

Fiche 1: Mededeling EU Actieplan 'Verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul'

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Route naar een gezonde planeet voor iedereen. EU Actieplan: Verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

12 mei 2021

c) Nr. Commissiedocument

COM(2021) 400

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0400&from=EN>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Milieuraad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

2. Essentie voorstel

De Commissie heeft op 12 mei jl. het actieplan om de vervuiling van lucht, water en bodem tot nul terug te brengen (hierna: actieplan) uitgebracht als onderdeel van de EU Green Deal¹. Het actieplan vormt een routekaart voor het integreren van een scala aan maatregelen om de EU richting de nul-vervuilingsambitie van 2050 te leiden. Het actieplan formuleert zes Europese doelstellingen voor 2030 en kondigt daarnaast 33 maatregelen aan.

Met betrekking tot luchtvervuiling geeft de Commissie aan dat de negatieve gezondheidseffecten (gemeten in vroegtijdige sterfgevallen) voor 2030 met meer dan 55% gereduceerd moet worden ten opzichte van 2005. Ook geeft de Commissie aan de EU-luchtkwaliteitsnormen meer in overeenstemming te willen brengen met de nog uit te komen luchtkwaliteitsrichtsnoeren van de WHO. De Commissie wil ook strengere eisen introduceren voor emissies afkomstig van transport (o.a. Euro7), gebouwen en landbouw om op deze manier vervuiling bij de bron aan te pakken. De Commissie stelt tevens voor om tegen 2030 het aantal ecosystemen in de EU waar

¹ Kamerstukken II 2019-2020, 35377 nr. 1

luchtverontreiniging de biodiversiteit bedreigt² met 25% te verminderen. In het actieplan benadrukt de Commissie te streven naar de verdere verduurzaming van industriële productieprocessen en zal hiervoor o.a. de Richtlijn Industriële Emissies (IED)³ herzien. Ook geeft de Commissie aan het verlies aan nutriënten, het gebruik van pesticiden en de risico's ervan met 50% te willen verminderen in 2030.

Met betrekking tot water schrijft de Commissie dat het bestaande EU regelgevend kader voor oppervlakte- en grondwater sneller en beter geïmplementeerd moet worden door lidstaten. De Commissie is daarom voornemens om lidstaten te ondersteunen met het monitoren en verminderen van belangrijke stoffen in oppervlakte- en grondwater door een nieuwe lijst prioritair stoffen voor te stellen onder de Kaderrichtlijn water⁴ en de bijlagen grondwater verontreinigende stoffen onder de grondwaterrichtlijn⁵ te herzien. Daarnaast heeft de Commissie ten aanzien van het mariene milieu als doel om voor 2030 plastic zwerfafval op zee met 50% en het aantal microplastics in het milieu met 30% te verminderen. In de herziening van de Kaderrichtlijn Mariene strategie⁶ wordt daarom ingezet op het verminderen van plasticgebruik en ander afval. Wat betreft afvalwater zet de Commissie in op het verwijderen van nutriënten middels de herziening van de Richtlijn Behandeling van Stedelijk Afvalwater⁷. Ten aanzien van afval geeft de Commissie ook aan voor 2030 het huishoudelijke afval per capita met 50% te willen verlagen.

Voor wat betreft bodem zal de Commissie maatregelen ontwikkelen die zorgen voor een significante stijging van het identificeren, onderzoeken, beoordelen en saneren van verontreinigde bodems en grondwater. Daarnaast zal in het voorstel voor de bindende EU-doelstellingen voor natuurherstel worden overwogen om het herstel van aangetaste bodemecosystemen mee te nemen.

De Commissie is met betrekking tot geluidshinder en -vervuiling voornemens om met lidstaten te werken aan drempelwaarden voor maximale niveaus van onderwatergeluid. Voorts geeft de Commissie aan in te zullen zetten op een vermindering van 30% van het aantal burgers, dat te lijden heeft onder geluidshinder door transport. De Commissie geeft aan ook aan het EU (en daar waar nodig het internationaal) regelgevend kader voor banden, wegvervoer, spoor en vliegtuigen te willen verbeteren en erop toe te zien dat de implementatie van deze regels goed verloopt.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet zet zich middels de Nationale Omgevingsvisie (NOVI)⁸ in voor het bevorderen van de kwaliteit van de leefomgeving. Deze langetermijnvisie bevat de hoofdzaken van het beleid voor de fysieke leefomgeving, waarin onder andere de aanpak van het kabinet ten aanzien van het

² Areaal natuurgebied waar de kritische depositiewaarden voor stikstof overschreden worden.

³ Richtlijn 2010/75/EU

⁴ Richtlijn 2000/60/EC

⁵ Richtlijn 2006/118/EC

⁶ Richtlijn 2008/56/EC

⁷ Richtlijn 91/271/EEG

⁸ Kamerstukken II 2019-2020, 34682 nr. 53

waarborgen van waterveiligheid, waterkwaliteit, bodemkwaliteit en het verbeteren en beschermen van natuur en biodiversiteit staat beschreven. Het kabinet werkt momenteel aan een Nationaal Milieuprogramma (NMP)⁹ dat, in de vorm van initiatieven en concrete (beleids)acties, nadere invulling moet geven aan de uitgangspunten en doelen zoals weergegeven in het NMK en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Middels het Nationaal Milieuprogramma (NMP) zet het kabinet zich in voor het schoner en gezonder maken van water, lucht en bodem en het doen verdwijnen van ernstige milieuhinder. Het kader streeft naar het voorkómen van milieuverliezen, door vervuiling, uitputting of anderszins, het beheersen van de risico's op afwenteling, het voortdurend verbeteren van de milieukwaliteit bij bestaande milieuvraagstukken en het stimuleren van verbinding en samenwerking, zowel internationaal als in Nederland zelf, met andere overheden, bedrijfsleven, NGO's, wetenschap en burgers. Door middel van het Nationale Zeer Zorgwekkende Stoffenbeleid,¹⁰ met als onderdeel de vergunningverlening, werkt Nederland aan het uitfasen (of indien nog niet mogelijk: minimaliseren) van directe emissies van zeer zorgwekkende stoffen. De uitvoering van het Nationaal NEC-plan ligt in Nederland op koers waardoor Nederland vrijwel zeker zal voldoen aan de emissiereductiedoelstellingen voor zwaveldioxide, stikstofoxiden, vluchtige koolwaterstoffen, fijnstof (PM_{2,5})¹¹ en ammoniak.¹² Via het Schone Lucht Akkoord¹³ zet het kabinet zich in om de luchtkwaliteit in Nederland permanent te verbeteren, waarbij wordt gestreefd naar een gezondheidswinst van minimaal 50% in 2030 ten opzichte van 2016 uit binnenlandse bronnen. Onderdeel van het Schone Lucht Akkoord betreft tevens de inzet op ambitieus internationaal beleid door het Rijk om onder andere industriële emissies naar de lucht terug te dringen. Aanvullend werkt het kabinet middels het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2020-2023¹⁴, het programma Nederland Circulair in 2050¹⁵ en het Nationaal plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen¹⁶ aan het beëindigen van milieuschade als gevolg van het gebruik van primaire grondstoffen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet ondersteunt de Green Deal en het actieplan dat daaruit voortkomt. Het kabinet vindt daarnaast dat de precieze effecten van de voorgestelde maatregelen pas goed beoordeeld kunnen worden, wanneer deze verder zijn uitgewerkt. Het kabinet kijkt uit naar de verdere uitwerking van de aangekondigde maatregelen en voorstellen en pleit ervoor dat deze zich coherent en consistent tot elkaar verhouden, ook in relatie tot de overige Green Deal initiatieven. Daarbij benadrukt het kabinet tevens het belang van de haalbaarheid van de aangekondigde doelstellingen en maatregelen. Hierbij dient o.a. aandacht te zijn voor de bevolkingsdichtheid en schaarste van ruimte. Voorts ondersteunt het kabinet ten volle de inzet van de Commissie om afwenteling van milieuproblematiek naar gebieden buiten de EU te voorkomen en zal hiervoor aandacht blijven

⁹ Kamerstukken II 2020-2021, 28663 nr. 75

¹⁰ Kamerstukken II 2015-2016, 2016D48916

¹¹ Fijnstof kleiner dan 2,5 µm (micrometer)

¹² Kamerstukken II 2020-2021, 30175 nr. 374

¹³ Kamerstukken II 2020-2021, 30175 nr. 373

¹⁴ Kamerstukken II 2020-2021, 32852 nr. 130

¹⁵ Kamerstukken II 2015-2016, 32852 nr. 33

¹⁶ Kamerstukken II 2020-2021, 30196 nr. 746

vragen. Ook onderschrijft het kabinet het belang van de rol van onderzoek en innovatie, onder meer in het kader van Horizon Europe, om deze maatschappelijke uitdaging te adresseren.

