rapport.

¹⁰ Voortgang Natura 2000, Kamerstuk 32 670, nr. 142.

¹¹ Kamerstukken 26 407 en 33 576, nr. 114.

Milieugovernance

In de EIR benoemt de EC een aantal prioritaire acties omtrent toegang tot milieu-informatie. Voor de toegang tot informatie is het «Compendium voor de Leefomgeving» (CLO) het belangrijkste portal. De EC merkt op dat EU-milieuvoorschriften moeilijk te vinden zijn. Nederland presteert volgens de EC wel goed wat betreft de uitvoering van de Inspire-richtlijn, op basis van monitoringsgegevens uit 2017. Het is volgens de EC belangrijk om milieudatasets te prioriteren om tot effectieve uitvoering van milieuwetgeving te komen. De EC is positief over de mogelijkheden in Nederland voor inspraak. Zo concludeert de EC dat er door het bevoegd gezag veel wordt geïnvesteerd in interactieve processen voor beleidsontwikkeling en het meenemen van belanghebbenden in het proces. Inspraak in milieuwetgeving is belangrijk, en uit onderzoek door Eurobarometer blijkt dat 97% van de Nederlanders denken dat individuen een rol kunnen spelen bij de bescherming van het milieu. Voorts vindt de EC dat de informatievoorziening aan burgers over beroepsmogelijkheden verbeterd kan worden, zeker waar het gaat over luchtvervuiling en natuur. Nederland doet al veel om burgers te informeren over rechtsbescherming, o.a. via de websites van rechtspraak.nl, rechtsbijstand.nl en juridischloket.nl. Deze informatie betreft rechtsbescherming in het algemeen en is ook van toepassing in geval van zaken die luchtvervuiling of natuurbescherming betreffen.

Daarnaast presenteert de EC bevindingen op het terrein van naleving, toezicht en handhaving. De EC is positief over de specifieke benadering en instrumenten die worden ontwikkeld om marktdeelnemers te helpen begrijpen hoe ze moeten omgaan met milieuwetgeving. Tegelijkertijd is de EC van mening dat inspectieplannen- en verslagen online beschikbaar moeten zijn. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) brengt ieder jaar een update van haar inspectieprogramma's uit in meerjarenplannen (MJP). De verantwoording daarover vindt plaats in de jaarverslagen. MJP en jaarverslag zijn te vinden op de website en worden actief naar het publiek verspreid via (social) media. Publicatie van tussentijdse onderzoeken, inspecties en thema-acties vindt plaats via toezichtproducten, zoals onderzoeks- en inspectierapporten, signaalrapportages aan de Minister, factsheets en infographics. Deze zijn online te vinden op de website van de ILT. Deze toezichtproducten gaan doorgaans vergezeld van pers- en nieuwsberichten en of twitterberichten. De Tweede Kamer krijgt iedere maand een overzicht van de online publicaties van rapporten en signaalrapportages. Er vindt regelmatig onderzoek plaats naar de informatiebehoefte en het zoekgedrag op de website van de ILT. Daarop wordt de website aangepast. Voor SEVESO-inrichtingen¹² worden samenvattingen van Brzo-inspecties online gepubliceerd. Over naleving bij Brzo-bedrijven en follow-up handhaving wordt jaarlijks gerapporteerd in de Staat van de Veiligheid Brzo-bedrijven. Er is een risicokaart (beheerd vanuit de provincie) die de burger inzicht geeft in bredere risico's van gevaarlijke stoffen in de omgeving (<https://www.infomil.nl/onderwerpen/veiligheid/register-en/>).

Tot slot is de EC van mening dat Nederland meer financiële zekerheid kan bieden met betrekking tot aansprakelijkheid. Voor majeure risicobedrijven wordt een regeling voor financiële zekerheidstelling voor milieuschade voorzien, evenals voor activiteiten met betrekking tot afvalverwerking.

¹² SEVESO is de Europese naam voor de Nederlandse BRZO bedrijven ((BRZO = Besluit Risico's Zware Ongevallen). In Nederland zijn er ongeveer 400 BRZO bedrijven, op grond van de aanwezigheid van relatief grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen. Met de komst van de Omgevingswet zal de naam «BRZO-bedrijf» worden vervangen door «SEVESO-inrichting».

Conclusie

De EIR 2019 is al met al een interessant rapport met een gewogen oordeel. De door de EC genoemde verbeterpunten zijn veelal bekend en verdienen aandacht. Verder ben ik blij met de waardering van best practices, zoals de Nederlandse inzet op circulaire economie en duurzame inkoop door de overheid. Met de focus op het aanpakken wat beter kan en het blijven doen wat we goed doen, zie ik de EIR 2021 met vertrouwen tegemoet.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer