



Raad van de  
Europese Unie

Brussel, 13 september 2022  
(OR. en)

12276/22  
ADD 18

ENV 860  
CLIMA 438  
AGRI 421  
PECHE 308  
ECOFIN 855  
COMPET 692

### BEGELEIDENDE NOTA

---

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	8 september 2022
aan:	het secretariaat-generaal van de Raad

---

nr. Comdoc.:	SWD(2022) 268 final
--------------	---------------------

---

Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE Evaluatie van de uitvoering van het milieubeleid Landenrapport — NEDERLAND bij Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's Evaluatie van de uitvoering van het milieubeleid 2022: <b>het tij keren door naleving van de milieuwetgeving</b>
----------	---

---

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2022) 268 final.

---

Bijlage: SWD(2022) 268 final

Brussel, 8.9.2022  
SWD(2022) 268 final

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

**Evaluatie van de uitvoering van het milieubeleid  
Landenrapport — NEDERLAND**

*bij*

**Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees  
Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's**

**Evaluatie van de uitvoering van het milieubeleid 2022: *het tij keren door naleving van de  
milieuwetgeving***

{COM(2022) 438 final} - {SWD(2022) 252 final} - {SWD(2022) 253 final} -  
{SWD(2022) 254 final} - {SWD(2022) 255 final} - {SWD(2022) 256 final} -  
{SWD(2022) 257 final} - {SWD(2022) 258 final} - {SWD(2022) 259 final} -  
{SWD(2022) 260 final} - {SWD(2022) 261 final} - {SWD(2022) 262 final} -  
{SWD(2022) 263 final} - {SWD(2022) 264 final} - {SWD(2022) 265 final} -  
{SWD(2022) 266 final} - {SWD(2022) 267 final} - {SWD(2022) 269 final} -  
{SWD(2022) 270 final} - {SWD(2022) 271 final} - {SWD(2022) 272 final} -  
{SWD(2022) 273 final} - {SWD(2022) 274 final} - {SWD(2022) 275 final} -  
{SWD(2022) 276 final} - {SWD(2022) 277 final} - {SWD(2022) 278 final}

*Dit verslag is geschreven door het personeel van het directoraat-generaal Milieu van de Europese Commissie. Opmerkingen zijn welkom. Deze kunnen worden verzonden naar: [ENV-EIR@ec.europa.eu](mailto:ENV-EIR@ec.europa.eu)*

*Meer informatie over de Europese Unie is beschikbaar op <http://europa.eu>*

*Foto's:*

*Voor reproductie of gebruik van deze foto's moet rechtstreeks toestemming worden gevraagd aan de auteursrechthebbende.*

*©Europese Unie, 2022*

*Overname met bronvermelding toegestaan.*

## Inhoudsopgave

<b>SAMENVATTING .....</b>	<b>3</b>
<b>DEEL I: THEMATISCHE WERKTERREINEN .....</b>	<b>4</b>
1. CIRCULAIRE ECONOMIE EN AFVALBEHEER .....	4
<i>Maatregelen om tot een circulaire economie te komen .....</i>	4
<i>Afvalbeheer .....</i>	6
2. BIODIVERSITEIT EN NATUURLIJK KAPITAAL .....	9
<i>Natuurbescherming en -herstel.....</i>	9
<i>Mariene ecosystemen .....</i>	16
<i>Ecosysteembeoordeling en -waardering .....</i>	18
3. GEEN VERVUILING .....	20
<i>Schone lucht .....</i>	20
<i>Industriële emissies .....</i>	22
<i>Preventie van grote industriële ongevallen – SEVESO.....</i>	24
<i>Lawaai.....</i>	25
<i>Waterkwaliteit en -beheer .....</i>	26
<i>Chemische stoffen .....</i>	29
4. KLIMAATACTIE .....	32
<i>Belangrijkste nationale klimaatbeleidsmaatregelen en -strategieën .....</i>	32
<i>Doelstelling verdeling van de inspanningen.....</i>	33
<i>Belangrijkste sectorale ontwikkelingen.....</i>	33
<i>Gebruik van de opbrengsten van de veiling van EU-ETS-emissierechten .....</i>	35
<b>DEEL II: FACILITEREND KADER: UITVOERINGSINSTRUMENTEN.....</b>	<b>36</b>
5. FINANCIERING .....	36
<i>Milieu-investeringen nodig in de EU .....</i>	36
<i>Milieufinanciering van de EU 2014-2020 .....</i>	38
<i>Milieufinanciering van de EU 2021-2027 .....</i>	39
<i>Nationale milieufinanciering .....</i>	41
<i>Instrumenten voor een groene begroting .....</i>	42
6. MILIEUGOVERNANCE .....	46
<i>Informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter .....</i>	46
<i>Gewaarborgde naleving.....</i>	48
<i>Effectiviteit van milieubeheer.....</i>	51
<i>Hervormingen middels het instrument voor technische ondersteuning (TSI) van de Commissie.....</i>	51
<i>TAIEX EIR peer-to-peerprojecten .....</i>	52

## Samenvatting

De belangrijkste uitdagingen die in de vorige evaluaties van de uitvoering van het milieubeleid (EIR's) werden geïdentificeerd met betrekking tot de uitvoering van het EU-milieubeleid en -recht in Nederland waren:

- optimalisatie van de bijdrage van Natura 2000 en de nationale ecologische netwerken om een gunstige staat van instandhouding te bekomen en om het verlies aan habitatfragmentatie en **biodiversiteit** te verminderen, evenals de stikstofdepositie in de lucht, de verdroging en de verzuring, met aanpak van de afname van akker- en weidevogels;
- vermindering van de **luchtverontreiniging**, vooral van de concentraties van stikstofniveaus (NO<sub>x</sub> – NO<sub>2</sub>) in stedelijke gebieden en de transportsector, door maatregelen als het verminderen van de uitstoot door het verkeer, beperkingen op de toegang voor voertuigen of fiscale stimulansen;
- aanpak van de **waterverontreiniging** veroorzaakt door het stikstofoverschot van agrarische bronnen en identificatie van maatregelen om de doelstellingen van de kaderrichtlijn water en de nitratenrichtlijn te verwezenlijken.

Nederland blijft efficiënt gebruikmaken van de EU-fondsen en -kredietmogelijkheden, in het bijzonder om de **circulaire economie** te ondersteunen. Het is een van de best presterende EU-landen met betrekking tot hulpbronnenproductiviteit, gebruik van secundaire grondstoffen en afvalbeheer. Er zou verdere vooruitgang kunnen worden geboekt middels de invoering van nieuwe economische instrumenten om afval te vermijden door herbruikbaar of recyclebaar afval niet te verbranden en door het hergebruik en de recycling van afval economisch aantrekkelijker te maken.

Het beschermen van de **biodiversiteit** brengt grote uitdagingen met zich mee, aangezien driekwart van de beschermde habitats en soorten nog steeds een ongunstige staat van instandhouding vertoont. Een van de belangrijkste redenen voor de achteruitgang van habitats is de aanhoudende en aanzienlijke druk van de landbouw, met name als gevolg van de stikstofdepositie die van invloed is op heel wat gevoelige habitats, van veenmoerassen tot bossen, en de veranderingen in het waterbeheer (drainage). Verder is de situatie van

beboste gebieden, beschermd door de natuurrichtlijnen, zeer ongunstig, aangezien meer dan de helft van de beoordelingen gewag maakt van een slechte staat van instandhouding.

Wat betreft de **waterverontreiniging**, is er vooruitgang geboekt, maar de uitdagingen blijven bestaan. Nederland moet zijn nitraatactieprogramma substantieel versterken met maatregelen die afgestemd zijn op de ernst en de urgentie van de situatie, in overeenstemming met de verplichtingen van de nitratenrichtlijn, en ervoor zorgen dat de doelstellingen van de kaderrichtlijn water en de wetgeving voor Natura 2000 worden gehaald.

**De luchtkwaliteit blijft een punt van bezorgdheid** in Nederland. Terwijl de uitstoot van verschillende luchtverontreinigende stoffen in de laatste jaren beduidend is afgenomen, zal Nederland naar verwachting niet voldoen aan de emissiereductieverbintenis voor 2020-2029 voor verontreinigende stoffen. Er zijn extra inspanningen nodig, in het bijzonder voor de ammoniakemissies van de landbouw. De Commissie heeft Nederland recent aanbevolen om prioriteit te geven aan maatregelen voor het verminderen van ammoniakemissies als onderdeel van het nieuwe Nationaal Strategisch Plan Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Inzake **waterbeheer** moeten er inspanningen worden geleverd voor een betere gecoördineerde uitvoering van het water-, zee- en natuurbeleid.

De totale milieufinanciering bedroeg ongeveer 0,87 % van het bbp in 2014-2020 (bijna uitsluitend gebaseerd op nationale bronnen) en dat percentage moet worden verhoogd om in de komende jaren de investeringsbehoeften te dekken (minstens 1 % van het bbp), wat duidt op een mogelijk financieringstekort van 0,13 % van het bbp.

## Deel I: Thematische werkterreinen

### 1. Circulaire economie en afvalbeheer

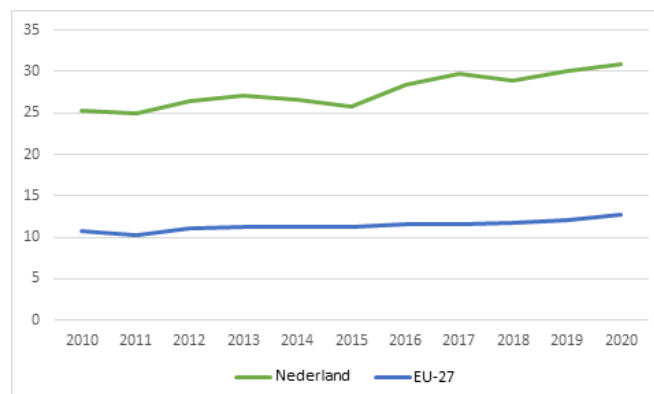
#### Maatregelen om tot een circulaire economie te komen

Het nieuwe actieplan voor de circulaire economie dat in maart 2020 is aangenomen, is een van de belangrijkste bouwstenen van de Europese Green Deal. De transitie van de EU naar een circulaire economie zal de druk op de natuurlijke hulpbronnen verminderen en duurzame groei en banen creëren. Het is ook van essentieel belang om de EU-doelstelling van klimaatneutraliteit in 2050 te bereiken en om het verlies van biodiversiteit te stoppen. In het actieplan worden ook initiatieven aangekondigd voor de volledige levenscyclus van producten, die zijn bedoeld om de consumptievoetafdruk van de EU te verminderen en het circulaire materiaalgebruik van de EU tegen 2030 te verdubbelen. Het richt zich op hoe producten worden ontworpen, bevordert processen van circulaire economie, stimuleert duurzame consumptie, en streeft ernaar om afval te voorkomen en gebruikte hulpbronnen zo lang mogelijk in de economie van de EU te houden.

Het circulaire materiaalgebruik is een goede indicator voor de circulariteit van een economie, aangezien het alle materialen omvat die terugstromen naar onze economie. Het circulariteitspercentage verschilt sterk van land tot land. Om de doelstelling van het EU-actieplan voor de circulaire economie — met name de verdubbeling van het circulaire materiaalgebruik van de EU tegen 2030 — te helpen verwezenlijken, zijn er op het niveau van de lidstaten ambitieuze maatregelen nodig die zich richten op de volledige levensduur van een product. Deze maatregelen variëren van duurzaam productontwerp dat de gebruiksduur, de reparatiebaarheid en de recycling van producten kan vergroten tot herproductie, verhoging van de circulariteit in de productieprocessen, recycling en ook het boosten van eco-innovatie en het bevorderen van groene overheidsopdrachten.

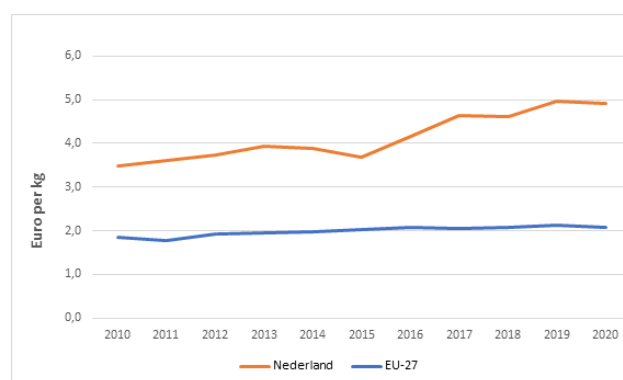
Het circulaire (secundaire) gebruik van materialen in Nederland bedroeg 26,6 % in 2014 en 30,9 % in 2020. Met dergelijke prestaties is Nederland de nummer 1 van de EU voor het gebruik van circulaire materialen en overstijgt ruimschoots het EU-gemiddelde van 12,8 %.

Figuur 1 – Circulair materiaalgebruik (%), 2010-2020<sup>1</sup>



Hulpbronnenproductiviteit geeft aan hoe efficiënt de economie materiële hulpbronnen gebruikt om welvaart te genereren. Het verbeteren van de hulpbronnenproductiviteit kan helpen bij het minimaliseren van de negatieve impact op het milieu bij het beperken van de afhankelijkheid van volatiele grondstoffenmarkten. Zoals getoond in figuur 2 ligt de hulpbronnenproductiviteit in Nederland, met een opbrengst van 4,91 EUR per kg verbruikt materiaal in 2020, ver boven het EU-gemiddelde van 2,09 EUR per kg. Deze positieve prestatie wordt verder ondersteund door een continue stijging van de hulpbronnenproductiviteit in Nederland in het afgelopen decennium.

Figuur 2: Hulpbronnenproductiviteit 2010-2020<sup>2</sup>



<sup>1</sup> Eurostat, Circular Economy Monitoring Framework.

<sup>2</sup> Eurostat, [Resource productivity](#).

## Strategieën voor de circulaire economie

De Commissie moedigt de lidstaten aan om nationale/regionale strategieën voor de circulaire economie die de volledige levenscyclus van producten dekken, goed te keuren en uit te voeren, want dit is de meest efficiënte manier om te evolueren naar een meer circulaire economie op lidstaatniveau. Sinds de lancering van het Europese stakeholdersplatform voor de circulaire economie in 2017<sup>3</sup>, hebben nationale, regionale of lokale overheden het platform gebruikt om hun strategieën en routekaarten te delen.

Het land hanteert een strategie voor circulaire economie en noemt deze “Een circulaire economie in Nederland tegen 2050”. De langetermijnstrategie werd in 2016 ingevoerd en is gericht op de volledige levenscyclus van producten. In het programma wordt ernaar gestreefd om tegen 2030 een tussentijdse doelstelling van 50 % vermindering van het gebruik van primaire grondstoffen (mineralen, fossiele materialen en metalen) te verwezenlijken. In 2019 keurde de regering een uitvoeringsprogramma voor circulaire economie goed dat de uitvoeringsmaatregelen voor de jaren 2019-2023 dekt. Om de twee jaar publiceert het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een voortgangsverslag over de uitvoering en het land heeft zich ertoe verbonden om het programma vijfjaarlijks bij te werken. Er is een nieuw programma in voorbereiding voor de periode vanaf 2023.

Nederland levert extra inspanningen op het gebied van het beleid voor plastic en textiel. Bovendien zijn de kunststofindustrie, de bouw, de productiesector, de consumptiegoederen, de biomassa en de voeding als prioritaire sectoren of ketens opgenomen in de integrale Nederlands strategie voor de circulaire economie.

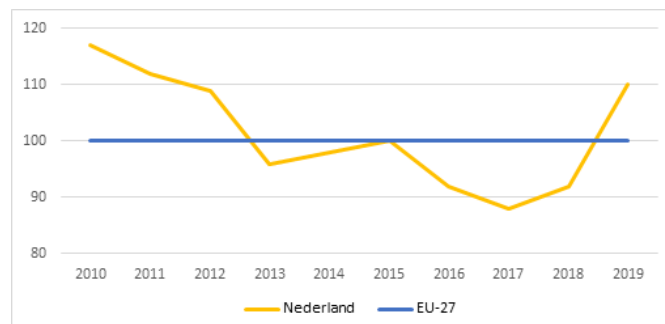
## Eco-innovatie

Sociale en technologische innovatie is vereist voor een geslaagde transitie naar circulaire economie, aangezien het volledige potentieel van circulaire economie enkel kan worden benut als dit in alle waardeketens wordt toegepast. Eco-innovatie is dus een sleutelfactor voor de circulaire economie. De productontwerpbenaderingen en nieuwe bedrijfsmodellen kunnen helpen bij het realiseren van innovaties met systemische circulariteit, waarbij nieuwe zakelijke opportuniteiten worden gecreëerd.

Het land staat op plaats 9 in de lijst van EU-landen, met een totale score van 124 op het Eco-innovatiescorebord van 2021, en vervult de rol van eco-innovatieleider. Voor twee van de vijf componenten van de Eco-innovatie-

index van 2021 presteert Nederland onder het EU-gemiddelde (eco-innovatieactiviteiten en sociaaleconomische resultaten).

Figuur 3 – Eco-innovatieprestatie, 2010-2020<sup>4</sup>



## Groene overheidsopdrachten

Overheidsopdrachten zijn goed voor een groot deel van de Europese consumptie, waarbij de koopkracht van de overheidsdiensten 14 % vertegenwoordigt van het bbp van de EU. Dit kan de vraag stimuleren naar duurzame (en circulaire) producten en businesscases die voldoen aan de circulariteitsnormen. Nederland heeft een lange traditie op het gebied van beleid voor duurzame overheidsopdrachten. De evaluatie heeft evenwel uitgewezen dat er een breed draagvlak is voor groene overheidsopdrachten, maar dat er nog steeds te weinig structureel gebruik is.

Om dit aan te pakken en om de impact van overheidsopdrachten te vergroten, werd in 2021 een nationaal plan voor duurzame overheidsopdrachten goedgekeurd. Dit plan is bedoeld om een grotere politieke betrokkenheid te genereren, belangrijke besluitvormers in organisaties te activeren en meer impact in sleutelsectoren te creëren.

Een aantal activiteiten is specifiek relevant voor circulaire aanbestedingen. Nederland heeft tot nu toe ongeveer dertig zogenaamde kopersgroepen opgezet om de collectieve koopkracht in een relevante sector te benutten en biedt een platform voor het delen van kennis en leerervaringen. Specifiek voor infrastructuur werden uitgebreide transitiepaden uitgewerkt voor het klimaatneutrale en circulaire infrastructuurprogramma. Deze worden voor het aanbestedingsaspect ook ondersteund door kopersgroepen. De nationale kopersgroep voor ICT werd gekoppeld aan het door

<sup>3</sup> [Circular Economy Stakeholder Platform](#)

<sup>4</sup> Europese Commissie — DG Milieu, Eco-innovation Observatory, [Eco-innovation index](#).

Nederland geïnitieerde Circular & Fair ICT Pact, samen met zeven andere landen.

Een toenemend aantal beste praktijken voor circulaire aanbestedingen wordt gedeeld als onderdeel van de gratis onlinetool voor criteria voor duurzame overheidsopdrachten. Nederland promoot het gebruik van interne koolstofbeprijzing, vooral in de infrastructuursector. Daarnaast gebruiken steeds meer organisaties de Nederlandse CO<sub>2</sub>-prestatieladder die zowel een aanbestedingstool biedt als een PDCA-managementsysteem (Plan-Do-Check-Act). Deze aanpak versnelt de koolstofemissiereductie bij bedrijven en regeringen die op deze Ladder gecertificeerd zijn, met inbegrip (op de hogere niveaus) van de emissies die voortvloeien uit aanbestedingen. Dit geeft een krachtige impuls voor circulaire aanbestedingen.

Om de politieke steun voor duurzame (en circulaire) aanbestedingen te stimuleren, werd een nieuw politiek manifest opgesteld dat focust op een groter gebruik van duurzame overheidsopdrachten, op het bieden van ondersteuning en het creëren van een sterkere basis hiervoor binnen de ondertekenende organisaties.

#### EU Ecolabel en het milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS)

Het aantal producten met een EU-Ecolabel en het aantal organisaties met een EMAS-licentie<sup>5</sup> in elk land geven een idee van de mate waarin de privésector en de nationale stakeholders zich actief engageren voor de transitie naar een circulaire economie.

In september 2021 had Nederland slechts 1 626 producten en 86 licenties die geregistreerd waren in het EU Ecolabel-schema van de 83 590 producten en 2 057 licenties in de EU, wat wijst op een gering gebruik van het schema<sup>6</sup>. Dit was evenwel een verbetering ten opzichte van de cijfers van 2019: 1 100 producten en 83 licenties. Momenteel is één Nederlandse organisatie geregistreerd in het EMAS, het milieubeheer- en milieuauditsysteem van de Europese Commissie<sup>7</sup>.

In Nederland zegt het aantal organisaties met een ISO 14001-certificering meer over de mate waarin de privésector en de nationale stakeholders actief bezig zijn met de transitie naar een circulaire economie. Nederland telt 2 650 ISO 14001-gecertificeerde organisaties met 7 700 sites.

<sup>5</sup> EMAS is het milieubeheer- en milieuauditsysteem van de Europese Commissie, een programma om organisaties aan te moedigen zich in milieupzicht duurzamer te gedragen.

<sup>6</sup> Europese Commissie, [Ecolabel Facts and Figures](#).

<sup>7</sup> Sinds mei 2018. Europese Commissie, [Eco-Management and Audit Scheme](#).

## Afvalbeheer

De omzetting van afval in een hulpbron wordt ondersteund door:

i) het volledig omzetten van de EU-afvalwetgeving, inclusief de afvalhiërarchie, het gescheiden inzamelen van afval, het realiseren van de doelstellingen met betrekking tot het voorkomen van afvalstromen naar de stortplaats enz.;

ii) het verminderen van de geproduceerde hoeveelheid afval per hoofd van de bevolking en de afvalproductie in absolute termen;

iii) het beperken van de terugwinning van energie tot niet-recyclebare materialen en de geleidelijke stopzetting van het storten van recyclebaar of terugwinbaar afval.

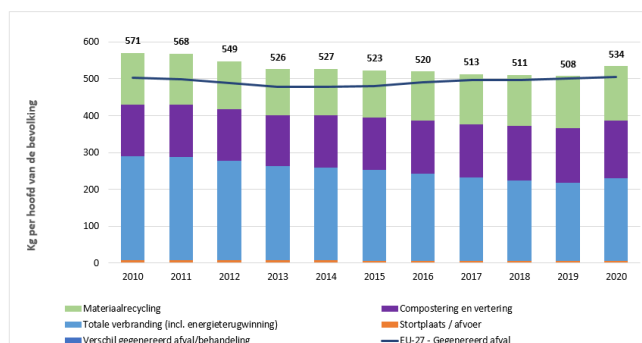
Dit deel focust op het beheer van stedelijk afval<sup>8</sup> waarvoor in de EU-wetgeving bindende streefdoelen voor recycling zijn vastgelegd.

Zo lang mogelijk voorkomen dat producten en materialen afval worden, is de meest efficiënte manier om hulpbronnenefficiëntie te verbeteren en de milieu-impact van afval te verminderen. Afvalpreventie en hergebruik zijn de meest geprefereerde opties en staan bovenaan in de afvalhiërarchie. De geproduceerde hoeveelheid stedelijke afval is een goede indicator voor de doeltreffendheid van de afvalpreventiemaatregelen.

Na een neerwaartse trend is de productie van stedelijk afval in Nederland de laatste jaren beginnen stijgen. Deze was in 2019 gelijk aan 508 kg/inwoner en in 2020 aan 534 kg/inwoner, en blijft dus hoger dan het EU-gemiddelde (505 kg/jaar/inwoner), zoals getoond in figuur 4. Dit duidt erop dat de groei van de Nederlandse economie nog niet is losgekoppeld van de productie van afval.

<sup>8</sup> Stedelijk afval bestaat uit a) gemengd afval en gescheiden ingezameld afval van huishoudens, met inbegrip van papier en karton, glas, metaal, plastic, bioafval, hout, textiel, verpakking, afgedankte elektrische en elektronische apparatuur, afgedankte batterijen en accu's, en grofvuil, met inbegrip van matrassen en meubels; b) gemengd afval en gescheiden ingezameld afval uit andere bronnen indien dat afval in aard en samenstelling vergelijkbaar is met het afval van huishoudens. ([Richtlijn 2008/98/EG](#), Art. 3, lid 2 bis).

**Figuur 4: Stedelijk afval, uitgesplitst naar verwerkingsmethode, in Nederland, 2010-2020<sup>9</sup>**

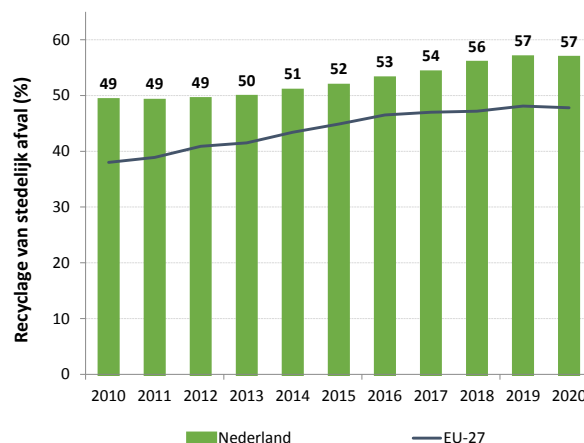


Figuur 4 toont ook het stedelijk afval, uitgesplitst naar verwerkingsmethode en uitgedrukt in kg per inwoner. In Nederland wordt veel afval verbrand met energierecuperatie (223 kg per inwoner in 2020, van de 534 kg verwerkte afval).

Het recyclingpercentage van stedelijk afval schommelt in Nederland rond de 57 % en ligt dus ver boven het EU-gemiddelde van 48 % en overstijgt ook de EU-doelstellingen voor 2020 en 2025 van respectievelijk 50 % en 55 %. Recycling blijft de belangrijkste vorm van verwerking van stedelijk afval, terwijl ingraving van afval met 3 % een heel stuk onder het EU-gemiddelde ligt als gevolg van heffingen en het verbod op het storten van afval. Deze relatief hoge waarde illustreert het geavanceerde niveau van afvalbeheer in Nederland. Er is evenwel ruimte om herbruikbaar en recyclebaar afval weg te halen bij de verbranding, onder meer via economische instrumenten, om ervoor te zorgen dat de post-2020 recyclingdoelstellingen, vooral inzake plastic, worden gehaald. Dit zal in het bijzonder actie vereisen om de verbranding van stedelijke afval te verminderen. Afvalpreventie en hergebruik zijn de meest geprefereerde opties en staan bovenaan in de afvalhiërarchie.

Figuur 5 toont dat Nederland meer moet gaan investeren in recyclen om de recyclingdoelstellingen van de EU voor 2020 en 2025 te halen<sup>10</sup>.

**Figuur 5: Recyclingpercentage van stedelijk afval 2010-2020<sup>11</sup>**



Nederland werd niet vermeld in het verslag voor vroegtijdige waarschuwing van de Commissie<sup>12</sup> als lidstaat die het risico loopt de recyclingdoelstelling EU 2020 van 50 % stedelijk afval niet te halen. De Commissie is momenteel bezig met het afronden van de analyse van de vooruitgang op het gebied van de aanbevelingen van de verslagen voor vroegtijdige waarschuwing van 2018 en ook van de analyse van de vooruitgang inzake het verwezenlijken van de afvalrecyclingdoelstellingen 2025. Dat verslag zal eind 2022 worden voorgesteld en zal de tot dusver geboekte vooruitgang beoordelen.

Zoals vermeld in het verslag van 2019 wordt Nederland verzocht om afvalpreventie te promoten en ook om herbruikbaar en recyclebaar afval niet meer te verbranden.

#### Uitvoering van het wetgevingspakket afval 2018

Nederland heeft de omzetting van het wetgevingspakket afval 2018<sup>13</sup> ter kennis gebracht aan de Commissie. Er loopt momenteel een conformiteitsbeoordeling.

Afvalbeheerplannen en afvalpreventieprogramma's zijn van cruciaal belang voor een goede uitvoering van de EU-afvalwetgeving. Deze bevatten bepalingen en leggen investeringen vast om de conformiteit met bestaande en nieuwe wettelijke vereisten te garanderen (bv. afvalpreventie, gescheiden inzameling van bepaalde specifieke afvalstromen, doelstellingen voor het recyclen en storten van afval). De herziene plannen en programma's werden op 5 juli 2020 verwacht.

<sup>9</sup> Eurostat, [Municipal waste by waste operation](#), april 2022.

<sup>10</sup> De lidstaten mogen een andere methode kiezen dan de methode die door ESTAT wordt gebruikt (en waarnaar in dit verslag wordt verwezen) om hun recyclingpercentages te berekenen en hun voortgang bij het realiseren van de doelstelling voor 2020, namelijk een recyclingpercentage van 50 % voor stedelijk afval, te volgen.

<sup>11</sup> Eurostat, [Recycling rate of municipal waste](#), april 2022.

<sup>12</sup> Europese Commissie, Verslag betreffende de uitvoering van de afvalwetgeving van de EU, met inbegrip van het verslag inzake vroegtijdige waarschuwing voor de lidstaten die het risico lopen de 2020-doelstelling voor voorbereiding voor hergebruik/recycling van stedelijk afval niet te halen, [SWD\(2018\)422](#) bij [COM\(2018\) 656](#).

<sup>13</sup> De richtlijnen [\(EU\) 2018/851](#), [\(EU\) 2018/852](#), [\(EU\) 2018/850](#) en [\(EU\) 2018/849](#) wijzigen de eerdere afvalwetgeving en bevatten ambitieuzere recyclingdoelstellingen voor de periode tot 2035.

Het tweede amendement bij het nationale plan voor afvalbeheer 2017-2029 werd op 11 januari goedgekeurd 2021 en trad op 2 maart 2021 in werking<sup>14</sup>. In dit amendement wordt verwezen naar de jaren 2017-2023 en een vooruitblik gegeven op de komende periode van 2023 tot 2029. Het heeft betrekking op huishoudelijk, gevaarlijk, industrieel en grof afval. Na verduidelijkingen van de Nederlandse autoriteiten hebben de diensten van de Commissie beslist dat het herziene plan voor afvalbeheer voldoet aan de vereisten van artikel 28 van de herziene kaderrichtlijn.

#### Prioritaire acties voor 2022

- Nieuwe beleidslijnen invoeren, waaronder economische instrumenten, om afvalpreventie te promoten, en om hergebruik en recycling economisch aantrekkelijker te maken.
- Herbruikbaar en recyclebaar afval niet meer verbranden.

---

<sup>14</sup> <https://lap3.nl/>

## 2. Biodiversiteit en natuurlijk kapitaal

De EU-biodiversiteitsstrategie 2030 die in mei 2020 werd goedgekeurd, streeft ernaar de biodiversiteit van de EU op een pad naar herstel te zetten en legt nieuwe doelstellingen en governance-mechanismen vast om te komen tot gezonde en weerbare ecosystemen. In de strategie worden met name ambitieuze doelstellingen vooropgesteld om:

i) minimaal 30 % van het landoppervlak van de EU en 30 % van het zeegebied van de EU te beschermen en ecologische corridors integreren als onderdeel van een echt trans-Europees natuurnetwerk;

ii) ten minste een derde van de beschermde gebieden in de EU strikt te beschermen, met inbegrip van alle resterende oerbossen in de EU;

iii) alle beschermde gebieden doeltreffend te beheren door duidelijke instandhoudingsdoelstellingen en -maatregelen op te stellen en alle gebieden in het netwerk op gepaste wijze te monitoren.

De strategie omvat ook een EU-plan voor het herstel van de natuur — een reeks concrete toezeggingen en acties om de aangetaste ecosystemen in de EU te herstellen tegen 2030, en om deze duurzaam te beheren, zodat de belangrijkste oorzaken van biodiversiteitsverlies worden aangepakt.

De habitat- en de vogelrichtlijn zijn belangrijke wetgevingsinstrumenten om de doelstellingen van de strategie te verwezenlijken en vormen de hoeksteen van de Europese wetgeving inzake de instandhouding van de in het wild levende dieren van de EU<sup>15</sup>.

Nederland lanceerde het programma voor het versterken van de biodiversiteit in 2020<sup>16</sup> dat gebaseerd is op de biodiversiteitsstrategie van 2030 et dat ernaar streeft om 100 % van de doelstellingen van de vogel- en habitatrichtlijnen te halen tegen 2050. De nieuwe strategie identificeert doelstellingen voor 2030 die terug te vinden zijn in meer dan 100 maatregelen, elk met overeenkomstige indicatoren, prioriteiten, deadlines, verificatiemiddelen, tools en verantwoordelijke entiteiten.

<sup>15</sup> Deze richtlijnen moeten worden versterkt door de natuurherstelwet, conform de nieuwe EU-biodiversiteitsstrategie.

<sup>16</sup> [Kamerbrief Programma versterken biodiversiteit | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

### Natuurbescherming en -herstel

Natura 2000<sup>17</sup>, het grootste gecoördineerde netwerk van beschermde gebieden ter wereld, is een van de belangrijkste instrumenten om de doelstellingen van de vogel- en habitatrichtlijnen te halen inzake het garanderen van langetermijnbescherming, instandhouding en voortbestaan van de meest waardevolle en bedreigde soorten en habitats van Europa en de ecosystemen die hierdoor worden gevormd. Belangrijke mijlpalen voor het verwezenlijken van de doelstellingen van de richtlijnen zijn onder meer het opzetten van een samenhangend Natura 2000-netwerk, het aanduiden van gebieden van communautair belang als speciale beschermingszones<sup>18</sup> en het vaststellen van instandhoudingsdoelstellingen en -maatregelen voor de Natura 2000-gebieden.

### Het opzetten van een samenhangend netwerk van Natura 2000-gebieden

Nederland herbergt 52 habitattypen<sup>19</sup> en 80 soorten<sup>20</sup> die opgenomen zijn in de habitatrichtlijn. Het land herbergt ook populaties van 70 vogeltaxa die vermeld staan in bijlage I bij de vogelrichtlijn<sup>21</sup>.

In 2021 was 14,7 % van de nationale landoppervlakte van Nederland gedekt door Natura 2000 (EU-gemiddelde 18,5 %), waarvan de speciale beschermingszones ingedeeld onder de vogelrichtlijn 12,8 % (EU-gemiddelde 12,8 %) uitmaakten en de gebieden van communautair belang of speciale instandhoudingszones volgens de habitatrichtlijn

<sup>17</sup> Natura 2000 omvat gebieden van communautair belang die in de habitatrichtlijn aangeduid zijn als speciale beschermingszones, ingedeeld onder de vogelrichtlijn; de dekkingscijfers wijken af omdat sommige gebieden van communautair belang overlappen met de speciale beschermingszones. Onder "speciale instandhoudingszone" wordt verstaan een door de lidstaten aangewezen gebied van communautair belang.

<sup>18</sup> Gebieden van communautair belang worden krachtens de habitatrichtlijn aangewezen, terwijl speciale beschermingszones krachtens de vogelrichtlijn worden aangewezen; de dekkingscijfers wijken af omdat sommige gebieden van communautair belang overlappen met de speciale beschermingszones. Speciale instandhoudingszones zijn de door de lidstaten aangewezen gebieden van communautair belang.

<sup>19</sup> [EMA, artikel 17 dashboard, bijlage I totaal, 2019.](#)

<sup>20</sup> [EMA, artikel 17 dashboard, bijlage II + bijlage IV uitgezonderd deze in bijlage II + bijlage V uitgezonderd deze in bijlage II, 2019. Deze telling houdt enkel rekening met de soorten en habitats waarvoor een instandhoudingsbeoordeling werd aangevraagd.](#)

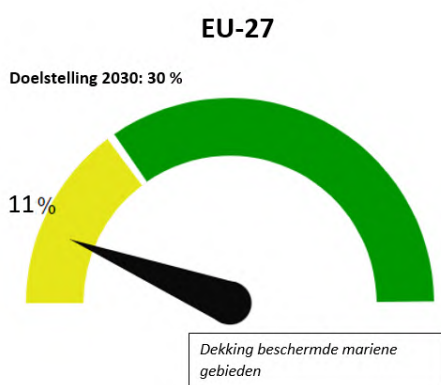
<sup>21</sup> [EMA, artikel 12 dashboard, bijlage I totaal, 2020. Deze telling houdt enkel rekening met de vogeltaxa waarvoor informatie werd aangevraagd.](#)

respectievelijk 8,3 % en 9,9 %, in totaal 10,06 % (EU-gemiddelde 14,2 %) van het Nederlandse grondgebied.

Uit de meest recente beoordeling van het deel inzake de gebieden van communautair belang van het Natura 2000-netwerk is gebleken dat er mogelijk sprake is van ontoereikende benamingen (zelfs al is er geen nood aan het aanduiden van bijkomende gebieden), aangezien sommige habitats en soorten niet voorkomen in de aanwijzingsbesluiten voor bepaalde gebieden. De goedkeuring van een gerelateerd wijzigingsbesluit (nog steeds in ontwerpfase) dat 100 speciale instandhoudingszones omvat is sinds 2018 in behandeling. Ook de dekking door het netwerk van drie soorten zou door toevoeging ervan aan de standaardgegevensformulieren van de relevante gebieden moeten worden gegarandeerd. Wat de speciale beschermingszones betreft, is ondanks de geboekte vooruitgang (nieuw gebied aangeduid op 8 december 2021) de classificatie van één zeegebied nog in behandeling. Daarom moet Nederland zijn Natura 2000-netwerk nog vervolledigen, vooral het zeenetwerk.

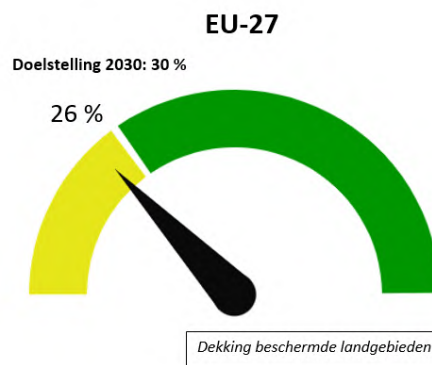
Rekening houdend met Natura 2000 en andere nationaal aangeduide beschermde zones wordt in Nederland wettelijk 26,6 % van de landoppervlakte (gemiddelde EU-27: 26,4 %) en 25,6 % van het zeegebied (gemiddelde EU-27: 10,7 %) beschermd. Het beschermt strikt 1 % van de landoppervlakte en het zeegebied<sup>22</sup>.

**Figuur 6: Dekking beschermde landoppervlakte en zeegebied, 2021<sup>23</sup>**

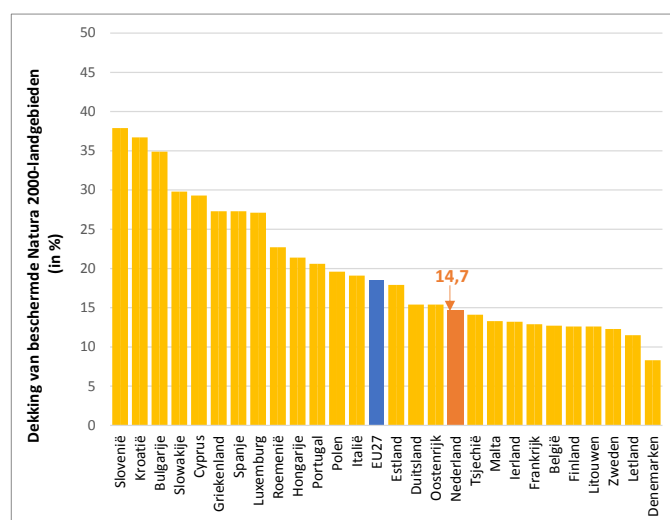


<sup>22</sup> Europees Milieuagentschap, [Protected Areas](#), percentage beschermde landoppervlakte (2021) en percentage beschermd zeegebied (2019), maart 2022.

<sup>23</sup> [EU Biodiversity Strategy Dashboard](#), indicatoren A1.1.1 en A1.2.1, februari 2022.



**Figuur 7: Natura 2000-dekking beschermde landoppervlakte, 2021<sup>24</sup>**



### Aanduiding speciale instandhoudingszones en bepaling van instandhoudingsdoelstellingen en -maatregelen

De deadline van zes jaar, vastgelegd door de habitatrichtlijn voor het aanduiden van gebieden van communautair belang en van speciale instandhoudingszones en voor het bepalen van passende instandhoudingsdoelstellingen en -maatregelen is voor twee gebieden in Nederland verstreken.

In totaal drie gebieden van communautair belang werden nog niet aangeduid als speciale instandhoudingszones. Er werden definitieve gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen vastgelegd voor alle gebieden, met uitzondering van deze waarvoor de aanduiding nog in behandeling is. Twee ervan hebben al conceptdoelstellingen, terwijl er voor het derde gebied – waarvoor de deadline van zes

<sup>24</sup> Europees Milieuagentschap, [Natura 2000 Barometer](#), februari 2022.

jaar nog niet verstreken is – nog geen doelstellingen zijn.

### Vooruitgang in de handhaving of het herstel van een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats

De resultaten van de verslagen krachtens de habitatrichtlijn artikel 17 en de vogelrichtlijn artikel 12 over de vooruitgang in de handhaving of het herstel van een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats zijn van cruciaal belang voor het meten van de prestaties van de lidstaat.

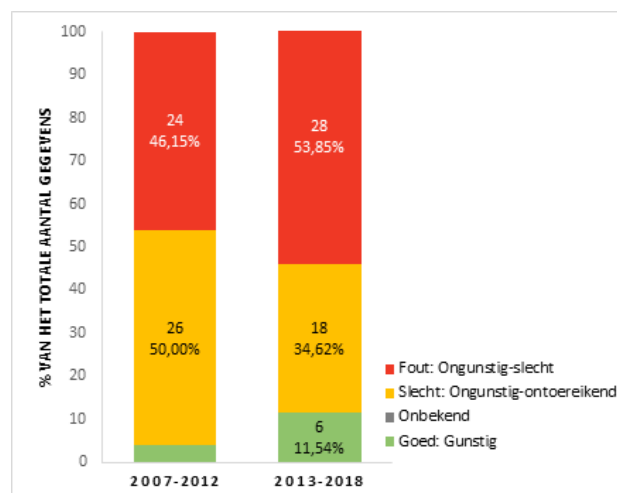
Volgens het verslag ingediend door Nederland over de staat van instandhouding van habitats en soorten opgenomen in artikel 17 van de habitatrichtlijn voor 2013-2018<sup>25</sup>, is het deel van beoordelingen voor habitats in goede staat van instandhouding in 2018 groter dan de 3,85 % die in de vorige verslagperiode (2007-2012) werd genoteerd. Wat betreft de beschermde soorten, is het deel van beoordelingen in goede staat van instandhouding in 2018 gelijk aan 26,25 %, dus groter dan de 22,78 % die in de vorige verslagperiode (2007-2012) werd genoteerd. Geen enkele van de onder de EU-natuurrichtlijnen beschermde boshabitats heeft een gunstige staat van instandhouding<sup>(OEU)</sup>. Bij de vogels vertoonde 58 % van de broedvogels een stijging op korte termijn of een stabiele populatietrend (voor de belangrijkste overwinterende vogels is dit 62 %).

Tegelijk is het aantal habitats in slechte staat van instandhouding gestegen tot 53,85 % en het aantal beoordelingen voor soorten in slechte staat van instandhouding gedaald tot 38,75 %. De grootste druk gaat uit van de landbouw, de door de mens veroorzaakte veranderingen in het waterbeheer en de natuurlijke successie<sup>26</sup>.

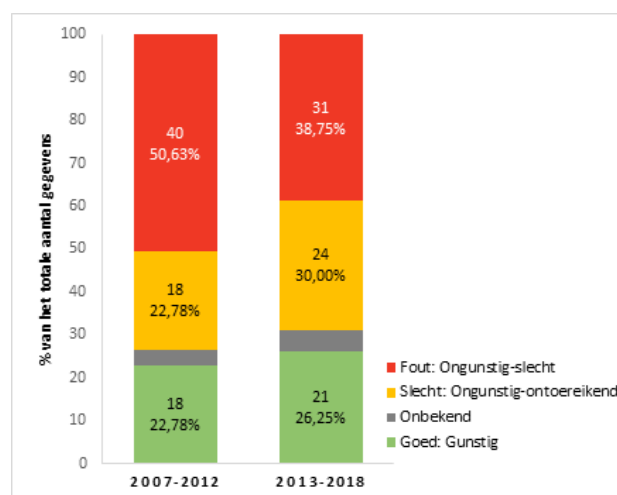
<sup>25</sup> [Staat van instandhouding en trends van habitats en soorten – Europees Milieuagentschap \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-communications/infographic/infographic-2021-01-20-01.pdf).

<sup>26</sup> NL geeft aan dat de druk onder “natuurlijke processen” vooral wordt veroorzaakt door “natuurlijke successie”, dit omdat de successie versneld wordt door hoge stikstofdepositie. NL vermeldt ook dat invasieve soorten en de klimaatverandering niet in de top 3 van uitgeoefende druk staan, maar toch heel relevant zijn, omdat ze moeilijk aan te pakken zijn.

**Figuur 8: Beoordelingen van de staat van instandhouding van habitats voor de verslagperiodes 2007-2012 en 2013-2018<sup>27</sup>**



**Figuur 9: Beoordelingen van de staat van instandhouding van soorten voor de verslagperiodes 2007-2012 en 2013-2018<sup>28</sup>**



Nederland heeft heel wat vooruitgang geboekt bij het verbeteren van de staat van instandhouding van een toenemend aantal habitats en soorten en als resultaat daarvan is het percentage habitats met gunstige staat verdrievoudigd in vergelijking met de vorige verslagperiode onder artikel 17, maar dit percentage is nog steeds lager dan 12 %. Tegelijk met de aanzienlijke daling van het percentage soorten in slechte staat van

<sup>27</sup> Europees Milieuagentschap, [Conservation status and trends of habitats and species](https://european-council.europa.eu/media/en/press-communications/infographic/infographic-2021-01-20-01.pdf), december 2021. Houd er bij het vergelijken van de getoonde cijfers voor 2007-2012 en 2013-2018 rekening mee dat de cijfers ook kunnen worden beïnvloed door wijzigingen in de methoden of de betere beschikbaarheid van gegevens.

<sup>28</sup> Idem.

meer dan 50 % naar minder dan 39 %, was er een tegengestelde trend vast te stellen voor de habitats waarvan het percentage in slechte staat steeg van 46 % naar 54 %. Een belangrijke reden voor de verslechtering van de habitats is de aanhoudende, zeer grote druk van de landbouw: met name de stikstofdepositie die heel wat gevoelige habitats treft, van veenmoerassen tot bossen, en de veranderingen in het waterbeheer (drainage). Wat betreft de vogels, geeft het verslag van artikel 12 een minimale verbetering van 1 % aan van soorten met stijgende populatietrend, terwijl de populatie van 5 % meer soorten daalt. Dit is met name van groot belang voor de weidevogels, afhankelijk van het agrarische landschap, en waarvoor Nederland een belangrijk broed- en overwinteringsgebied is. In 2020 was de broedpopulatie van de vlaggenschipsoort grutto met 50 % afgenomen in vergelijking met 2001. In 2017 werd een EU-pilotstudie gestart over de achteruitgang van de weidevogels en de vermeende ontoereikendheid van de genomen maatregelen. Volgens een door de Nederlandse Rekenkamer in 2021 opgesteld verslag is de achteruitgang nog steeds niet gestopt ondanks de ingevoerde maatregelen<sup>29</sup>. Die Rekenkamer wijst op een grote tekortkoming: de meeste maatregelen zijn financieel van aard en gebaseerd op vrijwillige invoering door de boeren. Dit betekent dat de ingevoerde maatregelen niet noodzakelijk de beste zijn. Er werd aan de Nederlandse regering gevraagd om de Commissie te informeren over de actie die ze gaat ondernemen om het probleem op te lossen.

### Natuur terugbrengen naar landbouwgrond en bodemecosystemen herstellen

De biodiversiteitsstrategie werkt samen met de nieuwe “van boer tot bord”-strategie en het nieuwe gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) om de transitie naar een volledig duurzame landbouw te ondersteunen en te verwezenlijken.

De biodiversiteits- en van “boer tot bord”-strategieën hebben vier belangrijke doelen gesteld voor 2030:

- vermindering van het totale gebruik van chemische pesticiden en het ermee samenhangende risico met 50 %;

- vermindering van het gebruik van gevaarlijkere pesticiden met 50 %;

<sup>29</sup> Mede dankzij de kaderrichtlijn water en de aanverwante richtlijnen zoals de nitratenrichtlijn is de waterkwaliteit aanzienlijk verbeterd. Ook de biodiversiteit in het water. Zie daarvoor verschillende recente publicaties: [Eindelijk goed nieuws over biodiversiteit: diversiteit watergebonden insecten neemt toe \(h2owaternetwerk.nl\)](https://www.waternetwerk.nl/indelijk-goed-nieuws-over-biodiversiteit-diversiteit-watergebonden-insecten-neemt-toe)

- vermindering van het verlies van voedingsstoffen uit meststoffen van 50 %, met de garantie dat er geen verslechtering is van de bodemvruchtbaarheid (wat zal resulteren in een vermindering van 20 % van het gebruik van meststoffen);

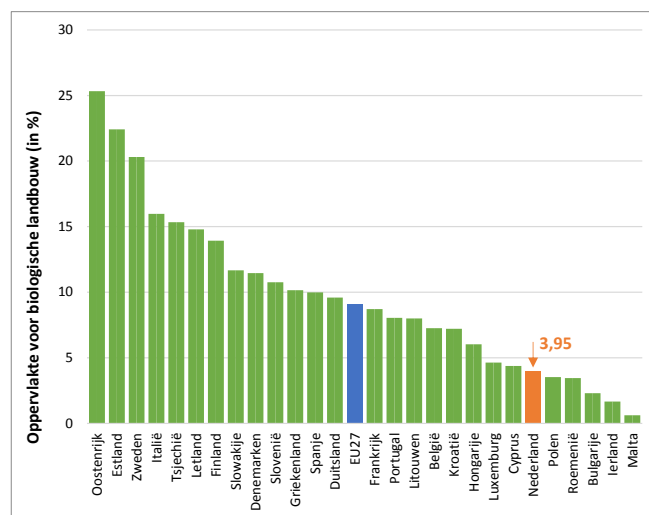
- het terugbrengen van minstens 10 % landbouwgebied onder landschapskenmerken met een hoge diversiteit;

- het verhogen van het aantal gebieden voor biologische landbouw met minstens 25 %.

### Landbouwgrond

Zoals getoond in figuur 10 zit Nederland met een naar schatting 3,95 % landbouwgebied voor biologische landbouw ver onder het EU-gemiddelde van 9,07 % (gegevens 2020, Eurostat). Gezien de voordelen van biologische landbouw, bijvoorbeeld in termen van bodemkwaliteit en de positieve impact ervan op het verminderen van het gebruik van chemische pesticiden en minerale meststoffen, zou het uitbreiden van de Nederlandse gebieden voor biologische landbouw ook bijdragen aan een meer duurzaam voedselproductiesysteem.

**Figuur 10: Deel van het totale gebruikte landbouwgebied ingenomen door biologische landbouw, per lidstaat, 2020<sup>30</sup>**



De Nederlandse landbouwsector staat te boek als een uitermate productieve, innovatieve en uitvoergerichte industrie met intensieve landbouwproductie die voornamelijk gebaseerd is op het verlagen van de kostprijs en het stimuleren van schaalvoordelen. De

<sup>30</sup>

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_02\\_40/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_02_40/default/table?lang=en) (Eurostat, Area under organic farming, februari 2022).

transitie naar een duurzaam voedselsysteem houdt voor de Nederlandse landbouwers zowel beduidende economische voordelen als uitdagingen in.

Nederland heeft de hoogste broeikasgasuitstoot (CH<sub>4</sub> en N<sub>2</sub>O) per hectare landbouwgrond, meer dan vier keer zo hoog als het EU-27-gemiddelde<sup>31</sup>. Hieruit blijkt de hogere intensiteit van de Nederlandse landbouwactiviteiten. Wat betreft de kaderrichtlijn water, werd er nog geen goede staat bereikt voor alle Nederlandse wateren, wat voornamelijk te wijten is aan de effecten van de landbouw. Daarnaast was in 2016-2019 13 % van de grondwaterlichamen van slechte kwaliteit, met nitraatgehaltes die de in de nitratenrichtlijn vastgelegde norm van 50 mg/l overstegen. Het stikstofoverschot in Nederland is vier keer groter dan het EU-gemiddelde met 200 kg N per hectare per jaar. In het kader van de strategie “van boer tot bord” zou Nederland de door het GLB ter beschikking gestelde middelen moeten aanwenden om bij te dragen aan een beduidende vermindering van het gebruik van minerale meststoffen en dierlijk mest (vooral op zandgrond). Daarnaast moeten het gebruik en het risico van pesticiden worden verminderd door: i) te blijven inzetten op de invoering en bevordering van methoden waarbij niet-chemische pesticiden worden gebruikt en methoden met een geringe gebruik van pesticiden; en door ii) de volledige uitvoering van een geïntegreerd pesticidenbeheer te garanderen.

Dit zou de staat van de waterlichamen aan het einde van de programmaperiode moeten verbeteren en daarnaast de door stikstof en ammoniak veroorzaakte luchtverontreiniging moeten verminderen.

De beschikbaarheid van landbouwgrond wordt onder druk gezet door de verstedelijking, de recreatie en de behoefte aan hernieuwbare energie. De mogelijke uitbreiding wordt beperkt door het teveel aan stikstof/mest en de hoge veedichtheid in Nederland. Door de hoge stikstofdepositie (boven de kritieke depositiewaarden) in Natura 2000-gebieden zijn er meer inspanningen nodig om de biodiversiteit in natuureservaten en op landbouwgrond te beschermen en te herstellen. Ongeveer 40 % van de stikstofdepositie is afkomstig van de landbouw, zodoende speelt de landbouwsector een belangrijke rol bij de aanpak van dit probleem. Deze uitdaging omvat de vermindering van de ammoniakuitstoot (luchtverontreiniging die

bijdraagt aan de stikstofdepositie maar ook de gezondheid van de mens aantast) die sinds 2013 toegenomen is. Er bestaat een groot risico dat Nederland niet voldoet aan de verbintenissen voor ammoniakemissiereductie. Dit geldt zowel voor de periode 2020-2029 als voor de jaren vanaf 2030.

### Bodemecosystemen

De bodem is een eindige en uiterst kwetsbare hulpbron, waarvan de kwaliteit in de EU hoe langer hoe meer achteruitgaat.

De nieuwe EU-bodemstrategie, goedgekeurd op 17 november 2021, benadrukt het belang van bodembescherming, van een duurzaam bodembeheer en van het herstel van aangetaste bodems om de doelstellingen van de Green Deal te halen en ook om neutraliteit qua bodemdegradatie te bereiken tegen 2030.

Dit betekent:

- i) verdere bodemdegradatie voorkomen;
- ii) duurzaam bodembeheer tot de nieuwe norm maken;

iii) actie ondernemen voor het herstel van ecosystemen. Wat betreft het kwantitatieve aspect, vormt de grondschaarste een groot probleem in Nederland vanwege de hoge bevolkingsdichtheid (vier keer hoger dan het EU-gemiddelde van 118/km<sup>2</sup>). Twee derde van het totale grondgebied van Nederland wordt gebruikt als landbouwgrond, maar door de hoge bevolkingsdichtheid is het percentage landelijk gebied klein (2 %). Er wordt verwacht dat de landbouwgrond verder gaat afnemen als gevolg van een toenemende verstedelijking en de nood aan recreatieruimte.

Ook bodemafdekking is een bron van bezorgdheid; in dit verband<sup>32</sup> wordt in Nederland de degradatie beïnvloed door het stuk afgedekte of kunstmatige bodem (figuur 12). Het ingenomen gebied per jaar in 2012-2018 kan worden gezien als een aanzienlijke belasting van de natuur en de biodiversiteit, en ook als een wijziging van landgebruik die zorgt voor milieudruk op de mensen die in verstedelijkte zones leven.

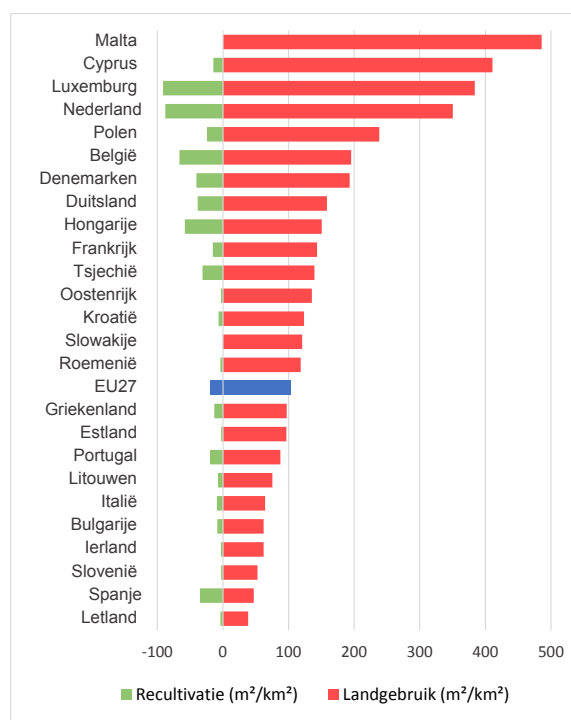
<sup>31</sup> [Commissie SWD\(2020\) 388 final](#)

<sup>32</sup> Kunstmatige bodembedekking wordt gedefinieerd als het totaal aan overdekte, bebouwde gebieden (waaronder gebouwen en broeikasvelden), kunstmatige onbebouwde gebieden (waaronder gebieden met afgesloten kenmerken zoals tuinen, erven, begraafplaatsen, parkeerplaatsen enz. en met lineaire kenmerken zoals straten, wegen, spoorlijnen, landingsbanen en bruggen) en andere kunstmatige gebieden (waaronder bruggen en viaducten, kampeerwagens, zonnepanelen, krachtcentrales, onderstations, pijpleidingen, waterzuiveringsinstallaties en open stortplaatsen).

Nederland komt veel hoger uit dan het EU-gemiddelde voor wat betreft het nettoruimtebeslag: 262,5 m<sup>2</sup>/km<sup>2</sup> (gemiddelde EU-27: 83,8 m<sup>2</sup>/km<sup>2</sup>). In verhouding tot zijn oppervlakte was Nederland een van de twee lidstaten met de grootste stijging van ruimtebeslag tussen 2000 en 2018. 6,4% van de Nederlandse bodem was afgedekt of kunstmatig in 2018 (gemiddelde EU-28: 4,2%, Eurostat)<sup>33</sup>. Tegelijk was Nederland bij de leidende landen voor de stijging van het weer in cultuur brengen van land tussen 2012 en 2018.

In 2018 werkte Nederland zijn verslaggeving over bodemdegradatie bij conform het volgende PRAIS3-rapporteringsplatform<sup>34</sup>, met vermelding van de actie die bedoeld was om de geïdentificeerde degradatie te bereiken.

**Figuur 11: Ruimtebeslag en weer in cultuur brengen in EU-27 (m<sup>2</sup>/km<sup>2</sup>), 2012-2018<sup>35</sup>**



Nederland heeft zich er evenwel nog niet toe verbonden om doelen te stellen voor neutraliteit qua bodemdegradatie binnen het UNCCD<sup>36</sup>.

Verontreiniging kan de bodemkwaliteit ernstig verlagen en een bedreiging vormen voor de volksgezondheid en het milieu. Uit de laatste beschikbare schattingen

gebaseerd op informatie van de lidstaten<sup>37</sup> blijkt dat op ongeveer 2,8 miljoen locaties in de EU mogelijke verontreinigende activiteiten hebben plaatsgevonden of nog steeds plaatsvinden. Op EU-niveau zijn 650 000 van deze locaties in nationale of regionale registers opgenomen. 65 500 verontreinigde locaties zijn al gesaneerd. Nederland registreerde 181 locaties met huidige of mogelijk verontreinigende activiteiten en heeft voor 83 ervan al sanerings- of nazorgmaatregelen toegepast.

Het organisch materiaal in de bodem speelt een belangrijke rol in de koolstofcyclus en in de klimaatverandering. Wat betreft het opnemen van koolstof komen de bodems wereldwijd op de tweede plaats (na de oceanen).

Voor de opbouw van capaciteit hieromtrent nam Nederland deel aan een TAIEX-EIR P2P-workshop over duurzame stadsontwikkeling op 26-27 maart 2019 in België. Daarnaast vond op 4-5 juli 2019 in Nederland een TAIEX-EIR P2P-workshop plaats over het behouden en verbeteren van ecosysteemdiensten in stedelijke gebieden.

### Bossen en hout

De EU-bosstrategie voor 2030, die werd aangenomen in juli 2021, is onderdeel van het pakket Fit for 55. De strategie bevordert de vele functies die bossen vervullen. De belangrijkste doelstelling ervan is te zorgen voor gezonde, diverse en veerkrachtige bossen in de EU die aanzienlijk bijdragen aan versterkte ambities op het gebied van biodiversiteit en klimaat.

Bossen zijn belangrijke koolstofputten en als de EU tegen 2050 klimaatneutraliteit wil bereiken, is het van cruciaal belang om ze in stand te houden.

Van de 27% beschermd bosgebied in de EU krachtens de habitatrichtlijn resulteert minder dan 15% van de beoordelingen in een gunstige staat van instandhouding<sup>38</sup>. Voor de ongunstige staat van instandhouding wordt in de EU een stijging genoteerd van 27% naar 31%, in vergelijking met 2015.

In Nederland is 8,78% van het grondgebied bedekt met bos<sup>39</sup> en de situatie van de boshabitats die in het kader van de habitatrichtlijn worden beschermd, is bijzonder zorgwekkend aangezien meer dan de helft van de beoordeelde beschermde bossen een ongunstige staat

<sup>33</sup> [Land take in Europe — European Environment Agency \(europa.eu\)](https://europeanenvironmentagency.europa.eu/land-take-in-europe) figuur 6

<sup>34</sup> [All Reports | Prais3 \(unccd.int\)](https://prais3.unccd.int/)

<sup>35</sup> Europees Milieuagentschap, [Land Take in Europe](https://landtake.unccd.int/), december 2021.

<sup>36</sup> [The LDN Target Setting Programme | UNCCD](https://unccd.int/land-target-setting-programme)

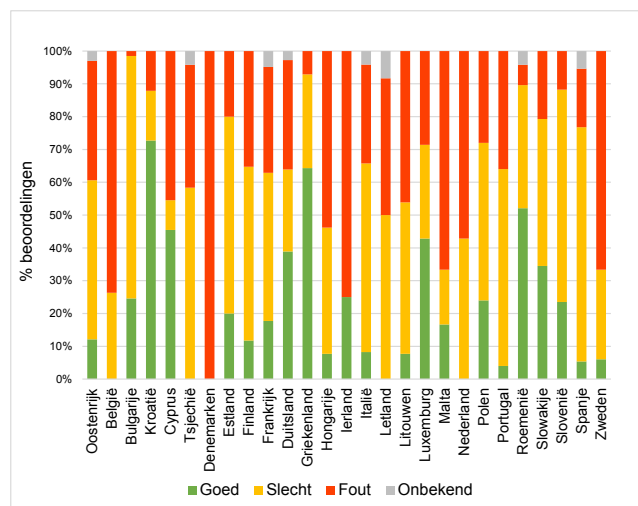
<sup>37</sup> Ana Paya Perez, Natalia Rodriguez Eugenio (2018), Status of local soil contamination in Europe: Revision of the indicator "Progress in the management Contaminated Sites in Europe".

<sup>38</sup> EMA, [State of Nature in the EU](https://stateofnature.eu/)

<sup>39</sup> EMA, [Forest information system for Europe](https://forestinformation.eu/).

heeft en 100 % van de beoordelingen blijkt geeft van een ongunstige of slechte staat<sup>40</sup>.

**Figuur 12: Staat van instandhouding van de in het kader van de habitatrichtlijn beschermde bossen in de EU-lidstaten, 2013-2018 (% beoordelingen)**<sup>41</sup>



In het kader van de houtverordening van de Europese Unie (EUTR, European Union Timber Regulation)<sup>42</sup>, die de verkoop van illegaal gekapt hout in de EU verbiedt, moeten de autoriteiten van de lidstaten regelmatig de marktdeelnemers en handelaars controleren en bij niet-naleving sancties toepassen. Met de wijziging van artikel 20 van de verordening moet er elk jaar een verslag worden afgeleverd, in plaats van om de twee jaar, en dit vanaf kalenderjaar 2019.

Tussen maart 2017 en februari 2019 voerde Nederland 83 controles uit bij houtimporterende marktdeelnemers. Er wordt geschat dat Nederland tijdens deze verslagperiode 100 aanbieders van binnenlands hout en 4 900 aanbieders van geïmporteerd hout op de eengemaakte markt telde.

De nieuwe ontbossingsverordening<sup>43</sup> zal de EU-houtverordening afschaffen en vervangen, aangezien deze nieuwe verordening het bestaande systeem voor controle van de wettigheid van het verkochte en geëxporteerde hout helemaal zal integreren en verbeteren.

<sup>40</sup> [COM SWD\(2021\) 652](#)

<sup>41</sup> Europees Milieuagentschap, [Conservation status and trend in conservation status by habitat group - forests](#), januari 2022.

<sup>42</sup> Verordening (EU) nr. 995/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010.

<sup>43</sup> Een voorstel voor de verordening inzake het beschikbaar maken op de EU-markt en het uitvoeren van producten in verband met ontbossing en bosdegradatie.

## Invasieve uitheemse soorten

Invasieve uitheemse soorten zijn een belangrijke oorzaak van de afname van biodiversiteit in de EU (naast veranderingen in land- en zeegebruik, overexploitatie, klimaatverandering en vervuiling).

Naast het toebrengen van grote schade aan de natuur en de economie dragen veel invasieve uitheemse soorten ook bij tot het uitbreken en verspreiden van infectieziekten die een bedreiging vormen voor de mens en voor de wilde dieren en planten.

De implementatie van de EU-verordening inzake invasieve uitheemse soorten (IAS) en andere relevante wetgeving moet worden versterkt.

De biodiversiteitsstrategie voor 2030 is gericht op het beheren van erkende invasieve uitheemse soorten en op het met 50 % verminderen van het aantal soorten op de “rode lijst” die door deze eerste soorten worden bedreigd.

De kern van Verordening (EU) 1143/2014 inzake invasieve uitheemse soorten<sup>52</sup> (de IAS-verordening) is de lijst van “Voor de Unie zorgwekkende invasie uitheemse soorten”.

Het totale aantal voor de EU zorgwekkende invasieve uitheemse soorten bedraagt momenteel 66, waarvan: 30 diersoorten en 36 plantensoorten; 41 soorten die voornamelijk op het land leven, 23 soorten die voornamelijk in zoet water leven, 1 brakwatersoort en 1 mariene soort.

Volgens een verslag<sup>44</sup> over de evaluatie van de toepassing van de IAS-verordening voor de periode 2015-2018, begint de toepassing van de IAS-verordening al resultaten op te leveren voor het bereiken van de doelstellingen, zoals een samenhangend kader voor de aanpak van invasieve uitheemse soorten op EU-niveau en een toegenomen bewustzijn over de problematiek van invasieve uitheemse soorten, ook onder het publiek. Tevens identificeerde het bovenstaande verslag enkele uitdagingen en verbeterpunten. Aangezien de deadlines voor de uitvoering van de verschillende verplichtingen van de IAS-verordening stapsgewijs moesten worden gehaald tussen juli 2016 en juli 2019, is het voorbarig

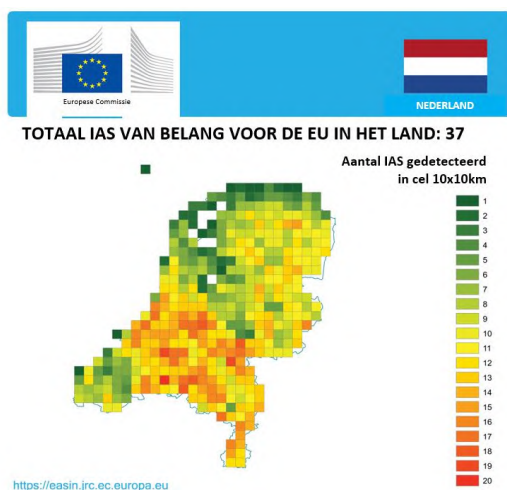
<sup>44</sup> Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van de toepassing van Verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten, COM(2021) 628 final, 13.10.2021

om conclusies te trekken over verschillende aspecten van de uitvoering van de IAS-verordening.

Volgens een verslag uit 2021<sup>45</sup> over de evaluatie van de toepassing van de IAS-verordening, begint de toepassing van de IAS-verordening al resultaten op te leveren voor het bereiken van de doelstellingen, zoals een samenhangend kader voor de aanpak van invasieve uitheemse soorten op EU-niveau en een toegenomen bewustzijn over de problematiek van invasieve uitheemse soorten. Tevens identificeerde het bovenstaande verslag enkele uitdagingen en verbeterpunten. Aangezien de deadlines voor de uitvoering van de verschillende verplichtingen van de IAS-verordening stapsgewijs moesten worden gehaald tussen juli 2016 en juli 2019, is het voorbarig om conclusies te trekken over verschillende aspecten van de uitvoering van de IAS-verordening.

Uit een verslag van 2021<sup>46</sup> over de basisverdeling blijkt dat 37 van deze 66 soorten in Nederland in de natuur werden waargenomen. Voor de verdeling van deze soorten, zie figuur 13.

**Figuur 13: Aantal voor de EU zorgwekkende invasieve uitheemse soorten, op basis van voor Nederland beschikbare informatie met geografische componenten, 2021**



<sup>45</sup> Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van de toepassing van Verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten, [COM\(2021\) 628 final](#), 13.10.2021.

<sup>46</sup> Cardoso A.C., Tsiamis K., Deriu I., D'Amico F., Gervasini E., EU Regulation 1143/2014: assessment of invasive alien species of Union concern distribution, Member States reports vs JRC baselines, EUR 30689 EN, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg, 2021, ISBN 978-92-76-37420-6, doi:10.2760/11150, [JRC123170](#).

## Prioritaire acties voor 2022

- Het Natura 2000-netwerk vervolledigen door enerzijds de enkele locaties die nog in behandeling zijn aan te duiden en door anderzijds het overkoepelde decreet aan te nemen waarbij een groot aantal aanwijzingsbesluiten wordt bijgewerkt om te komen tot een meer accurate lijst van soorten en habitats voor de betreffende locaties. Dit zal ook ervoor zorgen dat de relevante instandhoudingsdoelstellingen worden vastgelegd.
- De staat van instandhouding van habitats en soorten verbeteren, met name door het aanpakken van de extreem hoge belasting door landbouwactiviteiten — met als belangrijkste oorzaak de stikstofdepositie — en door veranderingen in het waterbeheer.
- De nutriëntenverontreiniging van water en lucht verminderen, de stikstofdepositie in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden doen dalen onder de kritieke waarden en helpen bij het verwezenlijken van de nutriëntenverliesdoelstelling van de Europese Green Deal in Nederland door toepassing van goed geïntegreerde maatregelen voor ondersteuning van de transitie naar een meer duurzame en minder intensieve landbouw.
- De doelstelling van de Europese Green deal voor biologische landbouw helpen verwezenlijken door ondersteuning van schema's voor conversie en behoud.
- Duurzaam bosbeheer en herbebossing promoten, en tegelijk de multifunctionaliteit en de bescherming van de bossen verbeteren en de ecosystemen van het bos herstellen.

## Mariene ecosystemen

De EU-biodiversiteitsstrategie 2030 is gericht op het aanzienlijk verminderen van de negatieve impact op gevoelige soorten en habitats in de mariene ecosystemen en op het bereiken van een goede milieutoestand en ook op het elimineren of verminderen van incidentele vangst van beschermde, bedreigde en gevoelige soorten tot een niveau dat het herstel en het behoud van de soorten toelaat<sup>47</sup>.

De kaderrichtlijn mariene strategie vereist van lidstaten dat ze voor hun mariene wateren een goede milieutoestand bereiken. Daartoe moeten de lidstaten een mariene strategie voor hun mariene wateren ontwikkelen en met lidstaten in dezelfde mariene (sub)regio samenwerken. Deze mariene strategieën

<sup>47</sup> Het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) van de EU wil bijdragen aan het verwezenlijken van de doelstellingen van de milieuwetgeving voor mariene ecosystemen.

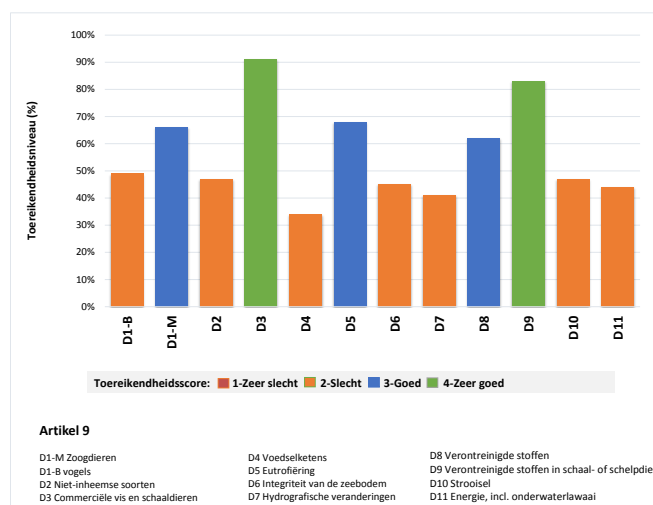
omvatten verschillende stappen die moeten worden ontwikkeld en uitgevoerd in cycli van zes jaar.

Deze richtlijn vereiste ook van de lidstaten dat ze tegen 15 oktober 2018: i) een aantal kenmerken van een goede milieutoestand vastlegden voor elke descriptor (artikel 9); en ii) een initiële beoordeling van hun mariene wateren afleverden (artikel 8). De Commissie beoordeelt vervolgens of dit een passend raamwerk vormt om aan de eisen van de richtlijn te voldoen.

De Commissie beoordeelde de door Nederland in 2018 opgestelde bepaling van de kenmerken voor een goede milieutoestand voor elk van de 11 descriptoren in de richtlijn<sup>48</sup> en bepaalde hun niveau van toereikendheid<sup>49</sup>.

Een goede of heel goede score wijst erop dat de nationale bepaling van de kenmerken van een goede milieutoestand voldoet aan de vereisten van het besluit van de Commissie inzake de goede milieutoestand en dat ze zorgt voor het behalen van kwalitatieve en kwantitatieve nationale milieudoelstellingen voor de mariene wateren.

**Figuur 14: Mate van toereikendheid van de bepaling “goede milieutoestand” door Nederland (ANS-regio) met criteria vastgesteld volgens het besluit van de Commissie inzake de goede milieutoestand – artikel 9 (verslaglegging 2018)<sup>50</sup>**



<sup>48</sup> Bijlage I bij Richtlijn 2008/56/EG tot vaststelling van een kader van communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (kaderrichtlijn mariene strategie), PBL 164 van 25.6.2008, blz. 19.

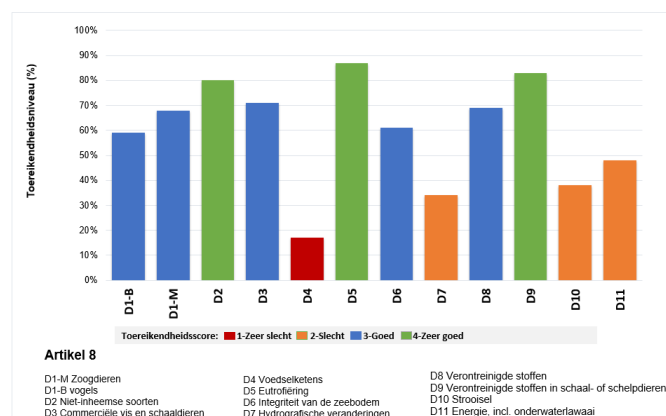
<sup>49</sup> Deze beoordeling werd uitgevoerd in verband met het “Besluit van de Commissie inzake de goede milieutoestand”, [Besluit van de Commissie \(EU\) 2017/848, blz. 43-74](#).

<sup>50</sup> Beoordeling door de Europese Commissie van de door de lidstaten gerapporteerde gegevens, januari 2022. Houd er rekening mee dat slechts twee subsecties van descriptor D1 worden weergegeven (D1-M zoogdieren en D1-V vogels). Voor de analyse werden deze twee subsecties als een geheel beschouwd na het berekenen van het gemiddelde ervan.

Nederland heeft één mariene subregio, ANS-NE Atlantische Oceaan: Noordzee in ruime zin. In deze mariene subregio werden 5 van de 11 bepalingen van goede milieutoestand beoordeeld als goed of heel goed. De Nederlandse nationale bepaling van goede milieutoestand is consistent voor 5 van de 11 descriptoren.

De kaderrichtlijn mariene strategie vraagt aan de lidstaten ook om een beoordeling te maken van de huidige milieutoestand van hun mariene wateren in samenhang met de bepaling van goede milieutoestand. Een goede of heel goede score wijst erop dat de lidstaat beschikt over goede mogelijkheden om zijn mariene milieu te beoordelen, in overeenkomst met de vereisten vastgelegd in het besluit van de Commissie inzake de goede milieutoestand.

**Figuur 15: Mate van toereikendheid van de nationale beoordeling van het Nederlandse mariene milieu (ANS-regio) met criteria vastgesteld volgens het besluit van de Commissie inzake de goede milieutoestand – artikel 8 (verslaglegging 2018)<sup>51</sup>**



In totaal kregen 7 van de 11 descriptoren een goede of heel goede score. Nederland heeft de beoordeling van zijn mariene milieu consistent met de vereisten van het besluit van de Commissie inzake de goede milieutoestand voor 7 van de 11 descriptoren vastgesteld.

In de EIR 2019 kreeg Nederland drie prioritaire acties toegewezen: i) doelstellingen vastleggen voor een goede milieutoestand; ii) deadlines bepalen voor het bereiken van een goede milieutoestand; en iii) meer informatie verstrekken over mariene

<sup>51</sup> Beoordeling door de Europese Commissie van de door de lidstaten gerapporteerde gegevens, januari 2022. Houd er rekening mee dat slechts twee subsecties van descriptor D1 worden weergegeven (D1-M zoogdieren en D1-V vogels). Voor de analyse werden deze twee subsecties als een geheel beschouwd na het berekenen van het gemiddelde ervan.

beschermingsmaatregelen, meer maatregelen uitwerken die een rechtstreekse impact hebben op de relevante belasting en het verwachte niveau van belastingvermindering als gevolg van deze maatregelen kwantificeren.

Zoals benadrukt in het verslag van de Commissie over de uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie<sup>52</sup>, is er ondanks het feit dat de regionale samenwerking verbeterd is sinds de goedkeuring van de richtlijn, nood aan nog meer samenwerking om volledige consistentie te bereiken tussen de regionale mariene strategieën, zoals vereist door de richtlijn.

Verder publiceerde de Commissie in maart 2022 een mededeling met aanbevelingen voor de lidstaten. De beoordeling van de Commissie onderstreept dat lidstaten hun inspanningen moeten opvoeren om de goede milieutoestand en het gebruik van de criteria en methodologische standaarden te bepalen overeenkomstig het besluit van de Commissie inzake de goede milieutoestand. De bovenstaande overwegingen vormen de basis voor de prioritaire acties van 2022.

#### Prioritaire acties voor 2022

- Zorgen voor regionale samenwerking met lidstaten in dezelfde mariene regio of subregio om de belangrijkste belastende factoren aan te pakken.
- De aanbevelingen invoeren die voor elke lidstaat en regio door de Commissie werden genoteerd<sup>53</sup> in het werkdocument van de diensten van de Commissie bij de mededeling<sup>54</sup> over de bijgewerkte verslagen 2018 voor artikel 8, 9 en 10 van de kaderrichtlijn mariene strategie.

### Ecosysteembeoordeling en -waardering

De biodiversiteitsstrategie van de EU voor 2030 roept de lidstaten op om biodiversiteitsoverwegingen beter te integreren in de publieke en zakelijke besluitvorming op alle niveaus en om een waarderingssysteem uit te werken voor het natuurlijk kapitaal. De EU heeft een beter functionerend observatienetwerk voor biodiversiteit en een consistentere verslaglegging over de toestand van ecosystemen nodig.

De Nederlandse Atlas Natuurlijk Kapitaal (ANK) werd gelanceerd in 2015. De volledige inhoud is inmiddels vertaald in het Engels. Om de kwaliteit van de gegevens te verbeteren, werd het Nederlandse Natuurlijk Kapitaal Model ontwikkeld op basis van de nationale kaart van het bodemgebruik en de ecosysteemeenheden. Het

model bestaat uit een aantal inputkaarten, een simulatietool en outputkaarten die de relatie definiëren tussen de ecosystemen en de diensten die deze leveren. De diensten worden gesimuleerd op een rasterschaal van 100 en 10 m. De toepasselijkheid van de kaarten werd in diverse pilotstudies getest, in samenwerking met diverse stakeholders. Er is een brochure over de ANK ontwikkeld voor communicatiedoeleinden.

Het project TEEB-stad heeft een instrument opgeleverd, waarmee de monetaire waarde wordt berekend van groenzones in de stad (2016). Dit is verder uitgewerkt tot een instrument gebaseerd op kaarten met hoge resolutie om de voordelen (en kosten) van de verschillende scenario's voor groene infrastructuur in een stedelijk milieu te kunnen analyseren en voorspellen: de "Groene baten planner"<sup>55</sup> die in steeds meer steden wordt aangewend bij het plannen van groene infrastructuur. Het Nederlandse Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) voerde vanaf 2014-2016 een uitgebreid programma uit met conceptuele analyse, sectordoorsnijdende evaluaties en casuonderzoeken, die alle gericht zijn op de praktische toepassing van het TEEB-model. Na een reeks geslaagde pilots (fase I) in een aantal gemeenten en provincies heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), samen met Wageningen University & Research (WUR), een nationale waardering van het natuurlijk kapitaal ontwikkeld, gebaseerd op de SEEA-EEA- en MAES-kaders. Uiteindelijk leidde dit tot de eerste nationale waardering van het natuurlijk kapitaal van Nederland in 2018, die in 2021 werd bijgewerkt. Er lopen verdere werkzaamheden om deze waardering te verbeteren en uit te breiden, om de toepasselijkheid in de nationale en regionale planning te testen en om indicatoren in de Nationale Monitor voor welzijn en prestaties met betrekking tot de SDG's te voeden.

In 2016 vond er een internationale conferentie over natuurlijk kapitaal (Let's talk business!) plaats in Den Haag. Ook de beleidsfora WAVES (Wealth Accounting and the Valuation of Ecosystem Services) in 2016 en 2017 vonden plaats in Den Haag.

In 2018 werd een nationale gids gepubliceerd over het waarderen van de impact op ecosystemen en ecosysteemdiensten in maatschappelijke kosten-batenanalyses.

Nederland heeft bijgewerkte informatie verstrekt en er werd vooruitgang geboekt sinds januari 2016 (figuur 16). Deze beoordeling is gebaseerd op 27 implementatievragen en ze wordt om de zes maanden bijgewerkt.

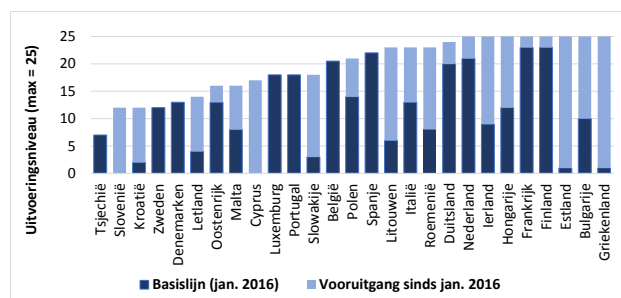
<sup>52</sup> [COM\(2020\) 259 final](#)

<sup>53</sup> [SWD\(2022\) 1392](#)

<sup>54</sup> [COM\(2022\) 550](#)

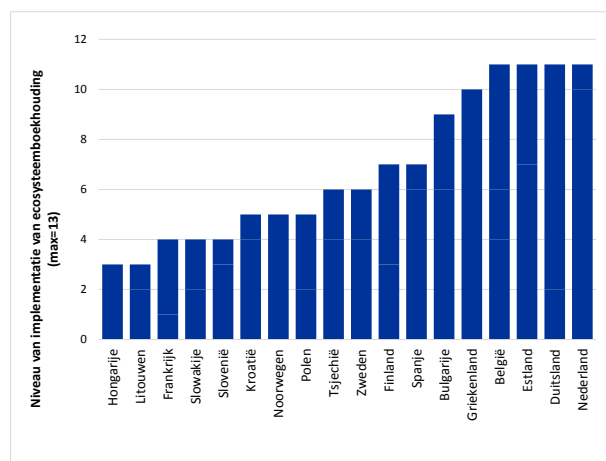
<sup>55</sup> [Groene Baten Planner | Atlas Natuurlijk Kapitaal](#)

**Figuur 16: ESMERALDA MAES Barometer, januari 2016 – maart 2021<sup>56</sup>**



De vooruitgang inzake de invoering van de ecosysteemrekeningen wordt op nationale schaal beoordeeld, uitgaande van 13 vragen (zie figuur 17).

**Figuur 17: Barometer ecosysteemrekeningen, september 2021<sup>57</sup>**



Nederland heeft een hoog niveau van deskundigheid inzake ecosysteemrekeningen. Dit wordt weerspiegeld in het grote aantal gepubliceerde rekeningen. De omvang en de toestand van de rekeningen zijn beschikbaar op regionale en nationale schaal. Een grote variëteit van ecosystemendiensten is opgenomen in hun rekeningen voor i) ecosystemactiva, ii) biofysisch en iii) monetair aanbod en gebruik voor ecosystemendiensten. Deze rekeningen werden opgezet in 2013, 2018 en 2020, en maken dus trendanalyses mogelijk. Bij specifieke vraagstukken worden er

<sup>56</sup> Europese Commissie, Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek, Bureau voor officiële publicaties, [EU Ecosystem assessment: summary for policymakers](#), pagina 80, mei 2021.

<sup>57</sup> MAIA Portal, Mapping and assessment for Integrated Ecosystem Accounting (EU Horizon 2020 project), 2022. MAIA gebruikt het systeem van milieu-economische rekeningen – experimentele ecosysteemrekeningen (SEEA-EEA) als methodologische basis voor ecosysteemrekeningen. Het SEEA-EA is een geïntegreerd en uitgebreid statistisch kader gebaseerd op vijf kernrekeningen: omvang van het ecosysteem, toestand, diensten en monetaire ecosystemactiva.

rekeningen voor koolstof en biodiversiteit gepubliceerd, en er wordt een mariene rekening op nationale schaal ontwikkeld.

Nederland heeft te kampen met problemen die vergelijkbaar zijn met deze die vaak worden aangehaald op internationale vergaderingen, bijvoorbeeld tijdens het herzieningsproces voor de SEEA EA-richtlijnen. Het probeert actief om beleidsvormers en andere stakeholders te betrekken bij het rekeningenproces en het zoekt ook actief naar relevante sleutelindicatoren en informatie over het gebruik van de rekeningen. Hun mariene en biodiversiteitsrekeningen moeten nog verder worden ontwikkeld en vertonen nog steeds een aantal gegevenskorten.

Een belangrijk werkterrein was het stimuleren van zakelijke en financiële instellingen om rekening te houden met natuurlijke kapitaalimpact, met afhankelijkheden en risico's bij hun activiteiten om hun MVO-verantwoordelijkheden na te komen en om innovatieve en meer duurzame diensten en toeleveringsketens te ontwikkelen. In 2017 startte een door de regering gefinancierd "Maatschappelijk Programma Natuurlijk Kapitaal" dat door MVO Nederland werd ingevoerd om de bedrijven in verschillende economische sectoren te inspireren, te stimuleren en te ondersteunen om deze uitdaging aan te gaan. Ook de ontwikkeling van de samenwerking bij protocollen, tools en gegevens voor rekeningen inzake natuurlijk kapitaal en biodiversiteit in de financiële sector werd krachtig gesteund. Daartoe heeft de Nederlandse regering ook geïnvesteerd in het verbeteren van de kwaliteit, de bruikbaarheid en het aantal gecertificeerde gegevens in de databank voor waardering van ecosystemendiensten<sup>58</sup> (of TEEB-databank).

Het MAIA-project kan de uitwisseling van methoden en kennis tussen leden vergemakkelijken en Nederland staat klaar om de andere partners te ondersteunen. Andere specifieke behoeften betreffen het ontwikkelen van een verbeterde kijker voor geïnteresseerde stakeholders die de GIS-datasets niet kunnen gebruiken.

#### Prioritaire acties voor 2022

- De ontwikkeling van de mariene rekening ondersteunen.
- De schaal van ecosysteemrekeningen uitbreiden tot zowel het lokale als het internationale niveau om te kunnen voldoen aan de behoeften van lokale en internationale stakeholders.

<sup>58</sup> [Ecosystem Services Valuation Database | Foundation for Sustainable Development | Environmental Research \(esvd.info\)](#)

### 3. Geen vervuiling

#### Schone lucht

Volgens het beleid en de wetgeving van de EU inzake schone lucht moet de luchtkwaliteit in de EU aanzienlijk worden verbeterd en de door de Wereldgezondheidsorganisatie aanbevolen kwaliteit dichter benaderen en moeten de emissies van grote luchtvervuilers worden teruggedrongen.

De luchtvervuiling en het effect ervan op ecosystemen en biodiversiteit moeten verder worden verminderd, met als langetermijndoelstelling het niet-overschrijden van kritische belastingen en niveaus. Dit vereist dat de inspanningen om tot volledige naleving van de luchtkwaliteitswetgeving van de EU te komen, worden opgevoerd en dat strategische doelstellingen en acties voor 2030 en later worden vastgesteld.

De doelstellingen van het actieplan 2030 inzake nulverontreiniging zijn erop gericht om de gezondheidseffecten van luchtverontreiniging met 55 % terug te dringen en het aantal EU-ecosystemen dat wordt bedreigd door luchtverontreiniging met 25 % te verminderen.

De EU heeft een uitgebreide reeks wetten inzake luchtkwaliteit opgesteld, waarbij voor een aantal luchtvervuilers gezondheidsgerelateerde luchtkwaliteitsnormen<sup>59</sup> en verbintenissen voor emissiebeperking per lidstaat worden vastgelegd<sup>60</sup>.

De luchtkwaliteit in Nederland is doorgaans goed, op een paar uitzonderingen na. De laatste beschikbare jaarlijkse schattingen (voor 2019) van het Europees Milieugentschap<sup>61</sup> wijzen op zowat 8 900 vroegtijdige sterfgevallen (of 95 200 verloren levensjaren als gevolg van concentraties fijnstof<sup>62</sup>, 380 vroegtijdige sterfgevallen (of 4 300 verloren levensjaren) door

ozonconcentraties<sup>63</sup> en 1 000 vroegtijdige sterfgevallen (10 700 verloren levensjaren) door NO<sub>2</sub>-concentraties<sup>64,65</sup>.

De laatste jaren zijn de emissies van verschillende luchtvervuilers afgenomen in Nederland, terwijl de bbp-groei aanhield (zie grafiek). Volgens de laatste prognoses voor de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen krachtens artikel 10, lid 2, van de richtlijn inzake nationale emissiereductieverbintenissen (NECD)<sup>66</sup> verwacht Nederland te voldoen aan deze emissiereductieverbintenissen voor alle in de richtlijn opgenomen luchtvervuilers vanaf 2030. Uit de prognoses blijkt evenwel niet dat de emissiereductieverbintenissen worden bereikt voor 2020-2029 voor alle luchtverontreinigende stoffen. De laatste door Nederland ingediende inventarisatiegegevens, voor herziening door de Commissie, duiden erop dat Nederland voldoet aan de emissiereductieverbintenissen voor alle luchtverontreinigende stoffen in 2020.

Nederland heeft op 1 april 2019 zijn nationale programma voor beheersing van de luchtverontreiniging ingediend. Naast dit nationale programma onderneemt Nederland actie om de luchtkwaliteit permanent te verbeteren door middel van een Schone Lucht Akkoord (SLA) dat in januari 2020 werd ondertekend door de nationale regering en een groot aantal provincies en gemeenten. De SLA blijft van kracht tot 2030 en beoogt het bereiken van de door de WHO aanbevolen grenswaarden voor stikstofdioxide en fijnstof. Het heeft ook tot doel om gezondheidswinst te realiseren bij minstens 50 % van de binnenlandse bronnen in vergelijking met 2016.

<sup>59</sup> Europese Commissie, 2016. [Air Quality Standards](#)

<sup>60</sup> Europese Commissie, [Reduction of National Emissions](#).

<sup>61</sup> Europees Milieugentschap, Air Quality in Europe – 2021 Report. Zie de details in dit verslag voor de daaraan ten grondslag liggende methodologie, blz. 106

<sup>62</sup> Fijnstof ("particulate matter" of PM) is een mengsel van aërosoldeeltjes (vast en vloeibaar) met erg uiteenlopende afmetingen en chemische samenstellingen. PM10 verwijst naar deeltjes met een diameter van 10 micrometer of minder. PM2.5 verwijst naar deeltjes met een diameter van 2,5 micrometer of minder. Fijnstof wordt uitgestoten door heel wat menselijke bronnen, waaronder verbranding.

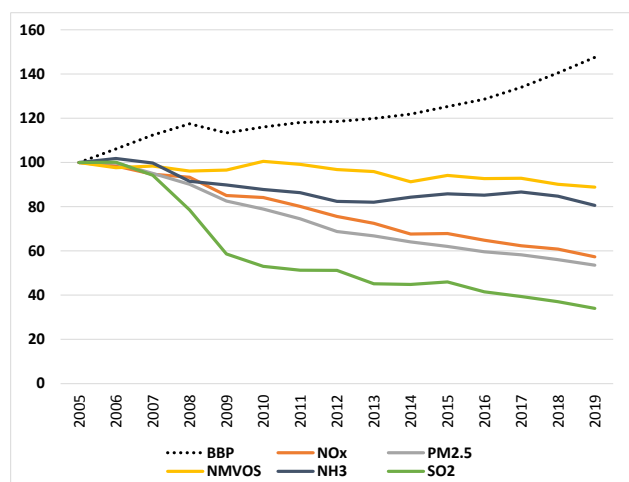
<sup>63</sup> Troposferisch ozon ontstaat door fotochemische reacties op vervuiling.

<sup>64</sup> NO<sub>x</sub> wordt tijdens de verbranding van brandstof uitgestoten, bijvoorbeeld door industriële installaties en de wegtransportsector. NO<sub>x</sub> staat voor een groep gassen die stikstofmonoxide (NO) en stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) bevatten.

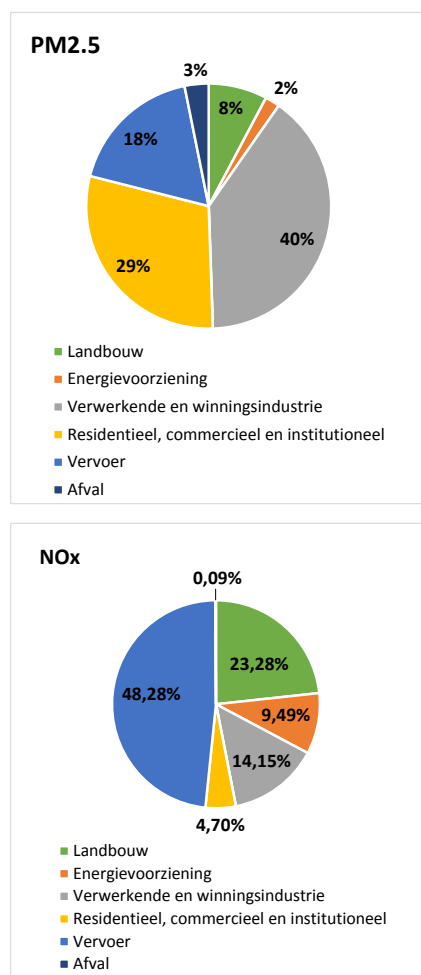
<sup>65</sup> Houd ermee rekening dat deze cijfers verwijzen naar de impact van individuele vervuilers, en om dubbele tellingen te vermijden kunnen ze niet worden samengevoegd om tot een som te komen.

<sup>66</sup> Richtlijn 2016/2284/EU.

**Figuur 18: Uitstoottrends voor de belangrijkste vervuilers/bbp 2005-2019 in Nederland, 2005-2019<sup>67</sup>**



**Figuur 19: PM2,5- en NO<sub>x</sub>-uitstoot per sector in Nederland, 2019<sup>68</sup>**



Voor 2020 werden geen overschrijdingen van de grenswaarden vastgelegd door de *richtlijn voor luchtkwaliteit* geregistreerd. Maar voor een aantal luchtkwaliteitszones werden de streefwaarden voor ozonconcentraties niet bereikt<sup>69</sup>.

De stikstofdepositie is voornamelijk afkomstig van de landbouw en het verkeer en er moeten nog steeds specifieke maatregelen worden besproken. Nederland moet i) zijn nitraatactieprogramma fors uitbreiden met maatregelen die aansluiten bij de ernst en de dringendheid van de situatie, in overeenkomst met hun verplichtingen krachtens de nitratenrichtlijn, en ii) garanderen dat de doelstellingen van de kaderrichtlijn water en de Natura 2000-wetgeving worden gehaald.

In de EIR 2019 kreeg Nederland twee prioritaire acties toegewezen. De eerste bestond erin specifieke acties te plannen conform het nationale programma voor beheersing van de luchtverontreiniging (NAPCP) om de belangrijkste emissiebronnen te verminderen, met bijzondere aandacht voor de verlaging van PM<sub>2,5</sub> en ammoniak. De tweede bestond in het verminderen van de stikstofmonoxide-emissies (NO<sub>x</sub>) en de concentraties stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) door (onder meer) verdere verlaging van de transportemissies — vooral in stedelijke gebieden of met fiscale stimulansen. Voor beide werd slechts gerichte vooruitgang geboekt.

Het is zeer belangrijk dat er verder wordt gedebatteerd over de ammoniakemissies en dat hieraan prioriteit wordt gegeven, aangezien deze sinds 2010 bijna stabiel zijn gebleven. Het aanpakken van de ammoniakemissies is belangrijk voor de Nederlandse ambitie om de streefniveaus van de WHO voor fijnstof te bereiken, aangezien ammoniak een voorloper is van secundair fijnstof. Het is ook belangrijk dat deze emissies worden aangepakt met het oog op de globale toestand van stikstofvervuiling. De Commissie heeft Nederland recent aanbevolen om prioriteit te geven aan maatregelen voor het verminderen van ammoniakemissies als onderdeel van zijn nieuwe nationale strategische plan voor GLB. Het percentage intensieve landbouw is hoog in Nederland, met een hoge veedichtheid en ook energie-intensieve kasinstallaties. Het is aangetoond dat de veeteeltemissies 11 % van de gezondheidsschade veroorzaken die volgens de analyse van het Schone Lucht Akkoord kan worden toegeschreven aan de nationale luchtverontreiniging<sup>70</sup>.

<sup>67</sup> Europees Milieuagentschap.

<sup>68</sup> Europees Milieuagentschap.

<sup>69</sup> Europees Milieuagentschap, [Eionet Central Data Repository](https://ec.europa.eu/environment/air/pdf/CAD_NLJoint_Conclusions-17-18Feb2021.pdf).

<sup>70</sup> Clean Air Dialogue NL Joint Conclusions (17-18.2.2021): [https://ec.europa.eu/environment/air/pdf/CAD\\_NLJoint\\_Conclusions-17-18Feb2021.pdf](https://ec.europa.eu/environment/air/pdf/CAD_NLJoint_Conclusions-17-18Feb2021.pdf)

### Prioritaire acties voor 2022

- Actie ondernemen om de belangrijkste emissiebronnen te verminderen, als deel van het nationale programma voor beheersing van de luchtverontreiniging.
- Zorgen voor volledige naleving van de **EU-luchtkwaliteitsnormen** en de neerwaartse emissietrends voor luchtverontreinigende stoffen handhaven om de negatieve effecten van luchtverontreiniging op de gezondheid en op de **richtwaarden** voor de economie in de toekomst te verminderen.

### Industriële emissies

De belangrijkste doelstellingen van het EU-beleid voor industriële emissies zijn:

- de lucht, het water en de bodem beschermen;
- afvalpreventie en -beheer;
- de energie- en hulpbronnefficiëntie verbeteren;
- verontreinigde terreinen saneren.

Om dit te bereiken, volgt de EU een geïntegreerde aanpak voor de preventie en beheersing van gangbare en onvoorziene industriële emissies. De hoeksteen van dit beleid is de richtlijn industriële emissies<sup>71</sup> (IED). De Commissie heeft in april 2022 een voorstel ingediend<sup>72</sup>. De herziening is bedoeld om de richtlijn sterker te laten bijdragen aan de doelstelling van nulverontreiniging en ze beter af te stemmen op het beleid inzake klimaat, energie en circulaire economie.

Het hierna volgende overzicht van de industriële activiteiten gereguleerd door de richtlijn industriële emissies is gebaseerd op de gegevens die werden doorgegeven aan het EU-register (2018)<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> Richtlijn 2010/75/EU heeft betrekking op industriële activiteiten die boven bepaalde drempelwaarden worden uitgevoerd. Deze is van toepassing op de energie-industrie, de metaalproductie, de minerale en chemische industrie en het afvalbeheer, en op veel industriële en landbouwsectoren (bv. de intensieve varkens- en pluimveehouderij, de papierpulp- en papierproductie, de verfsector en de schoonmaaksector).

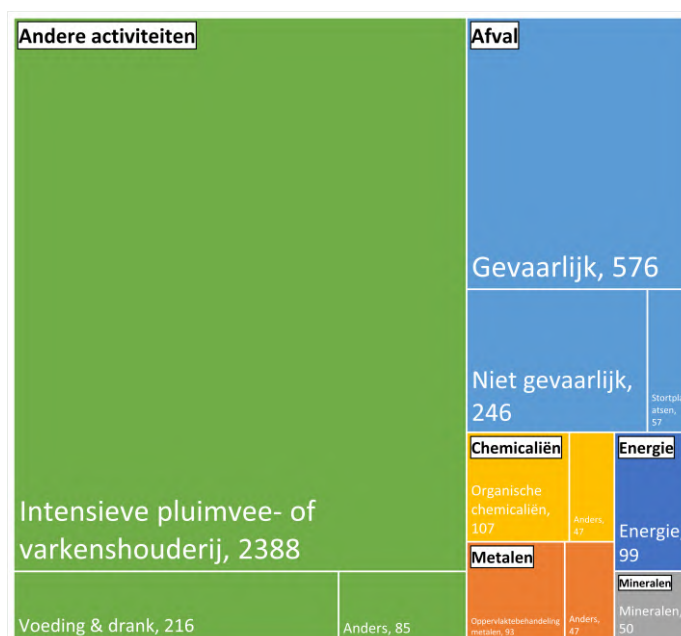
<sup>72</sup> Europese Commissie, [proposal for a revise of the Industrial Emissions Directive](#), 4 april 2022. De herziening van de richtlijn industriële emissies wordt uitgevoerd parallel aan de herziening van de Verordening (EG) nr. 166/2006 van het Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen (E-PRTR).

<sup>73</sup> Europees Milieuagentschap, [European Industrial Emissions Portal](#).

In Nederland moeten circa 4 000 industriële installaties een vergunning op basis van de richtlijn inzake industriële emissies hebben. De verdeling van de installaties wordt getoond in de onderstaande figuur. Dit is een stijging van bijna 500 installaties in vergelijking met het laatste verslag, vooral geassocieerd met de afvalbeheersector en de intensieve pluimvee- en varkenshouderij.

De industriële sectoren in Nederland met de meeste IED-installaties in 2018 zijn de intensieve pluimvee- en varkenshouderij (60 %), gevolgd door het afvalbeheer, met inbegrip van het sorteren van afval (22 %), de voedingsmiddelen- en drankenindustrie (5 %) en de chemische industrie (4 %).

**Figuur 20: Aantal industriële IED-installaties per sector in Nederland, 2018<sup>74</sup>**



De industriële sectoren die worden geïdentificeerd als veroorzakers van de grootste last voor het milieu inzake **luchtemissies** waren:

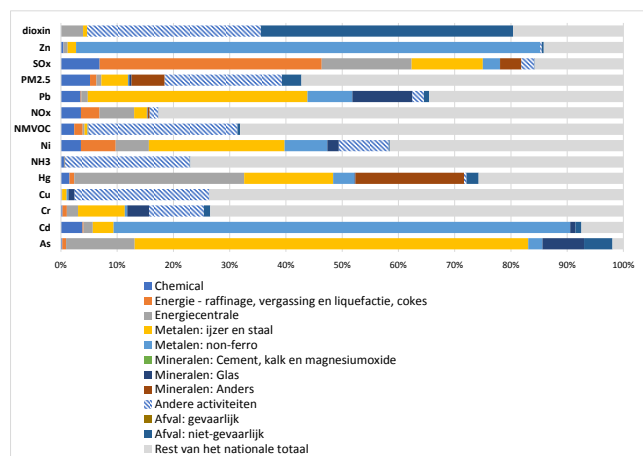
- de metaalsector voor de uitstoot van zware metalen in de lucht, zoals zink (Zn), lood (Pb), nikkel (Ni), cadmium (Cd) en arseen (As);
- coating en het gebruik van andere oplosmiddelen voor vluchtige organische stoffen met uitzondering van methaan (NMVOS);
- intensieve pluimvee- of varkenshouderij voor ammoniak (NH<sub>3</sub>);

<sup>74</sup> Europees Milieuagentschap, Europees register, [European Industrial Emissions Portal \(gegevens van 3 november 2021\)](#).

- de afvalbeheersector voor de uitstoot van dioxinen.

Voor de uitsplitsing, zie de volgende figuur.

**Figuur 21: Luchtemissies uit de IED-sectoren en alle andere nationale totale luchtemissies in Nederland, 2018<sup>75</sup>**



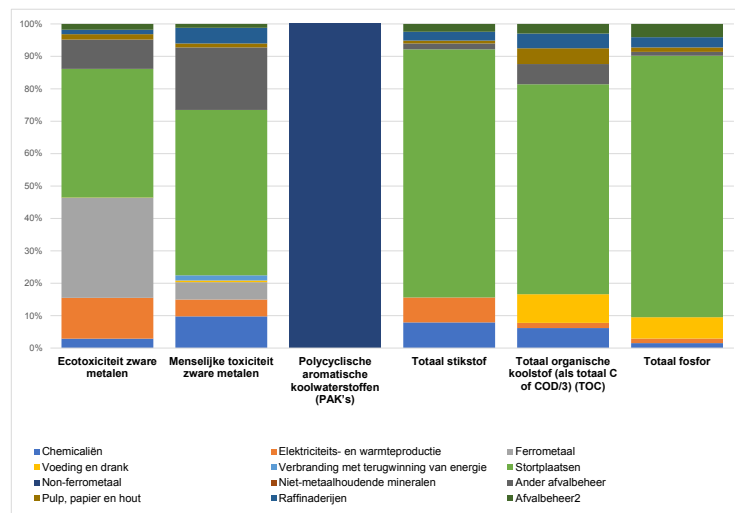
Er werd opgemerkt dat volgens de informatie van het Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen slechts 3 % van de installaties die een dergelijke activiteit uitvoeren in Nederland ammoniakemissies rapporteren, terwijl dit gemiddeld 40 % is op EU-27-niveau. Dit doet onderregistratie vermoeden.

In 2017 werd in Nederland één faciliteit geïdentificeerd in de top 30 van faciliteiten in het register voor absolute schadekosten als gevolg van emissies van de belangrijkste luchtvervuilers en broeikasgassen in de EU<sup>76</sup> (Tata Steel Ijmuiden BV). De Nederlandse bevoegde instantie stelde ook depositie van zware metalen en polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) vast in de omgeving van de installatie<sup>77</sup>.

De milieubelasting van industriële **luchtemissies** is meestal afkomstig van i) afvalbeheer voor stikstof, fosfor, totaal organische koolstof en zware metalen, en ii) raffinaderijen voor polycyclische aromatische

koolwaterstoffen (PAK's). Voor de uitsplitsing, gebaseerd op de gegevens in het register, zie de figuur hierna.

**Figuur 22: Relatieve lozingen in het water van de industrie in Nederland, 2018<sup>78</sup>**



De EU-aanpak voor handhaving krachtens de richtlijn inzake industriële emissies heeft burgers sterke rechten gegeven op toegang tot relevante informatie en op deelname aan de vergunningsprocedure. Hierdoor kunnen zowel de burgers als de ngo's ervoor zorgen dat de vergunningen correct worden toegekend en dat de erin vermelde voorwaarden worden nageleefd. Als deel van de milieu-inspectie voeren de bevoegde autoriteiten bezoeken ter plaatse uit bij de IED-installaties om monsters te nemen en om de nodige informatie te verzamelen. Volgens artikel 23, lid 4, van de IED-richtlijn moeten er tussen één en drie bezoeken ter plaatse per jaar worden uitgevoerd, afhankelijk van de door de installatie gestelde milieurisico's. In 2018 voerde Nederland 2 624 bezoeken ter plaatse uit, meestal voor installaties in de afvalbeheersector (39 %), gevolgd door de chemische sector (17 %) en de intensieve pluimvee- en varkenshouderij (15 %).

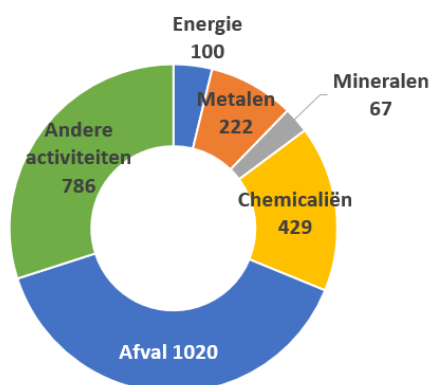
<sup>75</sup> Europees Milieuagentschap, LRTAP, [Air pollutant emissions data viewer \(Gothenburg Protocol, LRTAP Convention\) 1990-2019 \(gegevens van 3 november 2021\)](#).

<sup>76</sup> EMA (2021). [Costs of air pollution from European industrial facilities 2008–2017](#). Eionet-verslag – ETC/ATNI 2020/4. De rangschikking is gebaseerd op de aanpak die werkt met de waarde van een levensjaar (VOLY), tabel 42, bladzijde 129 en tabel 44, bladzijde 139.

<sup>77</sup> RIVM-verslag 2021-0110, <https://www.rivm.nl/publicaties/depositieonderzoek-ijmond-2020-monstername-analyse-en-risicobeoordeling-van-pak-en>

<sup>78</sup> Europees Milieuagentschap, [European Industrial Emissions Portal](#). De zware metalen worden beide voorgesteld als een gewogen som van zowel ecologische als menselijke toxiciteitsfactoren om de ecologische en menselijke impact (op basis van USEtox) aan te tonen ([gegevens van 3 november 2021](#)).

**Figuur 23: Aantal inspecties van IED-installaties in Nederland in 2018<sup>79</sup>**



Het opstellen van referentiedocumenten (BREF's) voor de beste beschikbare technieken (BBT) en van BBT-conclusies garandeert een goede samenwerking tussen de stakeholders en maakt een betere uitvoering van de EID-richtlijn mogelijk<sup>80</sup>. Sinds het laatste EIR-verslag heeft de Commissie BBT-conclusies aangenomen voor i) afvalverbranding, ii) de voedingsmiddelen-, dranken- en melkindustrie en iii) oppervlaktebehandeling met gebruik van organische oplosmiddelen, met inbegrip van houtconservering en houtconserveringsmiddelen met chemicaliën.

De Commissie verlaat zich op de inspanningen van nationale bevoegde autoriteiten voor de invoering van de wettelijk bindende BBT-conclusies en de daarmee geassocieerde BBT-emissieniveaus in milieuvergunningen. Dit zou moeten leiden tot een aanzienlijke en continue vermindering van de vervuiling.

In 2019 werden aan Nederland prioritaire acties toegewezen om vergunningen te herzien en zodoende te voldoen aan de nieuw aangenomen BBT-conclusies en om de controle en handhaving te versterken met het oog op de naleving van de BBT-conclusies. De Commissie heeft deze acties opgevolgd via het verslag van Nederland in het EU-register en er werden geen vaststellingen gedaan die wezen op een systematische inbreuk op de EU-wetgeving. Nederland kreeg ook prioritaire acties toegewezen om de vervuiling (bv. stof) door bepaalde activiteiten aan te pakken en actie te ondernemen om de EID- en EPRT- verslaglegging te verbeteren, vooral voor de intensieve pluimvee- en

varkenshouderij. Deze twee acties zijn nog steeds relevant, de eerste in het bijzonder voor de metaalsector.

#### Prioritaire acties voor 2022

- De luchtvervuiling door de metaalsector aanpakken, vooral deze van de Tata Steel-fabriek.
- De E-PRTR-verslaglegging verbeteren.

#### Preventie van grote industriële ongevallen – SEVESO

De belangrijkste doelstellingen van het EU-beleid voor het voorkomen van grote industriële ongevallen zijn:

- het beheersen van de gevaren voor zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, met name chemische stoffen;
- de gevolgen van dergelijke ongevallen voor de volksgezondheid en het milieu beperken;
- de preventie, paraatheid en respons op het gebied van zware ongevallen voortdurend verbeteren.

De hoeksteen van het beleid is Richtlijn 2012/18/EU (de Seveso III-richtlijn)<sup>81</sup>.

Het hierna volgende overzicht van industriële installaties gereguleerd door de Seveso III-richtlijn, ("Seveso-inrichtingen"), is gebaseerd op gegevens van de eSPIRS-databank (2018)<sup>82</sup> en het Nederlandse verslag over de uitvoering van de Seveso III-richtlijn voor 2015-2018<sup>83</sup>.

In Nederland zijn 136 van de 396 Seveso-inrichtingen gecategoriseerd als niet-primair beoogde inrichtingen (LTE) en 260 als primair beoogde inrichtingen (UTE) – uitgaande van de hoeveelheid gevaarlijke stoffen die waarschijnlijk aanwezig is. De UTE's zijn onderworpen aan strengere vereisten. De evolutie van het aantal Seveso-inrichtingen wordt getoond in figuur 24.

<sup>79</sup> Europees Milieuagentschap, Europees register, [European Industrial Emissions Portal \(gegevens van 3 november 2021\)](#).

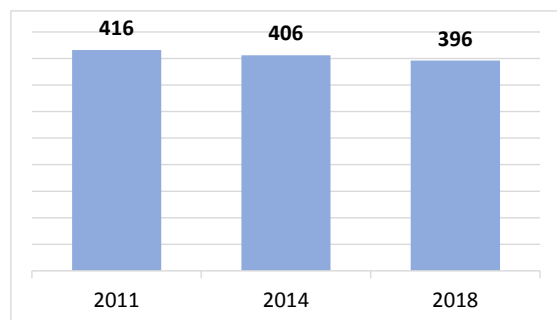
<sup>80</sup> Europese Commissie [BAT reference documents](#).

<sup>81</sup> Richtlijn 2012/18/EG betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

<sup>82</sup> Europese Commissie, [Seveso Plants Information Retrieval System](#).

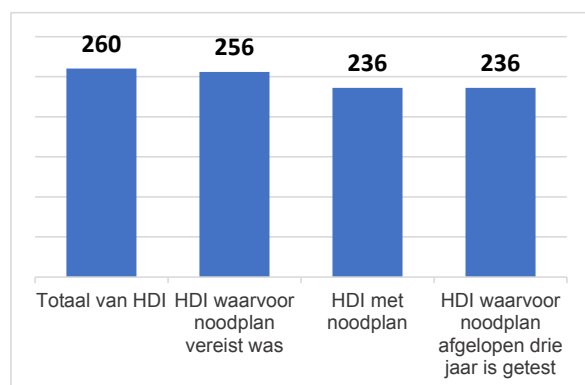
<sup>83</sup> Zoals bepaald in artikel 21, lid 2 van de Seveso III-richtlijn

**Figuur 24: Aantal Seveso-inrichtingen in Nederland, 2011, 2014 en 2018<sup>84</sup>**



Volgens Nederland is het externe rampenplan (EEP) vereist voor 256 UTE's. In 2018 hadden 236 UTE's een plan en 236 hiervan werden in de laatste drie jaar getest. De samenvatting staat in figuur 29. Het opstellen van EEP's is essentieel voor een goede voorbereiding en een doeltreffende uitvoering van de nodige acties om het milieu en de bevolking te beschermen bij een zwaar industrieel ongeval.

**Figuur 25: Situatie met betrekking tot de EEP's in Nederland, 2018<sup>85</sup>**



De informatie voor de burgers waarnaar wordt verwezen in bijlage V bij de Seveso III-richtlijn is permanent beschikbaar voor 100 % van de Seveso-inrichtingen in Nederland. Dit geldt – vooral voor de manier waarop de betrokken burgers worden gewaarschuwd bij een zwaar ongeval; voor de te volgen gedragslijnen bij zware ongevallen; en de datum van het laatste bezoek ter plaatse.

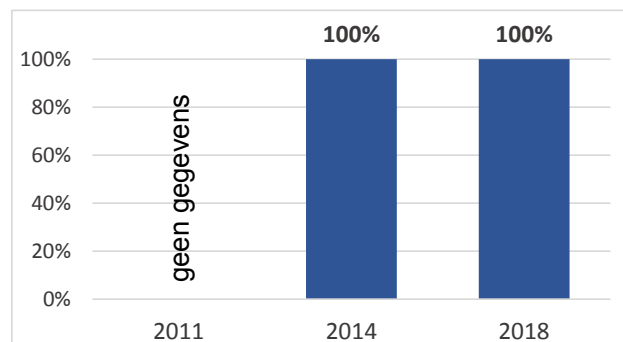
Het aantal UTE's waarvoor in de afgelopen jaren informatie over veiligheidsmaatregelen en de te volgen

<sup>84</sup> Europese Commissie, [Assessment and summary of Member States' implementation reports for Implementing Decision 2014/896/EU \(implementing Directive 2012/18/EU on the control of major accident hazards involving dangerous substances\)](#), 2022.

<sup>85</sup> Idem.

gedragslijnen actief beschikbaar werd gemaakt voor de burgers, staat vermeld in figuur 30.

**Figuur 26: Aantal UTE's waarvoor informatie over veiligheidsmaatregelen en de te volgen gedragslijnen actief beschikbaar werd gemaakt voor de burgers in Nederland, 2011, 2014 en 2018<sup>86</sup>**



#### Prioritaire actie voor 2022

- De **controle en handhaving versterken om de naleving van de bepalingen van de Seveso III-richtlijn te garanderen**, vooral inzake EEP.

#### Lawaai

De richtlijn omgevingslawaai<sup>87</sup> voorziet in een gemeenschappelijke aanpak om de schadelijke effecten als gevolg van blootstelling aan omgevingslawaai te vermijden, te voorkomen en te verminderen, hoewel ze geen lawaaignrenzen als dusdanig vastleg. De belangrijkste instrumenten die in dit opzicht worden gebruikt zijn de strategische geluidsbelastingkaart en -plannen. Een relevant doel van het actieplan voor nulvervuiling 2030 is een vermindering met 30 % van het percentage mensen dat chronisch gestoord wordt door verkeerslawaai, in vergelijking met 2017.

Geluidsoverlast van vliegtuigen, spoorwegen en wegen is een van de belangrijkste oorzaken van gezondheidsproblemen door toedoen van het milieu in de EU. Dit leidt tot ischemische hartziekten, cerebrovasculaire accidenten, slaapstoornissen, cognitieve stoornissen en stress<sup>88</sup>.

In Nederland wordt, uitgaande van een beperkte dataset,<sup>89</sup> geschat dat omgevingsgeluid minstens 150 vroegtijdige sterfgevallen veroorzaakt per jaar en

<sup>86</sup> Idem.

<sup>87</sup> Richtlijn [2002/49/EG](#)

<sup>88</sup> WHO 2018, Environmental Noise Guidelines for the European Region

<sup>89</sup> Voor meer informatie: Europese Milieuagentschap, [Noise Fact Sheets 2021](#).

ook 1 200 gevallen van ischemische hartziekten<sup>90</sup>. Daarnaast hebben 110 000 mensen last van slaapstoornissen. In Nederland steeg het aantal personen dat blootgesteld is aan lawaai met ongeveer 5 % tussen 2012 en 2017.

Uitgaande van de laatste volledige set informatie die werd geanalyseerd, is het in kaart brengen van de geluidsbelasting van agglomeraties, wegen en spoorwegen afgerond.

## Waterkwaliteit en -beheer

Het beleid en de wetgeving van de EU schrijven voor dat de impact van de druk op overgangs-, kust- en zoete wateren (met inbegrip van oppervlakte- en grondwater) aanzienlijk moet worden gereduceerd. Door waterlichamen in goede toestand te brengen en te houden of door hun toestand te verbeteren, zoals gedefinieerd door de kaderrichtlijn water, kunnen alle EU-burgers voordeel ondervinden van veilig drink- en zwemwater van hoge kwaliteit. Bovendien waarborgt dit dat de nutriëntenkringloop (stikstof en fosfor) duurzamer en hulpbronnefficiënter wordt beheerd.

### Kaderrichtlijn water

De kaderrichtlijn water (KRW)<sup>91</sup> vormt de hoeksteen van het EU-waterbeleid in de 21e eeuw<sup>92</sup>. De KRW en andere watergerelateerde wetten<sup>93</sup> zetten het kader uit voor een duurzaam en geïntegreerd waterbeheer dat een hoog beschermingsniveau van watervoorraden beoogt, evenals het voorkomen van een verdere verslechtering en het herstellen van een goede staat.

Tegen maart 2022 moeten de lidstaten verslag uitbrengen over de derde generatie stroomgebieden

(SGBP's) in het kader van de KRW. Nederland heeft recent de derde generatie stroomgebiedbeheerplannen SGBP's aangenomen. De Commissie zal de gerapporteerde staat en vooruitgang beoordelen, controleren hoe de vaststellingen van de beoordeling van de tweede SGBP's<sup>94</sup> werden aangepakt.

De Commissie heeft in december 2021 ook het 6e uitvoeringsverslag<sup>95</sup> gepubliceerd. Het bevat een tussentijdse beoordeling van de vooruitgang bij de uitvoering van de maatregelenprogramma's en van de monitoring van de nieuwe prioritaire stoffen. Uit het beoordelingsverslag voor Nederland<sup>96</sup> bleek dat de in de SGBP voorziene maatregelen uitgevoerd zijn en ook doeltreffend zijn in die zin dat er vooruitgang is geboekt, maar het tempo van de vooruitgang is van die aard dat er nog veel moet worden gerealiseerd in de cyclus 2021-2027. In het bijzonder de belasting van diffuse bronnen en de hydromorfologische belasting in het Rijn- en Maasbekken zijn hardnekkig. De belasting uit wateronttrekking, hoewel die in het algemeen niet als belasting wordt geïdentificeerd, kan naar verwachting nog groter worden in het Maas- en Rijnbekken.

Uitgaande van de 2e SGBP-verslaglegging en de gegevens gepubliceerd in 2020<sup>97</sup>, bereikt in Nederland 0,3 % van alle oppervlaktewaterlichamen<sup>98</sup> een goede ecologische staat (met onbekende staat 0,4 %) en heeft slechts 39,2 % een goede chemische staat (met onbekende staat 9,0 %). Voor grondwater slaagde 13 % er niet in om een goede chemische staat te bereiken en is 100 % in goede kwantitatieve staat.

Figuur 27 toont het percentage oppervlaktewaterlichamen in Nederland en in andere Europese landen dat er niet in geslaagd is een goede ecologische staat te bereiken.

<sup>90</sup> Dit zijn geschatte cijfers van het Europese Milieuagentschap, gebaseerd op: i) de gegevens die door de lidstaten worden gerapporteerd over blootstelling aan lawaai conform Richtlijn 2002/49/EG; ii) ETC/ATNI, 2021, Geluidsbelastingsindicatoren krachtens de richtlijn omgevingslawaai 2021: [Methodologie voor het schatten van ontbrekende gegevens](#), ETC/ATNI Verslag nr. 2021/06, Europees thematisch centrum voor luchtvervuiling, verkeer, lawaai en industriële vervuiling; iii) de [methodologie voor het berekenen van de gezondheidsimpact](#), ETC/ACM, 2018, Gevolgen van omgevingsgeluid op gezondheid en welzijn in Europa, Eionet-verslag ETC/ACM nr. 2018/10, Europees thematisch centrum voor lucht- en klimaatverandering.

<sup>91</sup> De [kaderrichtlijn water \(2000/60/EG\)](#).  
<sup>92</sup> [EU-waterbeleid](#).

<sup>93</sup> Dit omvat de [grondwaterrichtlijn \(2006/118/EG\)](#), de [richtlijn milieukwaliteitsnormen \(2008/105/EG\)](#), de [overstromingsrichtlijn \(2007/60/EG\)](#), de [zwemwaterrichtlijn \(2006/7/EG\)](#), de [richtlijn behandeling stedelijk afvalwater \(91/271/EEG\)](#), de [nieuwe drinkwaterrichtlijn \(2020/2184/EG\)](#), de [nitratenrichtlijn \(91/676/EEG\)](#), de [kaderrichtlijn mariene strategie \(2008/56/EG\)](#), de [richtlijn industriële emissies \(2010/75/EU\)](#) en de [nieuwe verordening inzake minimumvereisten voor waterhergebruik \(2020/741\)](#).

<sup>94</sup> Gedetailleerde informatie is beschikbaar in het [5e verslag van de Commissie over de uitvoering van de kaderrichtlijn water en de overstromingsrichtlijn](#), evenals in de EIR 2019.

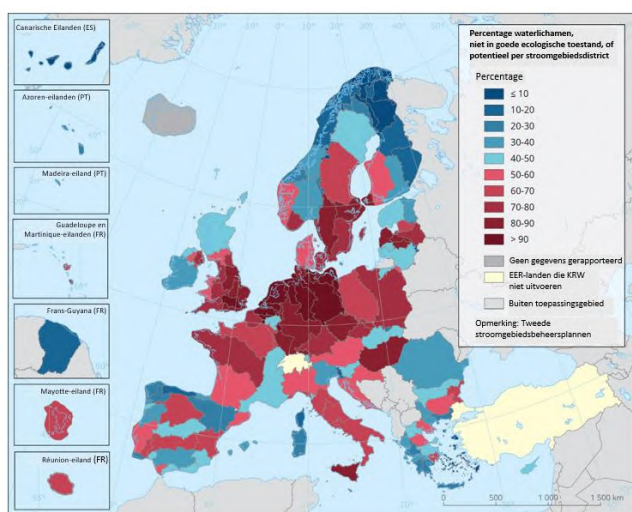
<sup>95</sup> Zie het [6e uitvoeringsverslag van de KRW en de overstromingsrichtlijn](#).

<sup>96</sup> Europese Commissie, directoraat-generaal Milieu, Assessment of Member States' progress in programmes of measures during the second planning cycle of the Water Framework Directive. Member State: The [Netherlands](#), 2022.

<sup>97</sup> [WISE Freshwater \(europa.eu\)](#)

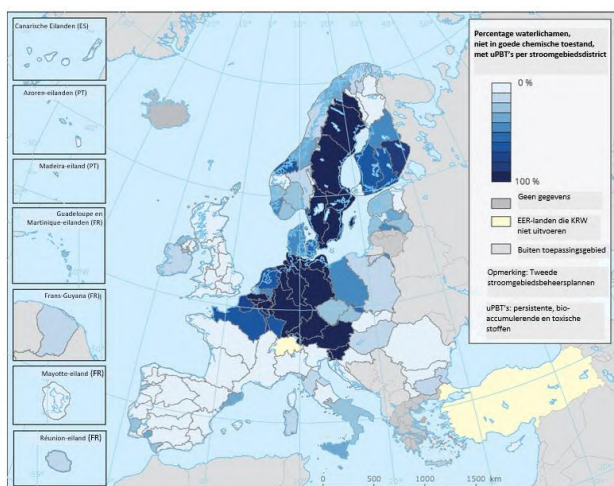
<sup>98</sup> Rivier, meer, overgangs-, kust en territoriale wateren

**Figuur 27: Percentage van oppervlaktewaterlichamen (rivieren, meren, overgangs- en kustwateren) met een minder dan goede ecologische staat per stroomgebied, 2021<sup>99</sup>**



De volgende figuur toont het percentage oppervlaktewaterlichamen in Nederland en in andere Europese landen dat er niet in geslaagd is een goede chemische staat te bereiken. Voor Nederland is dat 52 % als we de waterlichamen meetellen die hierin niet zijn geslaagd als gevolg van stoffen die zich gedragen als PBT (persistent, bioaccumulerend en toxisch). Zonder de PBT's is 49 % van de waterlichamen er niet in geslaagd een goede chemische staat te bereiken.

**Figuur 28: Percentage oppervlaktewaterlichamen dat geen goede chemische staat heeft bereikt, 2019<sup>100</sup>**



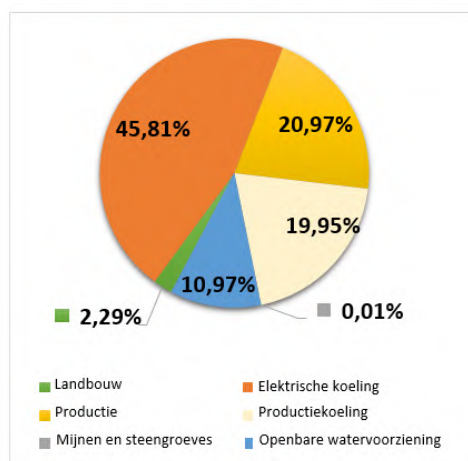
<sup>99</sup> Europees Milieuagentschap, 2021.

<sup>100</sup> Europees Milieuagentschap, december 2019.

In het kader van de IED moet worden benadrukt dat in Nederland in het laatste decennium een aanzienlijke daling (53,4 %) werd vastgesteld van vrijgekomen zware metalen zoals Cd, Hg, Ni, PL en (38 %) van het totale gehalte organische stoffen, TOC in water<sup>101</sup>.

De totale hoeveelheid water die jaarlijks (in overeenstemming met de basislijn van 2019) in Nederland wordt onttrokken aan oppervlakte- en grondwaterbronnen bedraagt 11 600,55 hm<sup>3</sup> (EMA, 2022). Het percentage wateronttrekking per sector bedraagt 2,29 % voor de landbouw; 10,97 % voor openbare watervoorziening; 45,81 % voor elektrische koudeopwekking; 20,97 % voor productie en 19,95 % voor productiekouling, zoals aangetoond in de volgende figuur. Nederland gebruikt een register voor het noteren van wateronttrekkingen van meer dan 150 000 m<sup>3</sup> per jaar. Onttrekkingen voor drinkwater worden opgenomen in het register van beschermde gebieden. Voor grondwateronttrekkingen van meer dan 10 m<sup>3</sup> per uur kan een afwijking van de vergunningsplicht worden toegestaan. Voor het oppervlaktewater zijn kleine onttrekkingen toegestaan zonder melding, zolang er voldoende oppervlaktewater beschikbaar is. Middelgrote onttrekkingen moeten worden gemeld en hiervoor kan een vergunning vereist zijn om de natuur en de gebouwen veilig te stellen. Voor onttrekkingen van meer dan 50 m<sup>3</sup> per uur is een vergunning nodig.

**Figuur 29: Wateronttrekking per sector in Nederland, 2022<sup>102</sup>**



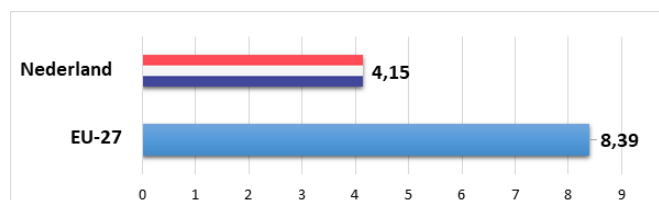
In Nederland bedraagt de wateronttrekkingsindex-plus (WEI+)<sup>103</sup> 4,15 % en zit daarmee ruim onder de 20 %, een

<sup>101</sup> Europees Milieuagentschap, juni 2021

<sup>102</sup> Europees Milieuagentschap, [Water abstraction by source and economic sector in Europe](#), 2022.

waarde die doorgaans wordt beschouwd als een indicatie van waterschaarste<sup>104</sup>. Nederland bekleedt plaats 12 (score van hoog naar laag) op EU-niveau in termen van WEI+.

**Figuur 30: Wateronttrekkingsindex-plus (WEI+) binnen de EU, 2017<sup>105</sup>**



### Overstromingsrichtlijn

Zoals vermeld publiceerde de Commissie in december 2021 het 6e uitvoeringsverslag. Het bevat de herziening en bijwerking van de voorlopige beoordeling van het overstromingsrisico (PFRA) tijdens de tweede cyclus (2016-2021).

Uit het beoordelingsverslag<sup>106</sup> bleek dat de PFRA evenwichtig is en voldoende informatie verstrekt over de methodologie en ook actuele inhoud bevat over de overstromingsrisico's in de verschillende beheereenheden (UoM's). De beschrijving van eerdere overstromingen is in ruime mate gebaseerd op kwantitatieve informatie. Er werd een consistente nationale strategie ingevoerd om (toekomstige) overstromingsrisico's aan te pakken en er werd rekening gehouden met de klimaatverandering. Bij de beoordeling werd vastgesteld dat de methodologie voor het evalueren van overstromingen verfijnd zou kunnen worden om het verschil tussen eerdere en toekomstige overstromingen weer te geven.

Nederland heeft recent de tweede generatie van beheerplannen voor het overstromingsrisico (FRMP's) krachtens de overstromingsrichtlijn doorgevoerd en gerapporteerd. De Europese Commissie zal de vooruitgang sinds de doorvoering van het eerste plan

<sup>103</sup> De wateronttrekkingsindex-plus (WEI+) geeft het totale zoetwaterverbruik weer als percentage van de hernieuwbare zoetwatervoorraden (grond- en oppervlaktewater) op een bepaalde tijd en plaats. De index kwantificeert hoeveel water wordt onttrokken en hoeveel water er na gebruik terugvloeit naar het milieu.

<sup>104</sup> Tegen mei 2022 zal het EMA zorgen voor een seizoensgebonden WEI+ op stroomgebied- en NUTS2-niveau, wat een meer volledig beeld zal geven van de waterstress en waterschaarste voor elke lidstaat.

<sup>105</sup> Europees Milieuagentschap, [Water exploitation Index Plus](#), 2022.

<sup>106</sup> Europese Commissie, directoraat-generaal Milieu, Assessment of Second Cycle Preliminary Flood Risk Assessments and Identification of Areas of Potential Significant Flood Risk under the Floods Directive: Member State: [The Netherlands](#), 2022

beoordelen en een nieuw verslag publiceren, zoals in 2019.

### Drinkwaterrichtlijn

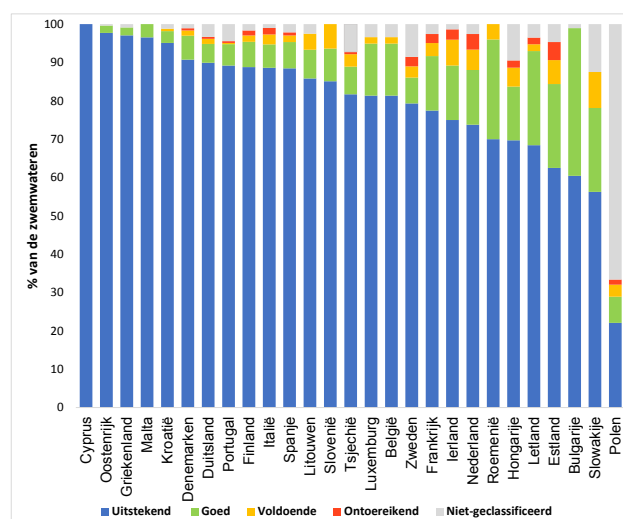
Wat betreft de drinkwaterrichtlijn<sup>107</sup>, is er sinds de EIR 2019 geen nieuwe beoordeling van de drinkwaterkwaliteit beschikbaar. De kwaliteit van het drinkwater in Nederland werd niet aangeduid als zorgpunt.

De herschikkingsrichtlijn<sup>108</sup> is op 12 januari 2021 in werking getreden en de lidstaten hebben tot 12 januari 2023 de tijd om deze om te zetten in hun nationaal rechtsstelsel. Nederland zal moeten voldoen aan deze herziene kwaliteitsnormen.

### Zwemwaterrichtlijn

Wat betreft de zwemwaterrichtlijn, toont figuur 31 dat in 2020 73,8 % van de 736 Nederlandse zwemwateren van uitstekende kwaliteit was<sup>109</sup>. Er is gedetailleerde informatie beschikbaar over de Nederlandse zwemwateren.

**Figuur 31: Zwemwaterkwaliteit in Europa in het seizoen 2020<sup>110</sup>**



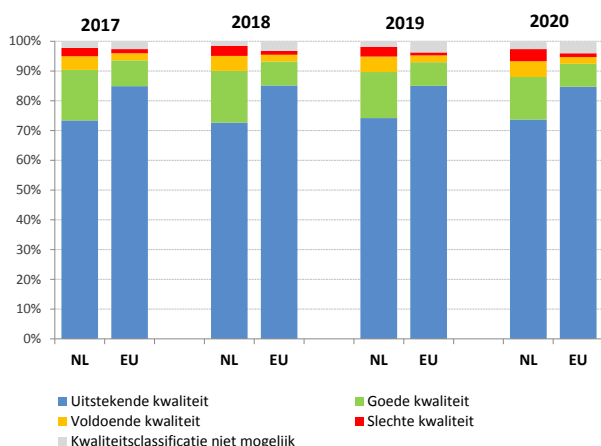
<sup>107</sup> PB L 330 van 5.12.1998, blz. 32.

<sup>108</sup> PB L 435 van 23.12.2020, blz. 1.

<sup>109</sup> Europees Milieuagentschap, 2021. [State of bathing water – European Environment Agency \(europa.eu\)](#), blz. 17.

<sup>110</sup> Europees Milieuagentschap, [State of bathing waters in 2020](#), 2022.

**Figuur 32: Nederland, kwaliteit van het zwemwater 2017-2020<sup>111</sup>**



\* Voor 2017, 2018 en 2019 zijn gegevens over het zwemwater in het VK opgenomen onder het EU-gemiddelde.

### Nitratenrichtlijn

In Nederland zorgt de veehouderij voor een grote belasting en is er ook een groot stikstofoverschot. Het fosforoverschot blijft beperkt. Er is een goed uitgebouwd netwerk van controlestations. Er zijn grondwaterhotspots met nitraatconcentraties > 50 mg/l of die een stijgende trend vertonen, vooral in de zuidelijke en centrale Zandregio en in de Lössregio. Een groot percentage van het oppervlaktewater blijkt eutroof te zijn.

Nederland heeft onlangs zijn zevende nitraatactieprogramma voor de periode 2022-2025 doorgevoerd.

De Commissie raadt Nederland aan om zijn actieprogramma te versterken om i) de nitraatvervuiling te verminderen, vooral in het grondwater van de zand- en lössregio, ii) de eutrofiëring aan te pakken en iii) de boeren te helpen om over te stappen op een meer duurzame en minder intensieve productie.

Volgens het laatste verslag over de uitvoering van de nitratenrichtlijn voor de periode 2016-2019<sup>112</sup> is de kwaliteit van het grondwater achteruitgegaan in vergelijking met de vorige verslagperiode, met een stijging van het aantal stations dat 50 mg nitraat per liter bereikt of overschrijdt tot 14,1%. Dit kan in verband worden gebracht met de droogte in 2018.

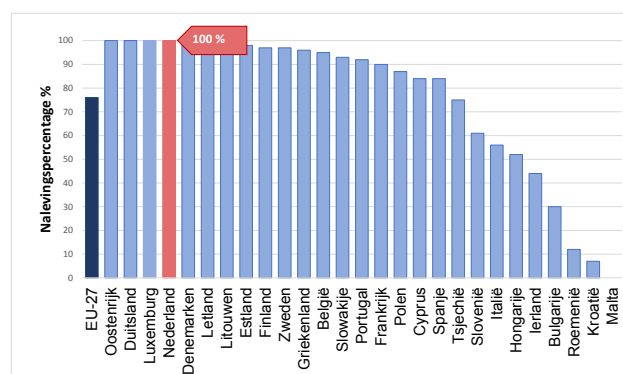
<sup>111</sup> Europees Milieuagentschap, European Bathing Water Quality in 2017, 2018, 2019, 2020.

<sup>112</sup> Verslag van de Commissie over de uitvoering van de nitratenrichtlijn voor de periode 2016-2019

### Richtlijn behandeling stedelijk afvalwater

Nederland vertoont een uitstekend niveau van naleving van de richtlijn voor behandeling van stedelijk afvalwater. Globaal wordt in Nederland 100% van het afvalwater opgevangen en onderworpen aan een strengere behandeling.

**Figuur 33: Percentage stedelijk afvalwater dat voldoet aan alle vereisten van de richtlijn behandeling stedelijk afvalwater (opvang, biologische behandeling, biologische behandeling met verwijdering van stikstof en/of fosfor) in compatibele stedelijke gebieden van de richtlijn ("nalevingspercentage"), 2018<sup>113</sup>**



### Prioritaire acties voor 2022

- Nieuwe fysieke veranderingen van de waterlichamen beoordelen in overeenstemming met artikel 4, lid 7, van de kaderrichtlijn water. Bij deze beoordelingen moet rekening worden gehouden met alternatieve opties en passende mitigatiemaatregelen.
- De bestaande inspanningen voor het verder verminderen van de nitraatvervuiling door de landbouw in het grondwater voortzetten en de inspanningen voor het verzekeren van de uitvoering van maatregelen voor het tijdig bereiken van de doelstelling van de kaderrichtlijn water opdrijven.
- De gecoördineerde uitvoering van water-, zee- en natuurbeleidslijnen verbeteren.

### Chemische stoffen

De EU streeft ernaar te waarborgen dat chemische stoffen worden geproduceerd en gebruikt op een manier die eventuele significante nadelige effecten op de menselijke gezondheid en het milieu zo veel mogelijk beperkt. In oktober 2020 publiceerde de Commissie haar strategie voor duurzame chemische stoffen / naar een gifvrij milieu<sup>114</sup>, wat leidde tot een aantal systemische veranderingen in de EU-wetgeving betreffende

<sup>113</sup> Europese Commissie, WISE Freshwater, 2021.

<sup>114</sup> COM(2020) 667 final

chemische stoffen. De strategie is onderdeel van de ambitie van de EU om alle verontreiniging tot nul terug te dringen – een belangrijke toezegging van de Europese Green Deal.

De EU-wetgeving betreffende chemische stoffen<sup>115</sup> voorziet in de referentiebescherming van de volksgezondheid en het milieu. Deze zorgt ook voor stabiliteit en voorspelbaarheid voor ondernemingen die actief zijn op de eengemaakte markt.

Sinds 2007 heeft de Commissie informatie verzameld over de handhaving van de verordening inzake registratie en beoordeling van en autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (“de Reach-verordening”) en de verordening inzake de indeling, verpakking en etikettering van stoffen en mengsels (“de CLP-verordening”). In december 2020 beoordeelde de Commissie de verslagen van de lidstaten over de uitvoering en handhaving van deze verordeningen<sup>116</sup>, in lijn met artikel 117, lid 1, van de Reach-verordening en artikel 46, lid 2, van de CLP-verordening. Volgens de laatste beschikbare gegevens zijn de nationale handhavingsstructuren weinig veranderd. Uit dit verslag blijkt evenwel dat er nog steeds veel verschillen zijn in de uitvoering van de Reach- en CLP-verordeningen en vooral op het gebied van de wetshandhaving. De geregistreerde nalevingsniveaus lijken vrij stabiel te blijven in de loop van de tijd, maar met een lichte negatieve trend die waarschijnlijk te wijten is aan het feit dat: i) de handhavingsinstanties effectiever worden in het detecteren van niet-conforme producten/bedrijven en dat ii) er meer niet-conforme producten op de Europese markt worden gebracht.

In augustus 2021 publiceerde de Commissie een meetbare beoordeling van de handhaving<sup>117</sup> van de twee belangrijkste EU-verordeningen inzake chemische stoffen (Reach en CLP), gebruikmakend van een set indicatoren voor verschillende aspecten van de handhaving.

In Nederland zijn de volgende instanties verantwoordelijk voor het controleren van de naleving van Reach<sup>118</sup>:

- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en ook voor de CLP-verordening

- Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en ook voor de CLP-verordening
- Arbeidsinspectie (ISZW)
- Staatstoezicht op de mijnen (SodM)
- Douane

Nederland heeft de handhavingsstrategieën voor zowel Reach als CLP uitgewerkt en ingevoerd<sup>119</sup>.

De handhavingsstrategie voor Reach omvat een combinatie van algemene activiteiten en activiteiten die gericht zijn op specifieke doelgroepen. De prioriteitsbepaling is gebaseerd op:

- het jaar waarin de verschillende Reach-artikelen in werking treden;
- de prioriteit die aan deze artikelen werd gegeven;
- informatie over onbekende of niet-georganiseerde ondernemingen in de toeleveringsketen in specifieke doelgroepen.

Er is een combinatie van handhavingstools opgenomen, gaande van informatie en nalevingsondersteuning tot handhaving en sancties.

De CLP-handhavingsstrategie is gebaseerd op de risicoanalyse van het effect en het gevaar van doelgroepen die zich niet aan de wetgeving houden. De prioriteitsbepaling van de handhavingsactiviteiten is gebaseerd op de risicoanalyse, en verfijnd op basis van verdere analyse van de doelgroep.

Doorgaans worden alle inbreuken op Reach gecategoriseerd als ernstige of zeer ernstige ecologische administratieve overtredingen. Als de overtreding ernstig genoeg is, kan de bevoegde autoriteit beslissen om naast een boete ook andere sancties op te leggen. Die instantie kan, indien nodig, de voorlopige inbeslagneming van activa en documenten gelasten.

In Nederland waren ongeveer 20-25 controleurs (deeltijds) betrokken bij de Reach-handhaving. Er wordt geen andere kwantificering toegewezen aan de Reach- en CLP-handhaving<sup>120</sup>. Het aantal Reach-controles tijdens 2019 blijft dus 770 en het aantal CLP-controles 93. De Nederlandse bevoegde autoriteiten hebben niet gespecificeerd hoeveel van deze controles proactief (inspecties) waren of reactief/niet-routinematige controles (onderzoeken naar aanleiding van klachten, ongevallen en verwijzingen). Hoewel het huidige expertiseniveau hoger ligt dan bij de vorige verslaglegging, is het nog steeds niet voldoende voor bepaalde specifieke Reach-taken, met name in verband

<sup>115</sup> Reach: PB L 396 van 30.12.2006, blz. 1. – CLP: PB L 252 van 31.12.2006, blz. 1.

<sup>116</sup> Europese Commissie, eindverslag, over de werking van Reach en CLP, [Final report REACH-CLP MS reporting 2020.pdf \(europa.eu\)](#)

<sup>117</sup> [Europese Commissie, Reach and CLP enforcement: EU level enforcement indicators](#)

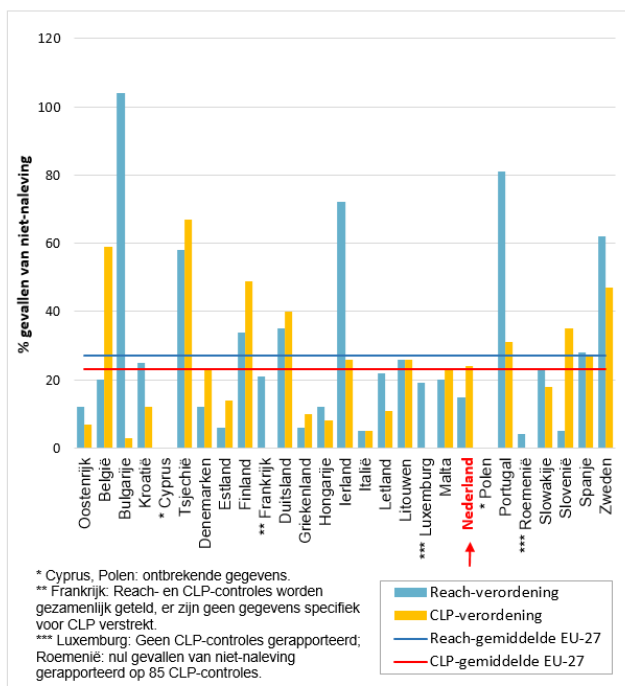
<sup>118</sup> Europese Commissie, eindverslag, over de werking van Reach en CLP, [Final report REACH-CLP MS reporting 2020.pdf \(europa.eu\)](#), blz. 70

<sup>119</sup> Europese Commissie, eindverslag, over de werking van Reach en CLP, [Final report REACH-CLP MS reporting 2020.pdf \(europa.eu\)](#), blz. 76

<sup>120</sup> Europese Commissie, eindverslag, over de werking van Reach en CLP, [Final report REACH-CLP MS reporting 2020.pdf \(europa.eu\)](#), blz. 75.

met het risicobeheer en een aantal specifieke probleemgebieden zoals nanomaterialen en hormoonontregelaars. Het percentage niet-conforme gevallen van het totale aantal Reach- en CLP-controles is ongeveer gelijk aan het EU-gemiddelde<sup>121</sup>.

**Figuur 34: Percentage gevallen van niet-naleving van het totale aantal controles in het kader van Reach en CLP in 2019, per lidstaat en in vergelijking met het EU-gemiddelde<sup>122</sup>**



### Prioritaire acties voor 2022

- De administratieve capaciteiten voor uitvoering en handhaving verbeteren, richting nultolerantie voor niet-naleving.

<sup>121</sup> Europese Commissie, eindverslag, over de werking van Reach en CLP, [Final report REACH-CLP MS reporting 2020.pdf \(europa.eu\)](#), blz. 88.

<sup>122</sup> Europese Commissie, [eindverslag, over de werking van Reach and CLP](#), blz. 87-88, 2022.

## 4. Klimaatactie

In lijn met de Overeenkomst van Parijs en als onderdeel van de Europese Green Deal, leggen de Europese klimaatwetten de EU-doelstellingen vast voor het bereiken van klimaatneutraliteit tegen 2050 en voor het verminderen van de broeikasgasemissies (BKG) met 55 % tegen 2030, in vergelijking met 1990. Met die wet wordt ook de bijdrage die door koolstofverwijdering kan worden geleverd aan de emissiereducties tegen 2030 beperkt, om ervoor te zorgen dat er voldoende inspanningen op het gebied van mitigatie worden geleverd.

De EU en de lidstaten hebben in december 2020 geactualiseerde nationaal bepaalde bijdragen (NDC's) bij het UNFCCC ingediend.

De EU werkt sector- en beleidsoverschrijdend om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen en de overgang te maken naar een klimaatneutrale en duurzame economie, en om een antwoord te bieden op de onvermijdelijke gevolgen van klimaatverandering.

De klimaatwetgeving van de EU stimuleert reducties in de emissies afkomstig van energieopwekking, industrie, transport, de maritieme sector en gefluoreerde gassen (F-gassen) die worden gebruikt in producten.

Voor het wegverkeer vordert de EU-wetgeving een verlaging van 6 % van de BKG-intensiteit van de voertuigbrandstof tegen 2020, in vergelijking met 2010,<sup>123</sup> en zet bindende BKG-emissienormen uit voor verschillende voertuigcategorieën<sup>124</sup>. Onder de F-gassenverordening zullen in 2030 twee derde minder F-gassen worden uitgestoten in de EU dan in 2014.

Vanaf 2021 zijn de BKG-emissies en de BKG-afvoer van landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF) opgenomen in de EU-inspanningen voor emissiereductie.

Het EU-adaptatiebeleid is een belangrijk onderdeel van de Europese Green Deal. Vanaf 2021 zijn de lidstaten verplicht om te rapporteren over hun nationaal adaptatiebeleid<sup>125</sup>, aangezien de EU-klimaatwet adaptatie erkent als een sleutelcomponent van de wereldwijde langetermijnaanpak van de klimaatverandering. De lidstaten zullen nationale strategieën moeten aannemen, en de EU zal de vooruitgang regelmatig beoordelen in het kader van haar algemene governance inzake klimaatactie. In de bijgewerkte adaptatiestrategie van de EU, gepubliceerd in februari 2021, wordt uiteengezet hoe de EU zich kan aanpassen aan de onvermijdelijke gevolgen van de klimaatverandering en tegen 2050 klimaatveerkrachtig kan worden.

### Belangrijkste nationale klimaatbeleidsmaatregelen en -strategieën

Nederland heeft een geïntegreerd *Nationaal Energie- en Klimaatplan* (NEKP) voor 2021-2030. De werkzaamheden zijn in overeenstemming met de langetermijnstrategie. Nederland is gebonden aan het bereiken van klimaatneutraliteit in lijn met de algemene EU-doelstellingen. De nationale doelstelling is de emissies verminderen met 49 % (in vergelijking met 1990) tegen 2030 en klimaatneutraal worden tegen 2050. Nederland heeft een nationale klimaatwet, een cassatierechtspraak en een politieke consensus waardoor het aan de beleidsdoelstellingen is gebonden.

Nederland zal naar verwachting zijn herstel- en veerkrachtplan publiceren, met details over de investeringen in de klimaat- en energietransitie (meer informatie hierover in hoofdstuk 5).

Het monitoren van de *nationale klimaatadaptatiestrategie* startte in de herfst van 2021, uitgaande van een plan opgesteld in 2019-2020. Dit omvat de monitoring van de vooruitgang van het uitvoeringsprogramma, de monitoring van de mate waarin de klimaatadaptatiemaatregelen effectief de risico's

<sup>123</sup> De richtlijn brandstofkwaliteit (Richtlijn 98/70/EG) stelt strikte kwaliteitseisen aan brandstoffen gebruikt voor het wegverkeer in de EU om de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen en om het wegverkeer in de EU veiliger te maken.

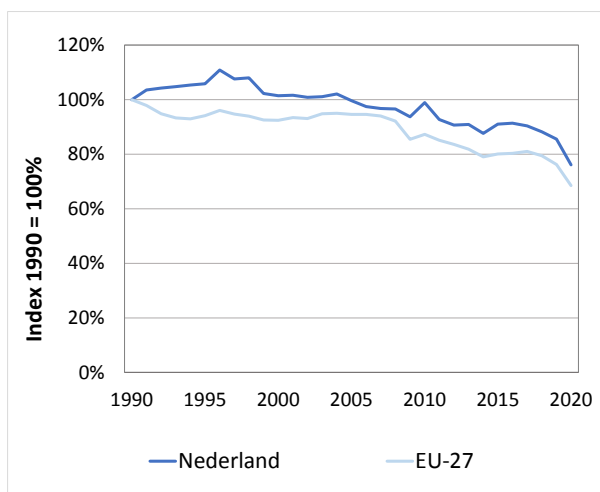
<sup>124</sup> Verordening (EU) 2019/631

<sup>125</sup> Artikel 29 van Verordening (EU) 2018/1999.

verminderen en de monitoring van de ontwikkeling van klimaatveranderingsrisico's in alle sectoren.