Het kabinet onderschrijft de aanpak van de Commissie ten aanzien van luchtvervuiling en het stellen van een concreet gezondheidsdoel voor 2030. Het is nog niet helemaal duidelijk of de ambitie van de Commissie om in 2030 de negatieve gezondheidseffecten met meer dan 55% te reduceren vergelijkbaar is met het Nederlands beleid¹⁷, omdat verschillende referentiejaar worden gebruikt. Het kabinet zal deze ontwikkelingen nauwlettend volgen en zich blijven inzetten voor ambitieus beleid. Het kabinet is voorstander van een brongerichte aanpak en pleit daarbij tevens voor aandacht voor het wegverkeer, mobiele werktuigen, gebouwde omgeving, transitie nieuwe energie, binnenvaart, gebouwen, houtkachels, de transitie naar schone energie, landbouw, duurzame inkoop en een specifieke, gebiedsgerichte aanpak voor dichtbevolkte locaties met hoge concentraties luchtverontreiniging. Het kabinet steunt dat de EU-luchtkwaliteitsnormen meer in lijn worden gebracht met de nieuwe WHO-luchtkwaliteitsrichtsnoeren en acht de herziening van de Luchtkwaliteitsrichtlijn¹⁸ hiervoor instrumenteel. Vanuit deze optiek van bescherming van mens en milieu pleit het kabinet ook voor het versneld uitfasen van stoffen die de ozonlaag aantasten. Door de pandemie is er meer aandacht gekomen voor de luchtkwaliteit in gebouwen. Het kabinet verwelkomt daarom het onderzoek van de Commissie om tot nationale beleidsopties te komen die de luchtkwaliteit in gebouwen verbeteren, in synergie met EU-regelgeving en initiatieven. Het kabinet kijkt daarnaast uit naar de nieuwe wetgeving voor milieuverontreiniging vanuit de industrie en producten en vindt dat de eisen, op basis van de IED, voor emissies van de industrie naar lucht en water waar mogelijk moeten worden aangescherpt. Hierbij moet de bandbreedte van emissiegrenswaarden worden versmald, zodat het speelveld meer gelijk wordt. Daarnaast is het gewenst dat de IED bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen op het gebied van de circulaire economie, waaronder vermindering van gebruik van grondstoffen, energie en water, zonder dat daarbij afbreuk wordt gedaan aan het primaire doel van de richtlijn. Het is tevens gewenst dat de IED de uitrol van innovatieve, schone technieken bevordert en dat de BAT Reference Documents¹⁹ sneller worden herzien dan nu het geval is. Wat betreft milieuverontreiniging vanuit producten vindt het kabinet dat de potentiële bijdrage van het Sustainable Product Initiative²⁰ aan dit actieplan concreter benoemd kan worden.

Het kabinet mist in het actieplan concrete aanknopingspunten om emissies van zeer zorgwekkende stoffen²¹ in Europees verband met prioriteit aan te pakken en zal pleiten bij de Commissie om dit op te nemen. Daarnaast is het kabinet van mening dat de nieuwe Euro 7-emissiegrenswaarden van toepassing moeten zijn op de daarvoor geschikte voertuigen. Daarnaast pleit het kabinet tevens voor het opstellen van tussentijdse EU-doelstellingen, zoals aanscherping van de Europese CO₂-normen voor personenauto's naar 50% CO₂-reductie in 2025, (t.o.v. 2021), en CO₂-normen voor bestelwagens en plug-in hybrides, om de 55% emissiereductie in 2030 te kunnen halen. Het

¹⁷ Kamerstukken II 2020-2021, 30175 nr. 373

¹⁸ Richtlijn 2008/50/EG

¹⁹ Best available techniques reference documents (uitwerking van de IED van de Europese Unie)

²⁰ Kamerstukken II 2019-2020, 22112 nr. 2865

²¹ emissies van stoffen die voldoen aan de criteria om als Substance of Very High Concern te worden geïdentificeerd (art. 57 REACH).

kabinet wijst eveneens op het belang van investeringen in fietsen en andere vormen van (actieve) mobiliteit.