Tussen 1990 en 2020 namen in Nederland de broeikasgasemissies voor de hele economie af met 24 %. De intensiteit van de broeikasgasemissies van het land is kleiner dan het EU-gemiddelde, maar de emissies per inwoner blijft hoog.

**Figuur 35: Totale broeikasgasemissies (incl. internationale luchtvaart) in Nederland, 1990-2020**

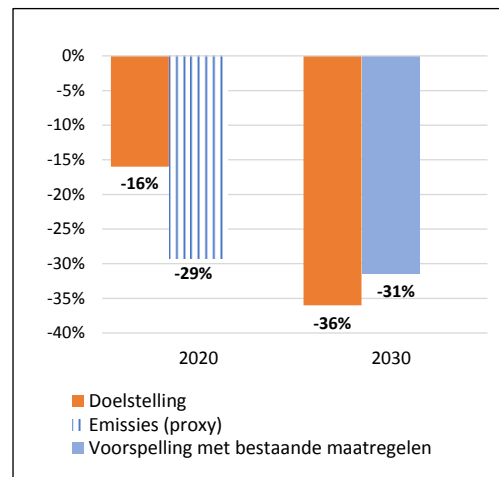


### Doelstelling verdeling van de inspanningen

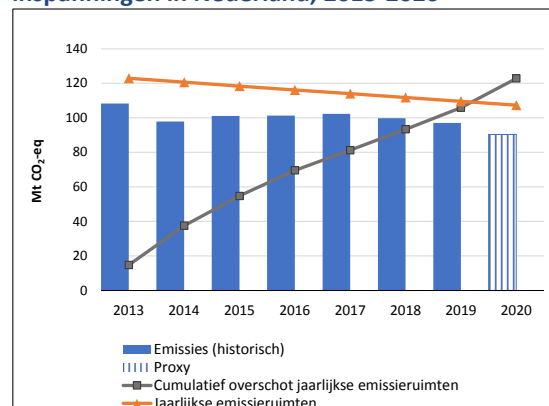
Voor de emissies die niet onder het emissiehandelsschema (ETS) van de EU vallen, hebben de lidstaten bindende nationale streefcijfers vastgesteld uit hoofde van de wetgeving inzake de verdeling van de inspanningen. Overeenkomstig de EU-wetgeving heeft Nederland als doel de broeikasgasemissies in de niet-ETS-sector (gebouwen, weg- en binnenlands zeevervoer, landbouw, afval en kleine industrie) te verminderen met 16 % tegen 2020 en met 36 % tegen 2030, in vergelijking met de niveaus van 2005. Nederland heeft zijn doel voor 2020 ruimschoots overtroffen.

In zijn NEKP wil Nederland zijn huidige ESR-doel voor 2030 van -36 % halen.

**Figuur 36: Emissies en doelstellingen uit hoofde van het besluit inzake de verdeling van de inspanningen / de verordening inzake de verdeling van de inspanningen in Nederland, 2020 en 2030 als procentuele verandering ten opzichte van 2005**



**Figuur 37: Emissies, jaarlijkse emissieruimte (AEA) en geaccumuleerd overschot / tekort van AEA uit hoofde van het besluit inzake de verdeling van de inspanningen in Nederland, 2013-2020**



### Belangrijkste sectorale ontwikkelingen

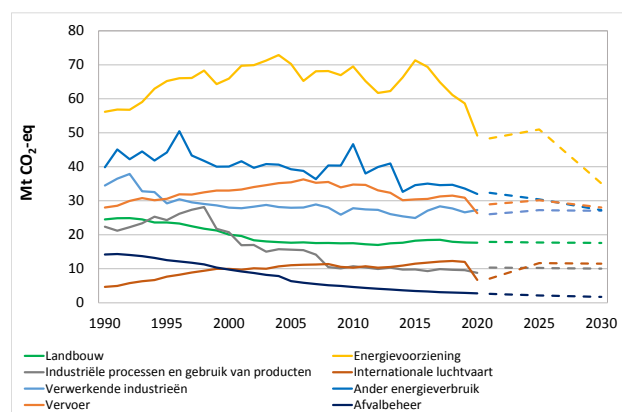
Bij het **wegverkeer** nam de broeikasgasintensiteit van voertuigbrandstof in Nederland af met 5,7 % van 2010 tot 2019, en het land heeft bijna de huidige EU-brede reductiedoelstelling van 6 % tegen 2020 bereikt.

De lidstaten kunnen in dit verband verschillende soorten maatregelen nemen, bijvoorbeeld: i) het gebruik van elektriciteit in het wegverkeer verder uitbreiden; ii) het gebruik van biobrandstoffen en in het bijzonder van geavanceerde biobrandstoffen

ondersteunen, iii) de ontwikkeling en de implementatie van duurzame brandstoffen van niet-biologische oorsprong stimuleren en iv) de upstreamemissies vóór de raffinageprocessen beperken.

In 2019 vertegenwoordigden de emissies van het wegverkeer in Nederland 15 % van de totale broeikasgasuitstoot en deze zijn in vergelijking met 2005 gedaald met 12 %. Het NEKP legt de nadruk op het belang van elektrische voertuigen, gebaseerd op een slimmere energie-infrastructuur en slimme netten. Nederland heeft als (niet-bindend) doel 100 % nulmissie bij de verkoop van nieuwe wagens bereiken tegen 2030.

**Figuur 38: Broeikasgasuitstoot per sector in Nederland<sup>126</sup> – historische emissies 1990-2019, prognoses 2021-2030<sup>127</sup>**



Bij **gebouwen** zijn meer ingrijpende renovaties nodig, naast de opschaling van de lopende efficiëntieverbeteringen. In het NEKP heeft Nederland informatie verstrekt over gebouwen, zoals indicatieve mijlpalen voor 2030, 2040 en 2050 in termen van CO<sub>2</sub>-emissiereductie, bredere voordelen en nieuwe maatregelen die gepland zijn voor de volgende jaren.

Wat betreft het verminderen van de emissies in de **landbouw**, ligt de dringende prioriteit bij het reduceren van de stikstofuitstoot, aangezien de beperkte emissieruimte heeft geleid tot het wettelijk rekken van projecten in alle sectoren. Beleidslijnen

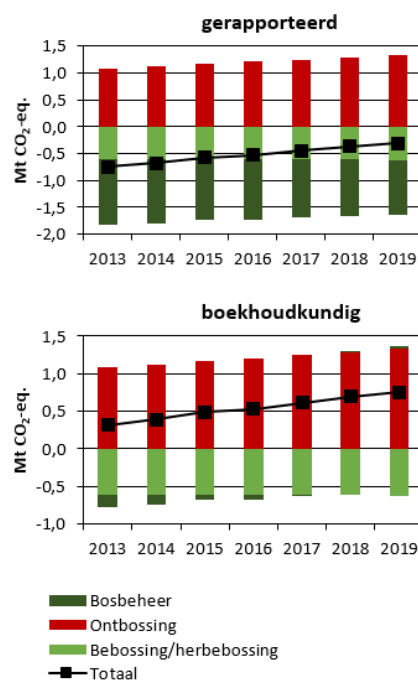
<sup>126</sup> De sectoren in de figuur komen overeen met de volgende IPCC-sectoren: Energievoorziening: 1A1, 1B en 1C. Energieverbruik in de verwerkende industrie: 1A2. Industriële processen en gebruik van producten: 2. Vervoer: 1A3. Ander energieverbruik: 1A4, 1A5 en 6. Landbouw: 3. Afval: 5. Internationale luchtvaart: 1.D.1.a.

<sup>127</sup> Europees Milieuagentschap, [Total GHG trends and projections](#).

voor het ondersteunen van duurzame landbouw in ruime zin, vanwege de stikstofproblematiek, kunnen nevenvoordelen voor het klimaat inhouden.

**In de sector van het landgebruik, de verandering in landgebruik en de bosbouw (LULUCF)**, voorziet Nederland een verdere stijging van de nettoverwijdering tegen 2030. De uit hoofde van het Kyoto-protocol voor de LULUCF-sector in Nederland opgegeven hoeveelheden wijzen op een gemiddelde verwijdering van -0,5 Mt CO<sub>2</sub>-equivalent voor de periode 2013 tot 2019. In dit verband is Nederland goed voor 0,2 % van de jaarlijkse gemiddelde put van -344,9 Mt CO<sub>2</sub>-equivalent van EU-27. Een berekening voor dezelfde periode toont een nettodebet van gemiddeld 0,5 Mt CO<sub>2</sub>-equivalent, wat overeenkomt met -0,5 % van de opgenomen put van de EU-27 van 115,0 Mt CO<sub>2</sub>-equivalent. Bij de gerapporteerde nettoverwijdering wordt een dalende trend vastgesteld; hetzelfde patroon wordt herhaald voor het opgenomen nettodebet met een stijgende tendens. Nederland is een van de zes EU-lidstaten met een gemiddeld nettodebet en een van de 14 EU-lidstaten die bij deze voorbereidende registratie-oefening gewag maakten van een nettodebet voor minstens een jaar.

**Figuur 39: Gerapporteerde en geboekte emissies en verwijdering voor LULUCF in Nederland**



## Gebruik van de opbrengsten van de veiling van EU-ETS-emissierechten

De totale opbrengsten van de veiling van EU-ETS-emissierechten in de periode 2012-2021 bedroegen zowat 3,1 miljard EUR. In Nederland gaan de veilingopbrengsten naar de algemene begroting van de staat die klimaat- en energieprojecten moet financieren. Nederland spendeert meer aan klimaatverandering en energie dan zijn veilingopbrengsten.

### Prioritaire acties voor 2022

- Het gebruik van hernieuwbare energie verhogen. Nederland is van plan om de uitrol van hernieuwbare energie aanzienlijk te verhogen, met de focus op offshore wind, verwarming en koeling in gebouwen en hernieuwbare koolstofarme waterstof en groen gas. Met deze inspanningen zal Nederland aanzienlijk bijdragen aan de groene transitie van het land.
- Duurzaam vervoer op basis van slimme energie-infrastructuur en slimme netten bespoedigen. Het gebruik van elektrische voertuigen en de uitrol van laadinfrastructuur vergroten.
- De energie-efficiëntie en de toepassing van hernieuwbare energie in de bouwsector vergroten door grondige renovatie, waardoor ook de energiearmoede zal worden aangepakt en meer groene jobs zullen worden gecreëerd.

## Deel II: Faciliterend kader: uitvoeringsinstrumenten

### 5. Financiering

#### Milieu-investeringen nodig in de EU

Het financieren van milieumaatregelen is essentieel voor het succes ervan. Hoewel de grootste financiering uit nationale bronnen komt, dragen diverse EU-fondsen toch ook aanzienlijk bij en helpen zo de financieringskloof tussen landen dicht.

In de periode na 2020 zullen de milieumaatregelen ook worden ondersteund door het COVID-19-herstelfonds van de EU (via de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF)) en het beginsel “geen ernstige afbreuk doen” dat via de algemene begroting van de EU loopt. In de algemene begroting van de EU zal ook rekening worden gehouden met de hernieuwde toezeggingen gemaakt op de COP26 (Glasgow, oktober-november 2021) en met het biodiversiteitsverdrag (april-mei 2022)<sup>128</sup>.

#### Algemene investeringskloven op milieugebied (EU-27)

De investeringsbehoeften van de EU voor de groene transitie bestrijken een reeks onderling verbonden domeinen. De bijkomende investeringsbehoeften ten opzichte van de basislijnen (d.w.z. de kloof tussen wat nodig is en de verwachte investeringen als er geen extra actie wordt ondernomen) voor klimaat, energie en transport werden in 2021 geschat op 390 miljard EUR per jaar (EU-27)<sup>129,130</sup>. Ook de kosten voor de adaptatie aan de klimaatverandering kunnen beduidend hoog zijn en er wordt geschat dat deze per jaar in totaal 35-62 miljard EUR (minder ruim toepassingsgebied) of 158-518 miljard EUR (ruimer toepassingsgebied) zullen bedragen<sup>131</sup>. Deze investeringsbehoeften weerspiegelen de uitvoeringsdoelstellingen tot 2020 en tot 2030 (behalve voor klimaatadaptatie: daar wordt verwacht dat de kosten over een langere tijdshorizon zullen lopen).

Een voorlopige bijwerking van de grootste investeringskloof van de EU wat betreft het milieu wordt gegeven in Tabel 1<sup>132</sup>. Bijna 40 % van de milieu-

investeringsbehoeften heeft betrekking op vervuiling, wat goed is voor zowat twee derde van de investeringskloof als dit wordt gecombineerd met waterbeheer. De investeringskloof in de circulaire economie en afval wordt geschat op 13-28 miljard EUR per jaar, afhankelijk van de geïmplementeerde circulariteitsniveaus. De jaarlijkse financieringskloof voor biodiversiteit wordt geschat op ongeveer 20 miljard EUR.

**Tabel 1: Geschatte uitsplitsing van de milieu-investeringsbehoeften van de EU, per doelstelling, 2021-2030 (per jaar)<sup>133</sup>**

Milieudoelstelling	Geschatte investeringskloof (EU 27, p.j.)	
	Miljard EUR	%
Preventie en bestrijding van verontreiniging	42,8	39 %
Waterbeheer en industrieën	26,6	24 %
Circulaire economie en afval	13,0	12 %
Biodiversiteit en ecosystemen <sup>134</sup>	21,5	20 %
R&D&I en andere	6,2	6 %
<b>Totaal</b>	<b>110,1</b>	<b>100 %</b>

#### Milieu-investeringen nodig in Nederland

Het klimaat is in Nederland een politieke prioriteit, in lijn met de strategische doelstellingen van het Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021-2030. Het INEK heeft tot doel de broeikasgassen met 49 % te verminderen in vergelijking met 1990 en te helpen bij het

interne analyse van DG MILIEU “Milieu-investeringsbehoeften en financiering van de groene transitie van de EU”, juli 2020.

<sup>133</sup> Europese Commissie, DG Milieu “Studie ter ondersteuning van de analyse van de groene investeringsbehoeften van de EU” (lopend, 2021-2023) en de interne analyse van DG Milieu “Milieu-investeringsbehoeften en financiering van de groene transitie van de EU”, juli 2020.

<sup>134</sup> Om te voldoen aan de behoeften van de biodiversiteitsstrategie 2030 (Natura 2000, groene infrastructuur) zou er per jaar minstens 20 miljard EUR naar de natuur moeten gaan (COM/2020/380 definitief), en om de volledige strategie te dekken (inclusief herstel) kan het nodig zijn om 30-35 miljard EUR vrij te maken, wat duidt op een kloof van 10-20 miljard EUR per jaar in vergelijking met de huidige basisuitgaven.

<sup>128</sup> [The Convention on Biological Diversity \(cbd.int\); Post-2020 Global Biodiversity Framework | IUCN](https://www.cbd.int/postes/post-2020-global-biodiversity-framework)

<sup>129</sup> [SWD\(2021\) 621](#), begeleidend voorstel COM(2021) 557 tot wijziging van de REDII-richtlijn (EU) 2018/2001.

<sup>130</sup> [SWD\(2020\) 98 final/2](#).

<sup>131</sup> [SWD\(2018\) 292](#). Impact assessment accompanying the Proposal for the LIFE Regulation (COM(2018) 385).

<sup>132</sup> Met dalingen als gevolg van de Brexit en enige afstemming tussen de doelstellingen. DG MILIEU “Studie ter ondersteuning van de analyse van de groene investeringsbehoeften van de EU” (lopend, 2021-2023) en de

realiseren van 32 % hernieuwbare energie tegen 2030. Daarnaast heeft NL op 1 juli 2021 een “Wet stikstofreductie en natuurverbetering” ingevoerd. De belangrijkste elementen van deze wet zijn: wettelijk bindende stikstofreductiedoelen voor 2025, 2030 en 2035, het operationeel maken en invoeren van natuur- en stikstofmaatregelen via een wettelijk programma voor stikstofreductie en natuurverbetering en 12 regionale plannen die tegen 2023 worden verwacht.

Per sector werden de volgende milieu-investeringsbehoeften geïdentificeerd:

### *Preventie en bestrijding van verontreiniging*

In het eerste EU Clean Air Outlook-verslag<sup>135</sup> wordt geschat dat de totale luchtverontreinigingskosten voor Nederland om tegen 2030 te voldoen aan de emissiereductievereisten (ERR)<sup>136</sup> volgens de richtlijn voor nationale emissiereductietoezeggingen 3,185 miljard EUR per jaar zullen bedragen. Dit bedrag omvat 1,890 miljard EUR kapitaaluitgaven per jaar (in de veronderstelling dat de klimaat- en energiedoelstellingen voor 2030 worden behaald).

Het tweede Clean Air Outlook-verslag suggereert dat<sup>137</sup> i) als alle relevante, tot 2018 goedgekeurde wetten wordt geïmplementeerd<sup>138</sup>, ii) de klimaat-/energiemaatregelen 2030 en iii) de nationale programma's voor bestrijding van luchtverontreiniging (NAPCP) de EU ruimschoots in staat zullen stellen om de klimaatdoelstellingen 2030 en de energiedoelstellingen 2018 te verwezenlijken. Als daarnaast de lidstaten de in hun NAPCP vermelde maatregelen toepassen, zou de EU de reductie van de emissies van luchtverontreinigende stoffen conform de verplichtingen van de NEC-richtlijn voor 2030 grotendeels kunnen bereiken, behalve voor 15 lidstaten inzake ammoniak (NH<sub>3</sub>), met uitzondering van Nederland<sup>139</sup>.

### *Waterbeheer*

De jaarlijkse uitgaven voor zowel watervoorziening als afvalwater bedroegen voor Nederland ongeveer

5,6 miljard EUR in 2011-2015 (totale uitgaven)<sup>140,141</sup>. Tot 2030 werden de bijkomende cumulatieve investeringsbehoeften boven de basislijn voor Nederland geschat op 4,8 miljard EUR (gemiddeld ongeveer 480 miljoen EUR per jaar), waarvan meer dan 95 % voor afvalwater. Bovendien zijn het recente uitvoeringsverslag over de 6e kaderrichtlijn water en de overstromingenrichtlijn<sup>142</sup> en de bijbehorende financieel-economische studie<sup>143</sup> ook een relevante informatiebron in dit domein.

### *Afval en circulaire economie*

Volgens een studie van de Commissie<sup>144</sup> moet Nederland om de recyclingdoelstellingen voor stedelijk afval en verpakkingsafval te halen nog een bijkomend bedrag van 430 miljoen EUR boven de basislijn investeren in 2021-2027 (gemiddeld 61 miljoen per jaar) voor afvalinzameling, recyclingherverwerkers, verwerking van bioafval, afvalsoringsfaciliteiten en digitalisering van de afvalregistratie. En dit zonder de investeringen die nodig zijn voor andere belangrijke afvalstromen (plastic, textiel, meubels) of om te zorgen voor een grotere acceptatie van circulariteit en afvalpreventie in de hele economie.

### *Biodiversiteit en ecosystemen*

De door de lidstaten aangenomen prioritaire actiekaders (PAF's) krachtens artikel 8 van de habitatrictlijn zijn: i) de instandhoudingsprioriteiten voor het Natura 2000-netwerk en zijn ondersteunende groene infrastructuur, ii) de kosten ervan en iii) de geplande financieringsbronnen voor de periode die overeenkomt met het huidige meerjarige financiële kader (MFK) (2021-2027). Voor Nederland zijn de totale geïdentificeerde behoeften goed voor een bedrag van 903,1 miljoen EUR per jaar, inclusief 739 miljoen EUR jaarlijkse eenmalige kosten<sup>145</sup>. Dit is exclusief de kosten voor de uitvoering van de biodiversiteitsstrategie 2030, waaronder verhoogde bescherming en herstel.

<sup>135</sup> Internationaal Instituut voor toegepaste systeemanalyse (IIASA), *Progress towards the achievement of the EU's air quality and emissions objectives*, 2018.

[https://ec.europa.eu/environment/air/pdf/clean\\_air\\_outlook\\_overview\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/environment/air/pdf/clean_air_outlook_overview_report.pdf)

<sup>136</sup> Met betrekking tot de reductie van de emissieplafonds voor vijf luchtverontreinigers, SO<sub>x</sub>, NO<sub>x</sub>, PM<sub>2,5</sub>, NH<sub>3</sub> en VOS tegen 2030, in vergelijking met 2005. De vereisten zijn gebaseerd op [Richtlijn \(EU\) 2016/2284](#).

<sup>137</sup> [COM\(2021\) 3 final](#) en [Verslagbijlage](#).

<sup>138</sup> [COM\(2021\) 3 final](#). Internationaal Instituut voor toegepaste systeemanalyse (IIASA), *Support to the development of the Second Clean Air Outlook*, 2020 en [bijlage](#).

<sup>139</sup> [COM\(2021\) 3 final](#). Internationaal Instituut voor toegepaste systeemanalyse (IIASA), *Support to the development of the Second Clean Air Outlook*, 2020 en [bijlage](#).

<sup>140</sup> OESO, *Financing a Water Secure Future*, 2022.

<sup>141</sup> OESO, *Financing a Water Secure Future*, 2022., [Country Fact Sheet Netherlands](#), blz. 4

<sup>142</sup> [WFD and FD Implementation Reports](#) – DG Milieu – Europese Commissie.

<sup>143</sup> Europese Commissie, directoraat-generaal Milieu, [Economic data related to the implementation of the WFD and the FD and the financing of measures](#), eindverslag. Bureau voor officiële publicaties, 2021.

<sup>144</sup> Europese Commissie, *Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in Member States*, 2019.

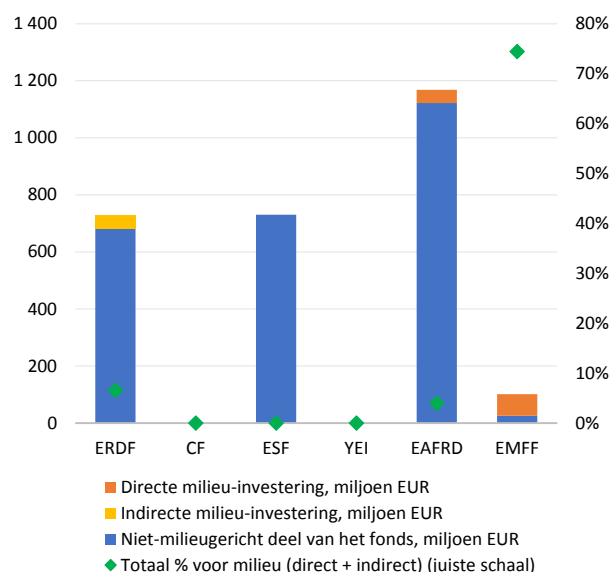
<sup>145</sup> The N2K Group, *Strengthening investments in Natura 2000 and improving synergies with EU funding instruments report to the European Commission*, 2021.

## Milieu financiering van de EU 2014-2020

In het MFK voor de jaren 2014-2020 werd bijna 960 miljard EUR (aan toezeggingen, in prijzen van 2011)<sup>146</sup> toegewezen aan de EU om in deze periode uit te geven. De toezegging voor de groene transitie omvatte een bestedingsdoel van 20 % voor het klimaat en in het bijzonder financieringsmogelijkheden voor het milieu door de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF)<sup>147</sup>. Het MFK-budget 2014-2020 werd vervolgens aangevuld met meer dan 50 miljard EUR (huidige prijzen) van REACT-EU (herstelbijstand voor cohesie en de regio's van Europa). Dit geld werd besteed aan maatregelen tegen COVID-19, in het kader van het EU-cohesiebeleid<sup>148</sup>.

Nederland ontving 2,7 miljard EUR van het ESI-fonds over de periode 2014-2020 om te investeren in het scheppen van banen en in een duurzame en gezonde Europese economie en omgeving. De geplande rechtstreekse milieu-investeringen bedroegen 121,9 miljoen EUR en nog eens 47,6 miljoen EUR als indirecte milieu-investeringswaarde, goed voor een totaal van 169,6 miljoen EUR. Figuur 41 geeft een overzicht van de (geplande) individuele ESI-fondsen bestemd voor Nederland (EU-bedragen, zonder nationale bedragen).

**Figuur 40: ESI-fondsen toegewezen aan Nederland, inclusief milieu-investeringen 2014-2020<sup>149</sup>**



**Tabel 2: Directe en indirecte milieu-investeringen door de ESI-fondsen in Nederland, 2014-2020<sup>150</sup>**

Basisbesluit	Toewijzingen voor het milieu (miljoen EUR)
<b>In het kader van het cohesiebeleid (EFRO)</b>	<b>47,6</b>
<u>Onrechtstreekse milieu-investeringen</u>	<u>47,6</u>
hernieuwbare energie	5,0
energie-efficiëntie	21,8
andere energie <sup>151</sup>	0,8
bedrijfsontwikkeling, R&I	20,1

<sup>146</sup> Verordening (EU, Euratom) nr. 1311/2013 van de Raad.

<sup>147</sup> De Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) omvatten het Europees fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Cohesiefonds (CF), het Europees sociaal fonds (ESF) met het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (YEI), het Europees landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en het Europees fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV).

<sup>148</sup> Verordening (EU) 2020/2221.

<sup>149</sup> Europese Commissie, DG Milieu – Data analysis, DG Environment analysis based on ESI Funds Open Data Portal (cohesiondata.ec.europa.eu), [Integration of environmental concerns in Cohesion Policy Funds \(COWI, 2017\)](#), [Verordening \(EU\) nr. 1303/2013](#), [Verordening \(EU\) 2021/1060](#) en [Uitvoeringsverordening \(EU\) nr. 215/2014](#). Afsluitingsdatum voor gegevens: december 2021. De milieu-investeringen worden hier vastgelegd via het gecombineerde gebruik van steunverleningsvelden en coëfficiënten krachtens Verordening (EU) nr. 1303/2013 en Verordening (EU) 2021/1060. Dit laat een meer precieze identificatie en waardering toe van de relevante milieu-investeringen. NB Indirecte milieu-investeringen worden gewaardeerd met de milieucoëfficiënten uit bijlage I bij Verordening (EU) 2021/1060 (in tegenstelling tot de volledige waarde).

<sup>150</sup> Europese Commissie, DG Milieu - Data analysis. De waarden van de milieu-investeringen hier geïdentificeerd in de specifieke milieugebieden kunnen verschillend zijn van de trackingwaarden op cohesiondata.ec.europa.eu, bv. voor [schone lucht](#) of [biodiversiteit](#) als gevolg van twee factoren: i) de gebruikte set van milieucoëfficiënten en ii) het scala aan geëvalueerde fondsen. De analyse van het DG Milieu omvatte hier het volledige scala aan ESI-fondsen. Zie ook de voetnoot bij de figuur "ESI-fondsen toegewezen aan Nederland, inclusief milieu-investeringen 2014-2020"

<b>In het kader van het Elfpo/plattelandsontwikkeling</b>	<b>46,4</b>
<u>Rechtstreekse milieu-investeringen</u>	46,4
klimaat- en risicobeheer	46,4
<b>In het kader van het EFMZV</b>	<b>75,5</b>
<u>Rechtstreekse milieu-investeringen</u>	75,5
milieubescherming en hulpbronnefficiëntie	75,5
<b>In het kader van de ESI-fondsen totaal</b>	<b>169,6</b>
Rechtstreekse milieu-investeringen	121,9
Onrechtstreekse milieu-investeringen	47,6

De milieufinanciering door het ESI-fonds werd ook aangevuld met andere, voor alle lidstaten beschikbare EU-financieringsprogramma's, zoals het LIFE-programma of Horizon 2020 of EIB-leningen, in totaal goed voor 2,3 miljard EUR Europese milieufinanciering voor Nederland in 2014-2020.

Het LIFE-programma<sup>152</sup> is volledig toegespitst op milieu- en klimaatdoelstellingen. Met dit programma worden demonstratie-activiteiten en acties op het gebied van beste praktijken voor in te zetten groene oplossingen gefinancierd. In de periode 2014-2020 heeft Nederland EU-ondersteuning gekregen voor 10 LIFE-projecten met 48,5 miljoen EUR (voor natuur en milieu) van het LIFE-programma (uit 1 028 EU-27 LIFE-projecten met een totale EU-bijdrage van 1,74 miljard EUR)<sup>153</sup>.

In 2014-2020 wees Horizon 2020 ongeveer 175,1 miljoen EUR toe aan Nederland, met name voor de circulaire economie, inclusief grondstoffen, klimaatactie, natuur en hulpbronnen, water en aardobservatie, wat overeenkomt met ongeveer 3,3 % van de totale toewijzing van het land<sup>154</sup>. Van het Europees fonds voor strategische investeringen (EFSI) ontving Nederland 382,9 miljoen EUR voor directe milieu-investeringen en 12,0 miljoen EUR voor indirecte milieu-investeringen (in totaal 394,9 miljoen EUR) van zijn totale toewijzing (2,0 miljard EUR)<sup>155</sup>. Van de EIB ontving Nederland 1,8 miljard EUR voor directe milieu-investeringen (specifiek voor water en riolering) van het geheel van EIB-leningen voor Nederland (15,8 miljard EUR)<sup>156</sup>. Het land

<sup>151</sup> Intelligente energiedistributiesystemen (slimme netten) en hoogrenderende warmte-krachtkoppeling en stadsverwarming, gebaseerd op respectievelijk ondersteuningsveld 53 en 54 (met 40 % milieuefficiëntien) in Verordening (EU) 2021/1060, bijlage I.

<sup>152</sup> Europese Commissie, [LIFE Programme](#).

<sup>153</sup> Bron: [CINEA](#)

<sup>154</sup> Bron: EASME, <https://sc5.easme-web.eu/>

<sup>155</sup> Goedgekeurde en ondertekende EFSI-financiering - EIB, 2015-2020: Bron: <https://www.eib.org/en/products/mandates-partnerships/efsi/index.htm>

<sup>156</sup> EIB-leningen in EU-landen in 2014-2020. Bron: EIB Open Data Portal: <https://www.eib.org/en/infocentre/eib-open-data.htm>

staat op plaats 6 qua omvang van de totale EIB-kredietverlening.

In 2020 voorzag de EIB 24,2 miljard EUR voor de strijd tegen de klimaatverandering op EU-niveau, 37 % van haar totale financiering. De EIB voorzag ook 1,8 miljard EUR (3 % van haar financiering) voor bredere milieukredietverlening<sup>157,158</sup>.

## Milieufinanciering van de EU 2021-2027

Het Europese Green Deal-investeringsplan 2020 dringt aan op groene investeringen (publiek en privé) ter waarde van 1 biljoen EUR tegen 2030. Het MFK 2021-2027 en het uitgavenprogramma van NextGenerationEU zal 2,018 biljoen EUR (in huidige prijzen) mobiliseren om het herstel na COVID-19 en de langetermijnprioriteiten van de EU te ondersteunen, waaronder milieubescherming.<sup>159</sup> Conform de toezegging van de Europese Green Deal<sup>160</sup> om "geen ernstige afbreuk te doen" en het interinstitutioneel akkoord over het MFK 2021-2027<sup>161</sup>, zal 30 % van de EU-begroting in die periode klimaatinspanningen ondersteunen, terwijl de biodiversiteit 7,5 % zal krijgen van de EU-begroting vanaf 2024 en 10 % vanaf 2026, specifiek krachtens het Cohesiebeleid 2021-2027 en het GLB 2023-2027 om deze doelstellingen te halen.

Duurzame financiering verhoogt aanzienlijk de transparantie op het gebied van milieuduurzaamheid (een doelstelling die wordt gepromoot door de EU-taxonomie)<sup>162</sup>. Ze scherpt ook de eisen aan voor niet-financiële verslaggeving en vergemakkelijkt de uitgifte van groene obligaties (door de EU-norm voor groene obligaties te ontwikkelen<sup>163</sup>). Versterkt door de herziene strategie voor duurzame financiering (2020)<sup>164</sup>, zal de duurzame financiering de investeringsstromen naar klimaat en milieu vergroten. Ter ondersteuning van de financiering van de adaptatie aan klimaatverandering kan de nieuwe strategie voor adaptatie aan

<sup>157</sup> De EIB-groep werkt samen met de Europese Commissie aan de uitvoering van meerdere programma's voor financiering van de uitvoering van het milieubeleid: InvestEU, de opvolger van EFSI, en pijler II en III van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie. De EIB-groep staat als belangrijke uitvoerende partner voor InvestEU met de verantwoordelijkheid voor het beheer van 75 % van het totale budget onder dat mandaat.

<sup>158</sup> [EIB 2021 Activity Report](#).

<sup>159</sup> Europese Commissie, [Langetermijnbegroting van de EU voor 2021-2027 & NextGenerationEU](#).

<sup>160</sup> [COM/2019/640 final](#).

<sup>161</sup> [Interinstitutioneel akkoord](#), PB L 433I.

<sup>162</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities\\_nl](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities_nl)

<sup>163</sup> [EU Green Bond Standard](#) - 2021/0191 (COD).

<sup>164</sup> COM(2021) 390 final – Europese Commissie, Strategie voor de financiering van de transitie naar een duurzame economie.

klimaatverandering<sup>165</sup> helpen bij het dichten van de verzekeringsbeschermingskloof die momenteel zorgt voor heel wat risico's van onverzekerde klimaatgerelateerde gebeurtenissen<sup>166</sup>. De EIB zal 50 % van haar kredietverlening afstemmen op klimaat- en milieuprojecten tegen 2025<sup>167</sup>, met een bijdrage van 250 miljard EUR aan het Green Deal-investeringsplan tegen 2027.

Tabel 3 geeft een overzicht van de EU-fondsen die specifiek bestemd zijn voor Nederland voor 2021-2027. Deze fondsen worden ook aangevuld met andere EU-financieringsprogramma's die voor alle lidstaten beschikbaar zijn.

**Tabel 3: Belangrijke EU-fondsen toegewezen aan Nederland (huidige prijzen), 2021-2027**

Basisbesluit	Toewijzing landenfinanciering (miljoen EUR)
<b>Cohesiebeleid</b>	<b>Totaal: 1 298,9<sup>168</sup></b>
EFRO	506,3
ESF+	413,9
ETS (EFRO)	378,7 <sup>169</sup>
<b>Fonds voor een rechtvaardige transitie</b>	<b>622,9<sup>170</sup></b>
<b>Elfpo/plattelandsontwikkeling</b>	<b>366,3<sup>172</sup></b>
krachtens de strategische plannen GLB 2023-2027 <sup>171</sup>	
<b>Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur (EFMZVA)</b>	<b>97,9<sup>173</sup></b>

<sup>165</sup> COM(2021) 82 final.

<sup>166</sup> De strategie zou een betere dekking van de verzekeringskloof ondersteunen, onder meer via de natuurrampmarkt zoals weergegeven door het Eiopa-dashboard (Europese autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen) inzake de kloof in verzekeringsbescherming voor natuurrampen. Zie: [The pilot dashboard on insurance protection gap for natural catastrophes Eiopa \(europa.eu\)](https://eiuropa.eu/the-pilot-dashboard-on-insurance-protection-gap-for-natural-catastrophes-eiopa).

<sup>167</sup> EIB Climate Bank Roadmap 2021-2025, november 2020

<sup>168</sup> Europese Commissie, [2021-2027 Cohesion policy EU budget allocations](#).

<sup>169</sup> Initiële Interreg-toewijzingen per lidstaat, met inbegrip van ETS-transnationale en ETS-grensoverschrijdende samenwerking.

<sup>170</sup> Europese Commissie, [2021-2027 Cohesion policy EU budget allocations](#).

<sup>171</sup> Europese Commissie, [CAP strategic plans](#).

<sup>172</sup> Verordening (EU) 2021/2115, bijlage XI.

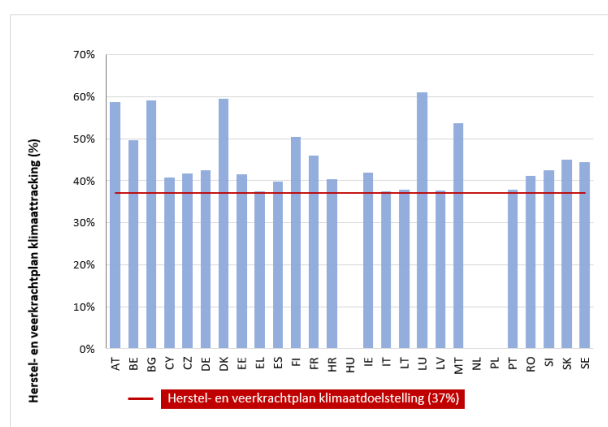
<sup>173</sup> [Verordening \(EU\) 2021/1139](#), bijlage V.

<b>Herstel- veerkrachtfaciliteit (RRF)</b>	<b>5,9<sup>175</sup> (investeringssubsidies)</b>
2021-2026 <sup>174</sup>	

In Nederland is de programmering voor het merendeel van de EU-fondsen (cohesiebeidsfondsen, Elfpo en EFMZVA) aan de gang.

Tot op heden is het Nederlandse RRP nog niet aangenomen.

**Figuur 41: Klimaatuitgaven in de RRP's, 2021-2026<sup>176</sup> (zonder gegevens over HU, NL, PL)**



Onder NextGenerationEU zal de Commissie tot 250 miljard EUR aan **groene EU-obligaties** uitgeven (een derde van alle obligaties uitgegeven onder NextGenerationEU) tot 2026, wat in de lijn zal liggen van de algemene geest van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen”. Dit bedrag van 250 miljard EUR aan groene obligaties zal evenwel niet onderworpen zijn aan de momenteel ontwikkelde gedelegeerde handelingen met betrekking tot de EU-taxonomie en zal niet volledig afgestemd zijn op de voorgestelde EU-norm voor groene obligaties.

Naast de EU-fondsen specifiek bestemd voor Nederland 2021-2027 zijn er ook financieringsprogramma's die op EU-niveau kunnen worden beoordeeld en die openstaan voor alle lidstaten. Het gaat hierbij onder meer om het

<sup>174</sup> De eigenlijke hervormingen en investeringen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten worden uitgevoerd tegen 31 december 2026.

<sup>175</sup> [Verordening \(EU\) 2021/241](#) tot oprichting van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, bijlage IV

<sup>176</sup> Europese Commissie. [De bijdragen aan de klimaatdoelstellingen werden berekend met behulp van bijlage VI bij de RRF-Verordening \(EU\) 2021/241.](#)

LIFE-programma<sup>177</sup> (5,4 miljard EUR), Horizon Europa (95,5 miljard EUR)<sup>178</sup>, de Connecting Europe Facility<sup>179</sup> (33,7 miljard EUR)<sup>180</sup> of de fondsen die moeten worden gemobiliseerd via het InvestEU-programma<sup>181</sup>. Deze andere bronnen van financiering zullen ook de groene transitie financieren, onder meer via onderzoeks- en innovatieactiviteiten voor milieubeschermt (Horizon Europa)<sup>182</sup>, schoon vervoer en schone energie (de Connecting Europe Facility)<sup>183</sup> en duurzame infrastructuur (InvestEU)<sup>184</sup>.

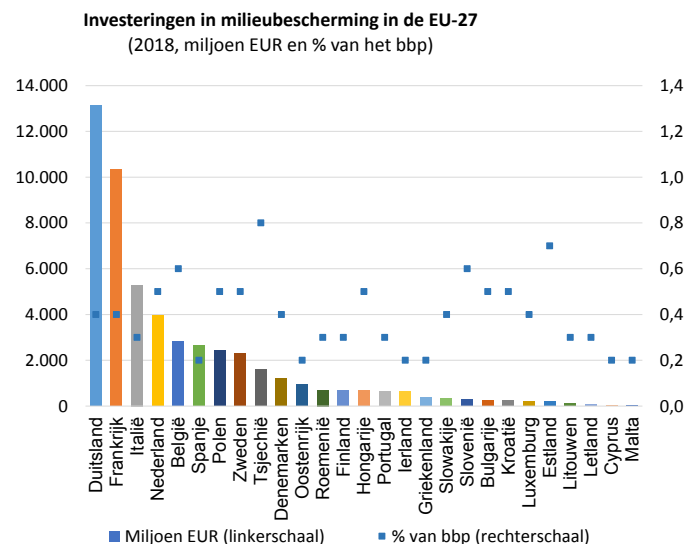
## Nationale milieufinanciering

De totale nationale **uitgaven voor milieubeschermt** (inclusief alle relevante huidige en kapitaaluitgaven)<sup>185</sup> in de EU-27 bedroegen 272,6 miljard EUR in 2020, wat overeenkomt met 2 % van het bbp van de EU-27. Dit percentage is in de loop van de tijd redelijk stabiel gebleven. Hoewel de grootste absolute uitgavenbedragen geconcentreerd zijn in een paar landen, geven de meeste landen tussen de 1-2 % van hun bbp uit voor milieubeschermt, waarbij Nederland 2,5 % van zijn bbp hiervoor bestemt.

Van deze besteding bedroegen de **kapitaaluitgaven voor milieubeschermt (d.w.z. investeringen)** van de EU-27 56,3 miljard EUR in 2018; deze daalden tot 54,5 miljard EUR in 2020, wat goed is voor ongeveer 0,4 % van het bbp. De meeste lidstaten investeerden 0,2-0,5 % van hun bbp in milieubeschermt; voor Nederland was dit 0,5 %. In de periode 2014-2020 waren deze uitgaven in totaal

goed voor ongeveer 376 miljard EUR milieubeschermt in de EU-27; voor Nederland was dit 28 miljard EUR.

**Figuur 42: Directe en indirecte investering voor milieubeschermt in de EU-27 (miljoen EUR en % van het bbp), 2018<sup>186</sup>**



Per **institutionele sector** kwam ongeveer 74 % van de Nederlandse investeringen voor milieubeschermt (kapitaaluitgaven) van de overheid, 20 % van gespecialiseerde producenten (van milieubeschermtsdiensten, bv. afval- en watermaatschappijen) en 6,5 % van de typische industriële sector (of business) die normaal milieubeschermt verricht als aanvulling op de hoofdactiviteiten. Op EU-niveau komt 37 % van de overheid, 33 % van gespecialiseerde producenten en 30 % van de industrie (business).

<sup>177</sup> Europese Commissie, [LIFE Programme](#).

<sup>178</sup> Europese Commissie, [Meerjarig financieel kader 2021-2027 \(in toezeggingen\) – Huidige prijzen](#).

<sup>179</sup> De CEF (transport) omvat ook 11,3 miljard EUR die werd overgedragen uit het Cohesiefonds. 30 % van het overgedragen bedrag zal op concurrentiebasis ter beschikking worden gesteld aan alle lidstaten die in aanmerking komen voor het Cohesiefonds. De overblijvende 70 % zal de nationaal bestemde bedragen volgen tot 31 december 2023. Nationale bedragen die tegen die datum niet zijn uitgegeven, worden toegewezen voor de ondersteuning van alle lidstaten die door het cohesiefonds gedekt zijn.

<sup>180</sup> [Verordening \(EU\) 2021/1153](#).

<sup>181</sup> Het InvestEU-fonds plant de mobilisatie van meer dan 372 miljard EUR investeringen via een EU-begrotingsgarantie van 26,2 miljard EUR ter ondersteuning van investeringen door financiële partners zoals de Europese Investeringsbank (EIB) Groep en andere.

<sup>182</sup> Europese Commissie, [Horizon Europa](#).

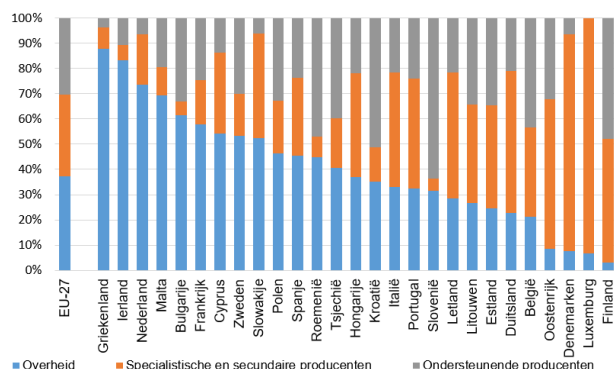
<sup>183</sup> Europese Commissie, [Connecting Europe Facility](#).

<sup>184</sup> Europese Unie, [InvestEU](#).

<sup>185</sup> Op economisch niveau, inclusief eindverbruik, intermediair verbruik en kapitaaluitgaven door huishoudens, ondernemingen en regeringen met betrekking tot goederen en diensten in de sector van de milieubeschermt. Dit is exclusief EU-fondsen, maar eventueel inclusief bepaalde internationale uitgaven (buiten binnenlands). Gegevensbron: Uitgavenrekeningen voor milieubeschermt (EPEA), Eurostat. EPEA-rekeningen zijn gebaseerd op de [CEPA-classificatie 2000](#), met uitsluiting van klimaat, energie en circulaire economie.

<sup>186</sup> Eurostat, [Environmental Protection Expenditure Account](#), 2021.

**Figuur 43: Investerings voor milieubescherming van de EU-27-lidstaten (kapitaaluitgaven), per institutionele sector (totale economie = 100 %), 2018<sup>187</sup>**



De uitsplitsing van de investeringen **per milieukwestie** is gedeeltelijk beschikbaar, enkel op het niveau van de institutionele sectoren (en niet op niveau van de economie), omwille van verschillende verslagleggingsmodellen<sup>188</sup>. Op het niveau van de Nederlandse overheid ging in 2018 53 % van de investeringen voor milieubescherming naar afvalwater, 34 % naar afvalbeheer en 5 % naar biodiversiteit. De gespecialiseerde producenten van het land spitsten zich vooral toe op afvalbeheer, met 92 % van hun investeringen voor milieubescherming; er ging telkens 4 % naar afvalwater en water- en bodembescherming. De belangrijkste prioriteit voor de industrie (business) was de bescherming van de lucht, met 60 % van de relevante investeringen, gevolgd door afvalwater (22 %) om de belangrijkste elementen te noemen.

In 2020 was de totale uitgifte op jaarbasis van Europese **groene obligaties**<sup>189</sup> (inclusief een paar niet-EU-landen) goed voor 156 miljard USD (137 miljard EUR), komende van 117 miljard USD (105 miljard EUR) in 2019<sup>190</sup>. Als we alleen kijken naar de EU-27-lidstaten, werden er in 2020

<sup>187</sup> Eurostat, Uitgavenrekeningen voor milieubescherming (env\_epe).

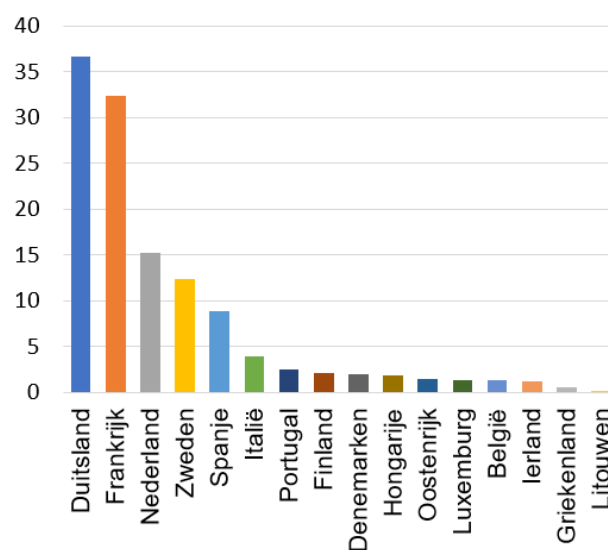
<sup>188</sup> De gegevensrapportering is verschillend voor de drie institutionele sectoren, wat tot aggregatieproblemen leidt. De gespecialiseerde bedrijven leveren uitgebreide gegevens over alle milieugebieden (CEPA 1-9), terwijl dit minder het geval is voor de overheid en de industrie die vaak enkel in samengevoegde categorieën (die moeilijk van elkaar te scheiden zijn) (de niet-verplichte) gegevens rapporteren, of helemaal niet rapporteren.

<sup>189</sup> Er werden groene obligaties uitgewerkt voor het financieren van projecten met positieve voordelen voor milieu en/of klimaat. Het merendeel van de uitgegeven groene obligaties zijn van het type groen "gebruik van de opbrengsten" of met activa gekoppelde obligaties. De allereerste groene obligatie werd uitgegeven in 2007 met een AAA-rating, door multilaterale instellingen, de Europese Investeringsbank (EIB) en de Wereldbank.

<sup>190</sup> Taxonomie klimaatobligaties – <https://www.climatebonds.net/standard/taxonomy>. De USD-waarde wordt omgezet via de jaarlijkse gemiddelde EUR/USD-wisselkoersen van Eurostat.

voor 124 miljard EUR groene obligaties uitgegeven. De Nederlandse uitgifte van groene obligaties bedroeg 15,3 miljard in 2020. In 2014-2020 diende 83 % van de door Europese landen uitgegeven groene obligaties doelstellingen in de energie, de bouwsector of het transport, terwijl 8 % water en afval ondersteunde, met nog eens 6 % voor bodemgebruik – met koppelingen naar het behoud en het herstel van ecosystemen<sup>191</sup>.

**Figuur 44: Jaarlijkse EU-uitgifte van groene obligaties 2020 (miljard EUR)<sup>192</sup>**



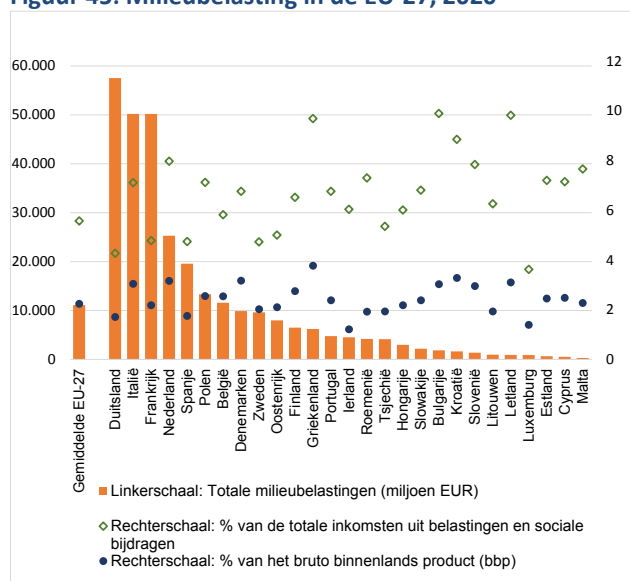
## Instrumenten voor een groene begroting

### Milieubelasting en belastinghervorming

De Nederlandse inkomsten uit milieugerelateerde belasting behoren tot de hoogste boven het EU-gemiddelde in 2020, zoals blijkt uit de grafiek. De milieubelasting was goed voor 3,16 % van het bbp in 2020 (EU-gemiddelde: 2,24 %). Het grootste gedeelte van de milieubelasting komt van de belasting op energie met 1,79 % van het bbp, wat hoger is dan het EU-gemiddelde van 1,74 %. De vervoersbelasting, goed voor 0,92 % van het bbp, lag beduidend boven het EU-gemiddelde (0,42 %), net als de belasting op vervuiling en hulpbronnen met 0,45 % (het hoogste percentage van alle lidstaten, terwijl het EU-gemiddelde 0,08 % is). In datzelfde jaar waren de milieubelastinginkomsten goed voor 7,97 % van alle inkomsten uit belastingen en socialezekerheidsbijdragen (boven het EU-gemiddelde van 5,57 %).

<sup>191</sup> Interactief gegevensplatform op [www.climatebonds.net](http://www.climatebonds.net). De taxonomie van de klimaatobligaties is vergelijkbaar met de EU-taxononomie.

<sup>192</sup> [Climate Bonds Initiative](https://www.climatebonds.net), 2022.

Figuur 45: Milieubelasting in de EU-27, 2020<sup>193</sup>

De Europese Green Deal 2019 benadrukt dat goed opgezette belastinghervormingen de economische groei en de veerkracht kunnen boosten, een eerlijkere samenleving en een rechtvaardige transitie kunnen bevorderen. Belastinghervormingen kunnen hieraan bijdragen door de juiste prijsignalen en stimuli uit te sturen naar de deelnemers aan het economische verkeer. De Green Deal creëert de context voor brede belastinghervormingen, de afschaffing van subsidies voor fossiele brandstoffen en een verschuiving in de belastingdruk van arbeid naar vervuiling. Dit wordt bereikt terwijl er tegelijk rekening wordt gehouden met sociale overwegingen<sup>194</sup>. De Green Deal promoot het “beginsel van de vervuiler betaalt”<sup>195</sup> waarin wordt gesteld dat de vervuiler de kosten zou moeten dragen van de maatregelen die nodig zijn om de vervuiling te voorkomen, te bestrijden en te verhelpen. Dit principe wordt ondersteund door het TSI-project (instrument voor technische ondersteuning) van de Commissie<sup>196</sup> voor milieubelasting. Nederland past economische instrumenten toe, zoals een heffing op het waterverbruik en PAYT-programma’s (pay-as-you-throw, u betaalt wat u weggooit)<sup>197</sup>.

<sup>193</sup> Eurostat, Milieubelastingrekeningen (env\_eta).

<sup>194</sup> COM/2019/640 final, blz. 17.

<sup>195</sup> Vastgelegd in artikel 191, lid 2, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie: “EU-milieubeleid (...) berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.”.

<sup>196</sup> Europese Commissie, [Greening taxes- applying polluter pays principle in practice, green budgeting TSI participation](#).

<sup>197</sup> Europese Commissie, [Green taxation and other economic instruments](#), 2021.

## Subsidies met schadelijke gevolgen voor het milieu

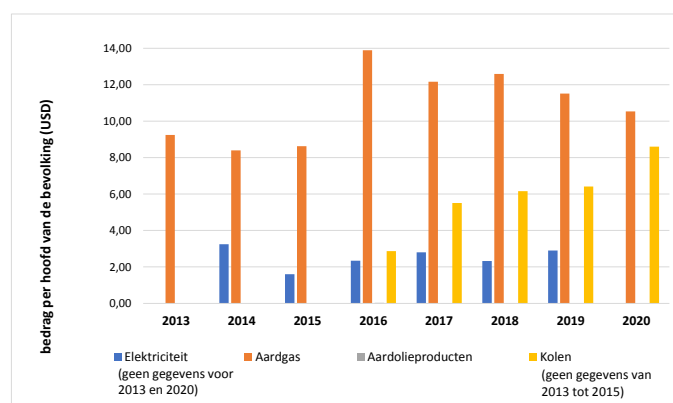
Het aanpakken en wegwerken van subsidies met schadelijke gevolgen voor het milieu is een volgende stap naar bredere fiscale hervormingen<sup>198</sup>. De subsidies voor fossiele brandstoffen wegen zwaar op de overheidsbegroting en maken het moeilijk om de doelstellingen van de Green Deal te verwezenlijken. In veel gevallen werken deze subsidies ook stimulansen voor groenen investeringen tegen.

De jaarlijkse subsidies in de EU voor fossiele brandstoffen bedragen sinds 2015 ongeveer 55 miljard EUR. Ze stegen met 4 % tussen 2015 en 2019, hoewel sommige landen (zoals Letland, Litouwen, Zweden, Griekenland en Ierland) erin slaagden om ze in diezelfde periode te doen dalen.

In de EU zijn de subsidies voor olieproducten in sectoren zoals vervoer en landbouw blijven stijgen in 2015-2019. De subsidies voor steenkool en bruinkool namen evenwel af als gevolg van de slinkende rol van vaste brandstoffen bij de elektriciteitsproductie.

Als deel van het bbp variëren de subsidies voor fossiele brandstoffen van 1,2 % in Hongarije tot minder dan 0,1 % in Malta in 2019 (EU-gemiddelde: 0,4 %). In Nederland bedroegen ze 0,8 miljard EUR in 2019, wat overeenkomt met 0,09 % van het bbp (een kwart van het EU-gemiddelde). In 2020 daalden de totale subsidies voor fossiele brandstoffen van de EU-27 tot 52 miljard EUR (als gevolg van de dalende consumptie in de context van de COVID-19-gerelateerde beperkingen). Zonder maatregelen van de lidstaten zullen vanaf 2020 de subsidies waarschijnlijk weer stijgen naarmate de economische activiteit aantrekt<sup>199</sup>.

Figuur 46: Ontwikkelingen in de subsidies voor aardgas, olieproducten, elektriciteit en steenkool<sup>200</sup>



<sup>198</sup> Europese Commissie, [Study on assessing the environmental fiscal reform potential for the EU 28](#), 2016.

<sup>199</sup> Verslag over de stand van de energie-unie, [COM\(2021\) 950 en bijlage](#).

<sup>200</sup> OESO, [Fossil Fuel Subsidy Tracker](#).

% bbp	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Elektriciteit	0,00	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00	0,01	0,00
Aardgas	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02
Aardolie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Steenkool	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02

### Groene budgetteringspraktijken

Groene budgettering omvat diverse praktijken voor het taggen en volgen van klimaat en milieu in de budgetten. Sommige EU-lidstaten maken al gebruik van groene budgetteringspraktijken<sup>201</sup>. Groene budgettering draagt bij aan het identificeren en volgen van groene uitgaven en groene inkomsten om zo de transparantie over de milieugevolgen van het begrotingsbeleid te vergroten. Dit is gericht op het verbeteren van de beleidscoherentie en het ondersteunen van de groene beleidslijnen (met inbegrip van klimaat- en milieudoelstellingen)<sup>202</sup>.

De Commissie heeft ook klimaat- en duurzaamheidsbestendige richtsnoeren opgesteld als instrumenten voor het beoordelen van de geschiktheid van een project en de conformiteit ervan met de milieuwetgeving en -criteria<sup>203</sup>. Ze heeft ook een referentiekader aangemaakt voor de groene budgettering<sup>204</sup> en een technisch ondersteuningsproject (TSI) voor groene budgettering gelanceerd in 2021 om de lidstaten te helpen bij het uitwerken (of verder ontwikkelen) van hun nationale modellen voor groene budgettering en om de beleidscoherentie en de groene transitie te verbeteren. Nederland nam niet deel aan het TSI voor groene budgettering dat in 2021 werd opgestart door de Commissie.

Nederland is gestart met een aanpak voor groene budgettering via de klimaatverordening 2017 die vereist dat de regering jaarlijks rapporteert over de vorderingen bij het verwezenlijken van de doelstellingen van de klimaatwet, met inbegrip van details over de budgettaire gevolgen van klimaat- en energiegerelateerde beleidslijnen. De nationale klimaatovereenkomst 2019 bevatte een aantal maatregelen om de broeikasgassen

tegen 2030 te verminderen met 49 %<sup>205</sup>. Het governancekader voor het behalen van deze doelstellingen staat beschreven in de nationale klimaatwet. De wet verplicht ook het opstellen van een nationaal klimaatplan om de vijf jaar en belast het Planbureau voor de Leefomgeving met de taak van “klimaatwaakhond”, d.w.z. controleren of de regering op koers blijft om de reductiedoelstellingen te halen. Binnen deze context moet het Centraal Planbureau (CPB) van Nederland de fiscale en mogelijke macro-economische gevolgen van klimaatbeleidslijnen beoordelen (via het inkomstenkanaal). Op basis van die beoordeling zullen de maatregelen met betrekking tot de klimaatovereenkomst zorgen voor een jaarlijkse verhoging van de overheidsuitgaven voor klimaat- en energiebeleid met 3,9 miljard EUR (zowat 0,5 % van het bbp) tegen 2030, terwijl de belastingdruk zal stijgen met ongeveer 4,6 miljard EUR (ook zowat 0,5 % van het bbp)<sup>206</sup>. Het lijkt er momenteel dan ook op dat Nederland een goede aanpak hanteert voor de groene budgettering, wat in lijn is met de Nederlandse uitgifte van groene obligaties<sup>207</sup>.

### Totale financiering vergeleken met de behoeften

De totale EU-financiering voor milieu-investeringen wordt geschat op 0,6-0,7 % van het bbp in de periode 2014-2020, bestaande uit zowel grote EU-fondsen als uit nationale financiering. Dit gaat van 0,3 % (Ierland) tot 1,91 % (Bulgarije), afhankelijk van het niveau van de milieu-uitdagingen in de verschillende lidstaten. Er wordt verwacht dat in 2021-2027 de milieu-investeringsbehoeften van de EU zullen liggen tussen 0,9-1,5 % van het geschatte totale EU-bbp (2021-2027), waarbij een potentiële milieufinanciering van 0,6-0,8 % van het bbp op EU-niveau wordt gesuggereerd, in vergelijking met de vorige financieringsniveaus<sup>208</sup>.

<sup>201</sup> Europese Commissie, [Green Budgeting Practices in the EU: A First Review](#), 2021, [Green Budgeting in the EU Key insights from the 2021 Commission survey](#) and OESO, directoraat voor publieke governance, klimaatverandering en fiscale duurzaamheid op lange termijn, werkdocument, februari 2021. [Climate Change and Long-term Fiscal Sustainability \(oecd.org\)](#)

<sup>202</sup> OESO Parijs Samenwerking op het gebied van het groene budgetteringsinitiatief, 2017.

<sup>203</sup> Europese Commissie, [Technical guidance on sustainability proofing for the InvestEU Fund](#).

<sup>204</sup> Europese Commissie, [European Commission Green Budgeting Reference Framework](#).