Het kabinet onderschrijft het belang van een goede implementatie van de recent herziene Europese Drinkwaterrichtlijn²². Belangrijk aandachtspunt hierbij is de verbeterde bescherming van drinkwaterbronnen. Met betrekking tot de herziening van de Richtlijn Prioritaire stoffen²³ en Grondwaterrichtlijn pleit het kabinet voor monitoring van stoffen in oppervlakte- en grondwater door het gebruik van innovatieve monitoring- en evaluatietechnieken, om zo beter zicht te krijgen op de (negatieve) effecten van (een combinatie van) deze stoffen. Het kabinet is daarnaast voorstander van het verminderen van plastic zwerfafval op zee en het aantal microplastics in het milieu met respectievelijk 50% en 30% in 2030. Het kabinet verwelkomt daarbij de herziening van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie alsook de herziening van de Richtlijn Behandeling van Stedelijk Afvalwater en steunt het initiatief om toe te werken naar een nuttige toepassing van waardevolle nutriënten en naar opkomende stoffen zoals medicijnresten en microplastics te kijken. Voorts onderschrijft het kabinet het vitale belang van een gezonde bodem voor welzijn en welvaart en is tevens voorstander van een preventieve en op risico's gebaseerde aanpak van bodemverontreiniging. Het kabinet pleit voor ruimte voor flexibiliteit bij de nationale invulling van maatregelen onder het actieplan, omdat er binnen de EU grote regionale verschillen bestaan qua ruimtelijke ordening, landschap, bodem(samenstelling) en het gebruik daarvan. Voor doelstellingen waar dit actieplan aan bijdraagt ziet het kabinet graag nadere uitwerking in de vorm van proportionele en kosteneffectieve voorstellen. Ook dienen de aangekondigde maatregelen, zoals de promotie van publieke en private middelen voor sanering, niet ten koste te gaan van een gelijk speelveld en al geboekte vooruitgang in lidstaten.

Het kabinet verwelkomt het streven van de Commissie om het ontwikkelen van Europese standaarden voor vervuiling door onderwatergeluid voort te zetten, maar pleit ook voor aandacht voor vervuiling veroorzaakt door andere type geluidshinder. Tevens vindt het kabinet dat de Commissie het onderwerp onderwatergeluid in mariene ecosystemen met de EU-lidstaten actief moet aankaarten in internationale fora. Tot slot is het kabinet voorstander van een brongerichte aanpak van geluidshinder door transport. Het kabinet vindt aanvullend dat voertuigen significant stiller moeten worden, door het aanscherpen van de grenzen voor het afroeggeluid van banden, in combinatie met promotie van elektrische voertuigen en stiller wegoppervlak. Het kabinet vindt verder dat geluidsreducerende bronmaatregelen voor windturbines op Europees niveau overwogen moeten worden.

Gevolgen brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie Van Raan²⁴ 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

²² Richtlijn (EU) 2020/2184

²³ Richtlijn 2013/39/EU

²⁴ Kamerstukken II 2019-2020, 35377 Nr. 19

deze mededeling worden de effecten op alle vier de aspecten door het kabinet als positief beoordeeld. Het actieplan draagt bij aan de reductie van milieuvervuiling voor zowel de mens als het milieu en is daarmee van groot belang voor huidige en latere generaties. Dit actieplan past binnen een kosteneffectief pad naar een duurzame, circulaire en klimaat-neutrale 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. Stoffen komen vrij en worden uitgestoten naar water en lucht, met de aanpak hiervan wordt tevens gewerkt aan de grensoverschrijdende effecten van milieuvervuiling.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het actieplan is over het algemeen positief ontvangen door de lidstaten. Er bestaat brede overeenstemming onder lidstaten over een integrale en preventieve aanpak van milieuvervuiling. Een aantal lidstaten heeft aangegeven de doelstellingen wat betreft luchtkwaliteit niet ambitieus genoeg te vinden. Daarnaast benadrukt een aantal lidstaten het belang van de inzet op en het uitwerken van de internationale component in het actieplan. Ook heeft een aantal lidstaten aangegeven behoefte te hebben aan een precieze uitwerking van het plan. Het Europees Parlement heeft zich nog niet uitgesproken over het actieplan. Wel kan ervan uitgegaan worden dat dit plan aansluit bij de positie van het Parlement zoals uiteengezet in de Green Deal resolutie²⁵.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten opzichte van de bevoegdheid van de EU is positief. De mededeling heeft betrekking op meerdere beleidsterreinen van de Unie, met name op die van milieu, landbouw en visserij, energie en vervoer. Op deze terreinen heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (zie artikel 4, tweede lid, sub d, e, g, i, VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het grensoverschrijdende karakter van de verschillende onderdelen van de nulvervuilings-ambitie rechtvaardigt optreden op EU-niveau. EU-brede doelstellingen, zoals geformuleerd in deze mededeling of afgesproken in de Overeenkomst van Parijs, kunnen beter worden behaald wanneer maatregelen worden genomen op EU-niveau dan op nationaal niveau.

²⁵ Resolutie van 15 januari 2020, P9_TA(2020)0005 (<https://www.europarl.europa.eu/news/nl/headlines/society/20200429STO78172/het-covid-19-herstelplan-van-de-eu-moet-van-klimaat-een-prioriteit-maken>)

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het kabinet is van mening dat het optreden, zoals verwoord in deze mededeling, geschikt lijkt te zijn om de milieu- en klimaatdoelen (uit de Green Deal) te bereiken. Dit geldt bijvoorbeeld voor het streven van de Commissie om EU-luchtkwaliteitsnormen meer in lijn te brengen met de nieuwe WHO-luchtkwaliteitsrichtsnoeren, zodat deze voldoen aan het ambitieniveau voor wat betreft het terugbrengen van de luchtverontreiniging. De doelen, zoals verwoord in het actieplan, zijn op hun beurt weer nodig om aan de milieu- en klimaatdoelen van de Green Deal te voldoen (welke het klimaatakkoord van Parijs volgt). Daarbij gaat het aangekondigde beleid niet verder dan noodzakelijk. Zo lijkt er op basis van het actieplan voldoende ruimte behouden te blijven voor het ontwikkelen van beleid voor lokale gebiedskenmerken (zoals bodem en stroomgebieden) om daarop toegesneden normen op te stellen.

d) Financiële gevolgen

Uit het actieplan zelf volgen geen directe budgettaire gevolgen. Het is uit de mededeling wel op te maken dat de aangekondigde initiatieven tot financiële gevolgen zullen leiden voor lidstaten en hun uitvoeringsorganisaties, hoewel over de precieze kosten nu nog geen uitspraken kunnen worden gedaan. Dit is bijvoorbeeld voorstelbaar bij harmoniserende EU-wetgeving, het versterken van de grensoverschrijdende samenwerking (bijv. in het delen van data, zoals wordt voorgesteld in het actieplan) en de monitoring van de aangekondigde maatregelen om aan de nulvervuilingsambitie te voldoen. Ook investeringen inzake de voorgestelde digitaliseringsinitiatieven zullen kosten met zich meebrengen, inclusief de mogelijke inzet van extra personele capaciteit. Om de nationale veerkracht en aanpak tegen vervuiling te helpen versterken, geeft de Commissie in haar mededeling aan dat financiële steun beschikbaar is via het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling plus, het InvestEU fonds, het instrument voor technische ondersteuning, Horizon Europe en NextGenerationEU.

Het kabinet is 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. Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels inzake budgetdiscipline. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met eventuele financiële gevolgen voor medeoverheden.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Omdat de aangekondigde maatregelen vooralsnog moeten worden uitgewerkt is het op dit moment lastig te beoordelen welk effect dit zal hebben op de regeldruk. Dat de regeldruk n.a.v. de aangekondigde maatregelen uit dit actieplan kan toenemen, is voorstelbaar. Bij de uitwerking van de voorgestelde maatregelen zal het kabinet zich in ieder geval inzetten om de gevolgen voor de regeldruk en administratieve lasten zo minimaal mogelijk te houden. Daarbij zal ook worden gekeken naar de regeldruk en administratieve lasten voor medeoverheden en uitvoeringsorganisaties.

Aan de hand van de voorgestelde maatregelen die zich richten tot het bedrijfsleven is de verwachting dat de concurrentiekracht van de EU vergroot wordt, mede vanwege de baten wat betreft verminderde milieuschade en het ontstaan van nieuwe werkgelegenheid.

Tot slot wordt er niet verwacht dat het actieplan (negatieve) geopolitieke consequenties zal hebben. Het actieplan zet zich, als onderdeel van de Green Deal, in op het bevorderen van de kwaliteit van de leefomgeving wereldwijd en benadrukt de kansen van mondiale klimaatdiplomatie. Het aangrijpen van de globale milieuproblematiek middels intern en extern EU-beleid biedt de mogelijkheid om de samenwerking met landen buiten de EU te intensiveren ten behoeve van het milieu, maar brengt ook andere voordelen met zich mee (innovatie, werkgelegenheid, politieke goodwill etc.).