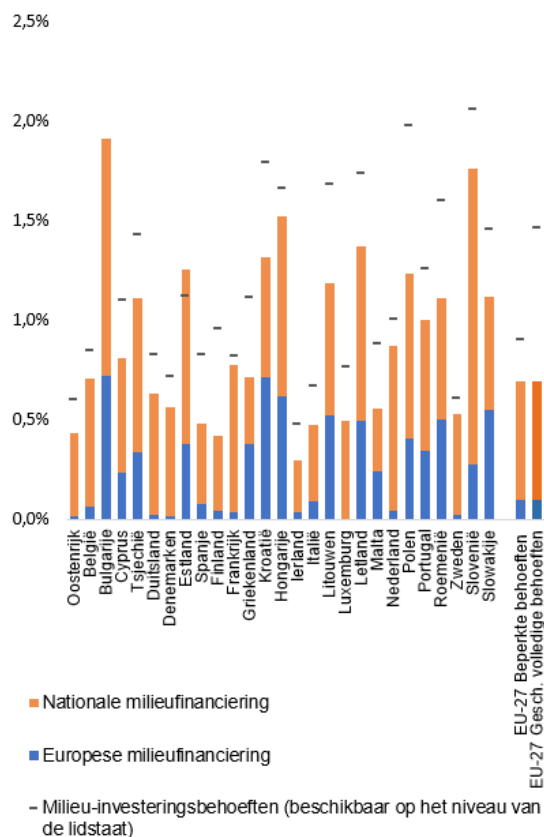
<sup>205</sup> Ministerie van Economische zaken en Klimaat (2019), Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021-2030 Nederland.

<sup>206</sup> CPB Nederlands Centraal Planbureau (2019), Doorrekening Klimaatkkoord, CPB Nederlands Centraal Planbureau, Den Haag.

<sup>207</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/green-budgeting-practices-eu-first-review\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/green-budgeting-practices-eu-first-review_en)

<sup>208</sup> Bron: Gegevensanalyse van het DG Milieu. Bestreken financieringsbronnen van de EU: ESI-fondsen (EFRO, Cohesiefonds, ESF, Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief, Elfpo, EFMZV), Horizon 2020, LIFE, EFSI (EU-bedrag), leningen van de EIB. Nationale financiering: totale nationale kapitaaluitgaven (investeringen) voor milieubescherming – bron: EPEA-dataset van Eurostat. Afsluitingsdatum voor gegevens: eind 2021. NB De totale financiering kan hoger liggen, met name door verdere directe investeringen. Als dat zo is, moet dit in de toekomst grondiger worden geanalyseerd.

**Figuur 47: Totale basislijn voor milieufinanciering (2014-2020) en geschatte behoeften (2020-2030) in de EU-27 (% van het bbp)<sup>209</sup>**



De Nederlandse milieufinanciering voor investeringen bedroeg 0,87 % van het bbp (EU-gemiddelde: 0,7 %) in 2014-2020, voornamelijk (meer dan 90 %) uitgaande van nationale bronnen. De milieu-investeringsbehoefte van het land voor 2021-2027 worden geschat op meer dan 1 % van het bbp (opsplitsing van de behoeftendeckering van het land beschikbaar), wat een potentiële milieufinancieringskloof van minstens 0,13 % van het bbp suggereert, en waarschijnlijk nog groter als we rekening houden met de behoeften die nu enkel op EU-niveau worden geraamd (bv. waterbescherming, hogere circulariteit, biodiversiteitsstrategie enz.).

### Prioritaire acties voor 2022

In de EIR 2019 kreeg Nederland een prioritaire actie voor milieufinanciering toegewezen om een aantal van de belangrijkste uitdagingen die het land treffen, aan te pakken en ervoor te zorgen dat het programma voor

plattelandsontwikkeling en de vergroeningsmaatregelen de biodiversiteit boosten en helpen om een gunstige staat van instandhouding te bereiken voor habitats en soorten. Er is evenwel nog ruimte voor verbetering in de komende jaren:

- Een milieufinancieringsstrategie bedenken om de opportuniteiten voor het dichteren van de milieu-uitvoeringskloof te maximaliseren en alle administratieve niveaus samen te brengen.
- Zorgen voor een hoger niveau van financiering voor het milieu, met name door het verder exploreren van private financieringsstromen (momenteel zowat een kwart van de totale financiering) om de investeringsbehoefte voor alle milieudoelstellingen te dekken en de investeringskloof te dichteren.

<sup>209</sup> Eurostat, Milieubelastingrekeningen (env\_eta).

## 6. Milieugovernance

### Informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter

Burgers kunnen het milieu beter beschermen als zij op de drie pijlers van het Verdrag van Aarhus kunnen vertrouwen:

- i) toegang tot informatie;
- ii) inspraak bij besluitvorming;
- iii) toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

Het is van cruciaal belang voor de overheid, het publiek en het bedrijfsleven dat milieu-informatie op een efficiënte en effectieve manier wordt uitgewisseld<sup>210</sup>. Inspraak van de burger zorgt ervoor dat overheden bij hun besluiten rekening houden met de dingen waarover het publiek zich zorgen maakt. Toegang tot de rechter omvat een reeks garanties die burgers en ngo's de mogelijkheid bieden om zich tot de nationale rechtbanken te wenden en administratieve procedures te gebruiken om het milieu te beschermen<sup>211</sup>. Een van die garanties is het recht om zaken aanhangig te maken bij een rechtbank ("legal standing")<sup>212</sup>.

#### Milieu-informatie

Dit deel richt zich op de Nederlandse uitvoering van de Inspire-richtlijn (infrastructuur voor ruimtelijke informatie in Europa). Deze richtlijn beoogt het opzetten van een Europese ruimtelijke gegevensinfrastructuur voor het delen van ruimtelijke milieu-informatie tussen overheidsdiensten in heel Europa om zo bij te dragen aan de beleidsvorming over de grenzen heen en om de toegang voor het publiek tot deze informatie te vergemakkelijken. Geografische informatie is nodig voor goed bestuur op alle niveaus en moet gemakkelijk en

transparant beschikbaar zijn. Gegevensidentificatie en documentatie hebben veel vooruitgang geboekt en de uitvoeringsniveaus zijn goed. Er zijn echter meer inspanningen nodig om:

- i. de gegevens algemener toegankelijk te maken, en
- ii. de voorrang te geven aan milieudatasets bij de uitvoering, vooral deze die gekwalificeerd worden als hoogwaardige ruimtelijke datasets voor de implementatie van milieuwetgeving<sup>213</sup>.

**Tabel 4: Dashboard van het land inzake de uitvoering van de Inspire-richtlijn (2016-2020)**<sup>214</sup>

	2016	2020	Legende
<b>Effectieve coördinatie en gegevensuitwisseling</b>			<p>■ De uitvoering van deze verplichting is goed gevorderd of (bijna) voltooid. Openstaande problemen zijn klein en kunnen gemakkelijk worden aangepakt. Percentage: &gt; 89 %</p> <p>■ De uitvoering van deze verplichting is gestart en heeft enige of aanzienlijke vorderingen gemaakt maar is nog niet lang niet voltooid. Percentage: 31-89 %</p> <p>■ De uitvoering van deze verplichting is aanzienlijk achterop geraakt. Ernstige inspanningen zijn vereist om de uitvoeringskloof te dichten. Percentage: &lt; 31 %</p>
Effectieve coördinatie verzekeren	■	■	
Gegevens-uitwisseling zonder obstakels	■	■	
<b>Prestatie-indicatoren van Inspire</b>			
i. Conformiteit van metadata	■	■	
ii. Conformiteit van ruimtelijke datasets <sup>215</sup>	■	■	
iii. Toegankelijkheid van ruimtelijke datasets via weergave- en downloadservices	■	■	
iv. Conformiteit van netwerkdiensten	■	■	

Nederland kreeg in 2019 een prioritaire actie toegewezen voor de noodzaak om de toegang tot ruimtelijke datasets en diensten te verbeteren. Deze actie verwijst evenwel in

<sup>210</sup> Het Verdrag van Aarhus, de richtlijn inzake de toegang tot milieu-informatie, (Richtlijn 2003/4/EG) en de Inspire-richtlijn, (Richtlijn 2007/2/EG) creëren samen een rechtsgrondslag voor de uitwisseling van milieu-informatie tussen de overheid en het publiek. Deze EIR focust op de uitvoering van de Inspire-richtlijn.

<sup>211</sup> De waarborgen worden uitgelegd in de mededeling van de Commissie betreffende de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden, PB L 275 van 18.8.2017, en een daaraan gerelateerde Gids voor burgers.

<sup>212</sup> Dit EIR-verslag spitst zich toe op de middelen die door de lidstaten worden geïmplementeerd om het recht op i) toegang tot de rechter en het recht om ii) zaken aanhangig te maken bij een rechtbank ("legal standing") te garanderen en om andere belangrijke belemmeringen voor het aanhangig maken van natuur- en luchtvervuilingszaken weg te werken.

<sup>213</sup> Europese Commissie, [European Commission, List of high value spatial data sets](#).

<sup>214</sup> Inspire, [knowledge base](#).

<sup>215</sup> De deadlines voor de uitvoering van de interoperabiliteit van ruimtelijke gegevens lagen in 2016 nog in de toekomst: 23.11.2017 voor gegevens van bijlage I en 21.10.2020 voor gegevens van bijlage II en III. Er moet ook worden aangenomen dat deze conformiteitsindicator in veel gevallen nooit 100 % conformiteit zal bereiken aangezien de meeste landen "as-is" datasets aanleveren naast de op Inspire afgestemde datasets.

sterkere mate naar de Inspire-portalen van het land en naar het beter informeren van de burgers over hun toegang tot de rechter, met name inzake luchtvervuiling en natuur, waar nog enige vooruitgang kan worden geboekt. Om deze reden wordt er geen prioritaire actie voorgesteld in 2022.

### Inspraak van de burger

Nederland beschikt over uitgebreide informatie en elektronische instrumenten om de inspraak van de burger bij procedures voor milieueffectrapportage (MER) en strategische milieueffectrapportage (SMER) te bevorderen. Op een webpagina van de Nederlandse regering worden alle officiële bekendmakingen en publicaties inzake plannen en projecten waarop MER- of SMER-procedures van toepassing zijn, verzameld<sup>216</sup>. Daarnaast biedt het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een onlineparticipatieplatform<sup>217</sup> en een snelle scaninstallatie<sup>218</sup> voor burgers en ontwikkelaars om te checken of er MER-procedures van toepassing zijn. Verder is de inspraak van de burger bij MER- en SMER-procedures verankerd in de milieuwetgeving die regels vastlegt voor inspraak bij nationale, provinciale en gemeentelijke planningsprocedures<sup>219</sup>, met inbegrip van inlichtingsverplichtingen, verplichte openbare raadpleging en de plicht om uit te leggen in welke mate er rekening werd gehouden met de feedback van het publiek.

Naar verwachting zal op 1 januari 2023 een nieuwe “omgevingswet” van kracht worden in Nederland die verschillende gebieden van de milieuwet zal consolideren om de besluitvorming doeltreffender en efficiënter te maken en om de inspraak van het publiek bij de milieubesluitvorming verder te verbeteren<sup>220</sup>. Er wordt een omgevingsloket opgericht als deel van de digitale infrastructuur om de inwerkingtreding van de nieuwe omgevingswet te vergemakkelijken en om de participatie van de burgers te stimuleren<sup>221</sup>. Er worden bepaalde

gegevens gepubliceerd over de inspraak van het publiek bij MER- en SMER-procedures en over de mate waarin rekening wordt gehouden met de publieke opinie, maar enkel inzake procedures waarvoor de Nederlandse Commissie voor milieubeoordeling specifiek wordt gevraagd om de mening van het publiek in acht te nemen<sup>222</sup>.

### Toegang tot de rechter

Ngo's moeten niet aantonen dat ze belang hebben bij het aanhangig maken van een administratieve milieuzak bij de rechtbank of bij zaken met aanzienlijke milieueffecten, maar ze moeten wel aan een aantal voorwaarden voldoen met betrekking tot hun juridische status en werking. Voor burgers geldt de vereiste om voldoende belang te hebben bij de beslissing. In de praktijk kan het voldoen aan deze norm bij milieuzaken zwaarder doorwegen voor burgers dan voor ngo's.

Met betrekking tot de effectbeoordeling: het (MER) milieuverlag zelf kan enkel aan toetsing worden onderworpen samen met het besluit (bijvoorbeeld voor de aanvraag van een vergunning). Als het MER-verslag onjuist blijkt te zijn, zal ook de beslissing als onjuist worden afgedaan (want niet onderbouwd door het MER-verslag) en daardoor – meestal – worden vernietigd (artikel 3:46 GALA).

Volgens de Nederlandse administratieve wet kunnen enkel definitieve besluiten worden onderworpen aan een juridische beoordeling en kan enkel tegen dergelijke besluiten beroep worden ingesteld. De besluiten worden gedefinieerd in artikel 1:3 van de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht. Administratieve toetsing en toetsing door de rechter zijn niet mogelijk voor algemene dwingende regels of beleidsregels, enkel voor besluiten die daarop zijn gebaseerd. Artikel 120 van de Nederlandse Grondwet bepaalt dat de rechter niet mag beoordelen of wetten en verdragen in strijd zijn met de Grondwet. (“De rechter treedt niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen”). De rechter mag wel, in een geschil over de (formele materiële) wettigheid van een besluit, argumenten aanhalen die de wettigheid in vraag stellen van de wettelijke basis waarop het besluit is gebaseerd. Zo is het dus mogelijk om te controleren of een besluit overeenstemt met de EU-wetgeving, inclusief de milieuwetten. De nationale rechter kan ook controleren of de nationale wetgeving in overeenstemming is met het bindende internationale recht. Als dit niet zo is, kan de

<sup>216</sup> Officiële bekendmakingen.nl Website van de regering met alle officiële publicaties.

<sup>217</sup> Platform Participatie, beschikbaar op: <https://www.platformparticipatie.nl/default.aspx>

<sup>218</sup> MER-scan in de kennisbasis van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

<sup>219</sup> Hoofdstuk 7 (MER en SMER) en hoofdstuk 4 van de Wet Milieubeheer.

<sup>220</sup> Voor meer informatie over de nieuwe omgevingswet en de inwerkingtreding ervan, zie de speciale website van de regering: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet> en <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/english-environment-and-planning-act/>

<sup>221</sup> Voor meer informatie over het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en het Omgevingsloket, zie:

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/ontwikkelaarsportaal/dso/dso/digitaal-stelsel/>

<sup>222</sup> Feiten en cijfers van het Jaarverslag NCEA.

rechter het internationale recht buiten beschouwing laten.

Plannen en programma's (zoals gedefinieerd in de SMER-richtlijn) worden niet beschouwd als besluit volgens artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht en kunnen niet worden aangevochten voor een administratief toezichtforum of een rechtbank. Op basis van het burgerlijk recht kan er actie worden ondernomen voor de burgerlijke rechtbanken als er uitgaande van de algemene regels een belang kan worden bewezen.

Er is gemakkelijk toegankelijke informatie over toegang tot de rechter, inclusief in de media en sociale media. Deze wordt beheerd door de regering, in verschillende talen als het land meertalig is. Advies en rechtsbijstand zijn online beschikbaar<sup>223</sup>. Meer specifieke informatie over de Nederlandse milieuwet en -procedures, met inbegrip van informatie over toegang tot de rechter, is beschikbaar op de website van het Kenniscentrum InfoMil<sup>224</sup>.

In 2019 kreeg Nederland een prioritaire actie toegewezen voor toegang tot de rechter, met bijzondere focus op het beter informeren van de burger over zijn rechten voor toegang tot de rechter. De conclusie luidt dat er aanzienlijke vorderingen zijn geboekt.

### Prioritaire acties voor 2022

- Ruimtelijke gegevens breder toegankelijker maken en milieudatasets prioriteren bij de uitvoering van de Inspire-richtlijn, vooral deze die gekwalificeerd worden als hoogwaardige ruimtelijke datasets voor de implementatie van milieuwetgeving.
- Gegevens verzamelen en publiceren over de participatie van het publiek aan MER- en SMER-processen, met inbegrip van informatie over de mate waarin definitieve besluiten worden beïnvloed door publieke commentaren.
- De toegang tot de rechter verbeteren voor de betrokken groepen, wanneer het gaat om het betwisten van administratieve of regelgevingsbesluiten, vooral op het gebied van planning inzake water, natuur en luchtkwaliteit.

### Gewaarborgde naleving

Onder het waarborgen van de naleving op milieugebied vallen alle inspanningen die overheden zich getroosten om te waarborgen dat bedrijfstakingen, landbouwers en anderen zich houden aan hun verplichtingen om water,

lucht en natuur te beschermen en afval te beheren<sup>225</sup>. Deze omvatten steunmaatregelen van de overheden, zoals:

i) bevordering van de naleving<sup>226</sup>;

ii) inspecties en andere controles die zij uitvoeren, bijvoorbeeld om de naleving te monitoren<sup>227</sup>;

iii) de maatregelen die zij nemen om een einde aan inbreuken te maken, sancties op te leggen en te eisen dat schade wordt hersteld, met andere woorden handhaving<sup>228</sup>.

Aan de hand van burgerwetenschap en klachten van burgers kunnen overheden hun werk gericht uitvoeren. Milieuaansprakelijkheid<sup>229</sup> houdt in dat de vervuiler betaalt om alle schade te herstellen.

### Bevordering en monitoring van de naleving

Wat betreft de natuurrichtlijnen beschikt Nederland over diverse tools om de naleving te bevorderen. Via het platform "Bij12" wordt er informatie geleverd die kan worden gebruikt door zowel overheden als stakeholders, boeren en taakhouders over natuurbeheer, regels voor de bescherming van soorten en wetgeving inzake Natura 2000<sup>230</sup>. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) bevordert de naleving door onderwijs, handavingscommunicatie, projectbezoeken, administratieve controles, en publiceert op zijn website informatie voor taakhouders<sup>231</sup>. In december 2020 kondigde de Nederlandse regering een natuurbeleidsprogramma aan om duurzaam natuurbeheer te stimuleren, om de instandhouding in beschermde gebieden zoals Natura 2000-sites te verbeteren en om natuurinclusieve landbouw te doen toenemen om zo tegen 2030 het herstel en de ontwikkeling van de natuur in Nederland te bevorderen<sup>232</sup>.

<sup>225</sup> Dit concept wordt uitvoerig uitgelegd in de mededeling over "EU-maatregelen om de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance te verbeteren" COM(2018) 10 en het bijbehorende werkdokument van de diensten van de Commissie, SWD(2018) 10.

<sup>226</sup> Deze EIR is gericht op de hulp die aan landbouwers wordt verleend om aan de natuur- en de nitraatwetgeving te voldoen.

<sup>227</sup> Deze EIR is gericht op de inspectie van grote industriële installaties.

<sup>228</sup> Deze EIR is gericht op de beschikbaarheid van handavingsgegevens en coördinatie tussen autoriteiten om milieucriminaliteit aan te pakken.

<sup>229</sup> De richtlijn milieuaansprakelijkheid, 2004/35/EG, biedt het kader.

<sup>230</sup> Bij12 [website](#)

<sup>231</sup> Zie voor voorbeeld RVO [website](#) over randvoorwaarden; RVO POP3 Programma voor plattelandontwikkeling, [website](#)

<sup>232</sup> [Publicatie](#) door de nationale regering over de overeenkomst inzake een "natuurprogramma" voor herstel en ontwikkeling van de natuur.

<sup>223</sup> [www.rechtwijzer.nl](http://www.rechtwijzer.nl) en [www.juridischloket.nl](http://www.juridischloket.nl)

<sup>224</sup> [www.infomil.nl](http://www.infomil.nl)

Wat betreft de nitratenrichtlijn, hebben de taakhouders toegang tot gedetailleerde online-informatie op de websites van de Nederlandse regering<sup>233</sup> en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland<sup>234</sup>. Daar vinden ze informatie over kwesties zoals controle van productie en gebruik, lekkagepreventie en duurzaamheidsprojecten.

Zoals reeds vermeld in de EIR 2019, ontbreken er in Nederland systematische en gecentraliseerde inspectieplannen en -verslagen van de industriële installaties volgens de richtlijn industriële emissies (IED), hoewel er systematisch informatie wordt gepubliceerd over installatie-inspecties conform de Seveso III-richtlijn, inclusief samenvattingen van de resultaten<sup>235</sup>. Alle 29 omgevingsdiensten zijn gemandateerd voor de afgifte van vergunningen, het toezicht op en de handhaving van installaties krachtens de IED; sommige ervan zijn gestart met het publiceren van handhavingsbesluiten op hun websites<sup>236</sup>. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat publiceerde een verslag over de prestaties van de omgevingsdiensten in 2020, met details zoals het aantal installaties onder toezicht, het aantal werknemers en het aantal opgelegde administratieve sancties<sup>237</sup>. Er worden jaarlijkse activiteitenverslagen gepubliceerd over de activiteiten en de bevindingen van toezichthoudende autoriteiten conform Seveso III, maar niet met betrekking tot de IED. De jaarverslagen van de omgevingsdiensten bevatten evenwel enkele aanvullende gegevens over milieu-inspecties volgens de IED. In een officieel verslag van 4 maart 2021 ("OM DE LEEFOMGEVING" Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur) werd bezorgdheid geuit over de werking van de regionale inspectiediensten (Omgevingsdiensten) en werden er acties voorgesteld die de Nederlandse regering zou kunnen ondernemen. Deze acties zijn in voorbereiding.

### Klachtenbehandeling en burgerwetenschap

Zoals uiteengezet in de EIR 2019, is er in Nederland online informatie over hoe klachten inzake

milieuproblemen kunnen worden ingediend beschikbaar op websites en via milieuhotlines die worden beheerd door de provincies<sup>238</sup> en regionale omgevingsdiensten<sup>239</sup>, met hulp van ngo's. De burger wordt zo doorgestuurd naar de juiste platforms<sup>240</sup>. Uit de klachten van het publiek wordt informatie verzameld door de onlineburgerklachtenplatforms van de bevoegde autoriteiten (provincies en omgevingsdiensten) en deze informatie wordt zo nodig gebruikt om onderzoek in te stellen naar inbreuken op de milieuwetgeving. De indieners van een klacht worden geïnformeerd over de opvolging ervan.

Nederland participeert in EU-Citizen.Science, een door Horizon 2020 gefinancierd project met een aantal subprojecten in Nederland, waaronder het gebruik van burgerwetenschap om de waterkwaliteit te meten<sup>241</sup>, burgerobservatoria voor milieu-indicatoren in stedelijke en plattelandsgebieden<sup>242</sup> en het aanwenden van milieumonitoring door de burger om de effecten van de klimaatverandering op de natuur te onderzoeken<sup>243</sup>. Bovendien speelt de burgerwetenschap een rol bij het verzamelen van gegevens over biodiversiteit. De Nationale Databank Flora en Fauna<sup>244</sup>, de Nederlandse onlinesoortenatlas, maakt gebruik van waarnemingen van soorten die door de burgers worden doorgestuurd via Waarneming.nl<sup>245</sup> dat samenwerkt met een groot biodiversiteitsmuseum in Nederland voor het gebruik van automatische herkenningsoftware. Hierdoor is het aantal ingediende waarnemingen drastisch toegenomen<sup>246</sup>.

### Handhaving

Er is geen gecentraliseerde publicatie van statistieken over de niet-naleving van de milieuwetgeving, maar de meeste omgevingsdiensten publiceren besluiten op hun websites die te maken hebben met milieu-inbreuken

<sup>233</sup> Zie bijvoorbeeld de [website](#) van de Nederlandse regering voor maatregelen inzake bemestingsnormen; en de [website](#) van de Nederlandse regering voor het gebruik en het uitrijden van mest.

<sup>234</sup> Zie bijvoorbeeld de [webpagina](#) van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland voor bemestingsregels en mestbeleid; Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), [website](#) over mest en gerelateerde onderwerpen.

<sup>235</sup> BRZO+ overzicht en lijst van de inspectieresultaten, beschikbaar op: <https://brzoplus.nl/inspectie-resultaten/>

<sup>236</sup> Zie bijvoorbeeld, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, [overzicht van handhavingsbesluiten](#) op de website; DCMR Milieudienst Rijnmond, [overzicht van sancties](#)

<sup>237</sup> Beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/09/17/voortgang-opvolging-rapport-adviescommissie-vth-aanbieding-rapporten-kwantitatief-en-juridisch-onderzoek>

<sup>238</sup> Zie bijvoorbeeld de webpagina's voor milieuklachten van de provincies [Zuid-Holland](#), [Overijssel](#), [Limburg](#) en [Zeeland](#).

<sup>239</sup> Zie bijvoorbeeld: de omgevingsdienst van Midden-Holland die informatie verstrekt over zijn handhavingsmacht en klachten via zijn [FAQ](#) de omgevingsdienst die 15 gemeenten dekt in Zuid-Holland en Zeeland, met een [webpagina](#) die een centrale klachtendienst voorziet en informatie geeft over waar welke klacht moet worden geregistreerd, en de omgevingsdienst voor de zone van het Noordzeekanaal, inclusief Amsterdam en omgeving, die ook beschikt over een [klachtenfaciliteit](#) die specifiek gewijd is aan een bepaalde installatie (Tata Steel).

<sup>240</sup> Bijvoorbeeld, [Milieuklachten.nl](#)

<sup>241</sup> Zie EU-citizen.science [webpagina](#) over het EyeOnWater-project.

<sup>242</sup> Zie EU-citizen.science [webpagina](#) over het Ground Truth 2.0-project.

<sup>243</sup> Zie EU-citizen.science [webpagina](#) over het GrowApp-project.

<sup>244</sup> [Website](#) van de Nationale Databank Flora en Fauna.

<sup>245</sup> Website van [Waarneming.nl](#)

<sup>246</sup> Zie de [webpagina van Naturalis](#) over de samenwerking met Waarneming.nl

waarvoor sancties zijn opgelegd<sup>247</sup>. Om de vier jaar wordt er een Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit gepubliceerd door de Strategische Milieukamer waarbij alle partijen betrokken zijn die te maken hebben met de handhaving van de milieuwetgeving in Nederland, zowel administratieve en strafrechtelijke diensten als gespecialiseerde inspecties. Het meest recente Dreigingsbeeld dateert van 2021 en geeft een overzicht van de belangrijkste trends in negen hoofdvormen van milieucriminaliteit in Nederland en analyseert hun impact op de natuur en de volksgezondheid<sup>248</sup>. Voorts publiceren een aantal regionale omgevingsdiensten informatie over sanctiebesluiten met betrekking tot inbreuken op de milieuwetgeving.

De samenwerking tussen de administratieve handhaving en de strafrechtelijke handhaving inzake milieucriminaliteit blijft een probleem. Ondanks de bestaande formele samenwerkingsstructuren en overeenkomsten voor informatie-uitwisseling, werd er evenwel sinds 2019 concrete actie ondernomen om de samenwerking tussen de handhavingsautoriteiten te verbeteren. In aanvulling op de verslagen van de Nederlandse Ministeries van Justitie en Infrastructuur<sup>249</sup> en de Nederlandse Rekenkamer<sup>250</sup> inzake de handhavingproblemen op het gebied van milieucriminaliteit, werd er een beleidsprogramma ingevoerd, startte de Nederlandse regering een "Actieplan milieucriminaliteit" met de bedoeling om een efficiënter en samenhangender systeem op te zetten voor handhaving van de milieuwetgeving in Nederland<sup>251</sup>. Verdere beleidsmaatregelen voor verbetering van de hulpmiddelen, verdeling van de taken, capaciteit,

expertiseniveau en informatie-uitwisseling van de betrokken handhavingsautoriteiten in de strijd tegen milieucriminaliteit in Nederland worden voorbereid door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat<sup>252</sup>.

### Milieuaansprakelijkheidsrichtlijn (ELD)

InfoMil registreert meldingen van bevoegde autoriteiten over gevallen van milieuschade die vallen onder de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn (ELD). Het is evenwel niet duidelijk of InfoMil een register bijhoudt van de gevallen of enkel een formulier aanbiedt dat kan worden gebruikt door de bevoegde autoriteiten om ELD-gevallen te melden bij het ministerie. Er is geen publiek beschikbaar register en ook geen centrale databank van milieu-ongevallen of ELD-gevallen. Het Nederlandse Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu publiceert bepaalde incidenten met gevaarlijke stoffen waarbij de milieu-ongevallendienst betrokken was voor de risicoanalyse<sup>253</sup>, maar dit zijn niet noodzakelijk ELD-gevallen. Er is een kennisgevingsverplichting voor bevoegde autoriteiten en exploitanten inzake gevallen van milieuschade of gevallen van onmiddellijke dreiging van milieuschade die vallen onder de Wet Milieubeheer waarbij ELD is omgezet<sup>254</sup>, die geregistreerd zijn door InfoMil maar er is geen publiek beschikbare databank waarin milieu-ongevallen of ELD-gevallen worden verzameld. Nederland heeft geen systeem voor verplichte financiële zekerheid bij aansprakelijkheid krachtens de ELD<sup>255</sup>. De invoering van verplichte financiële zekerheid wordt evenwel overwogen, als gevolg van diverse ongevallen waarbij de partijen die de milieuschade veroorzaakten niet voldoende zekerheden konden leveren. Er is momenteel een wetsvoorstel voor het verschaffen van financiële zekerheid door bepaalde bedrijven met hoge risico's in afwachting van advies door de Raad van State<sup>256</sup>. De verplichting zou gelden voor i) bedrijven waarop het decreet grote gevaren (ter uitvoering van de EU-richtlijn 2012/18/EU) van toepassing is, ii) bedrijven opgenomen in bijlage I, categorie 4 van de richtlijn industriële emissies (chemische industrie) en iii) afvalverwerkende bedrijven.

<sup>247</sup> Zie bijvoorbeeld, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, [overzicht van handhavingsbesluiten](#) op de website; DCMR Milieudienst Rijnmond, [overzicht van sancties](#)

<sup>248</sup> Openbaar Ministerie, Omgevingsdienst NL, ILT, NVWA, Politie, "Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021", 2021, beschikbaar op <https://www.om.nl/onderwerpen/milieucriminaliteit/dreigingsbeeld-milieucriminaliteit>; Zie ook de [samenvatting](#) en het [informatieblad](#) over de publicatie "Image of Threats from Environmental Crime" (*Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021*).

<sup>249</sup> [Een onzichtbaar probleem | Rapport | Algemene Rekenkamer](#); Nederlandse Rekenkamer, "Handhaven in het duister, de aanpak van milieucriminaliteit en overtredingen", deel 2, Algemene Rekenkamer, juni 2021, beschikbaar op: [Handhaven in het duister | Rapport | Algemene Rekenkamer](#)

<sup>250</sup> <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/01/20/een-onzichtbaar-probleem> Nederlandse Rekenkamer, "Handhaven in het duister, de aanpak van milieucriminaliteit en overtredingen", deel 2, Algemene Rekenkamer, juni 2021, beschikbaar op: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/06/30/handhaven-in-het-duister>

<sup>251</sup> Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, "Liever een goede buur – een sterkere VTH-uitvoering en effectievere aanpak van overtredingen", november 2020, beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/12/03/bijlage-1-liever-een-goede-buur-een-sterkere-vth-uitvoering-en-effectievere-aanpak-van-overtredingen>

<sup>252</sup> Informatie verkregen van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat tijdens het overleg met nationale autoriteiten voor dit verslag.

<sup>253</sup> RIVM [webpagina](#) met een overzicht van recente milieu-ongevallen.

<sup>254</sup> Overeenkomstig artikel 17.18 van de Wet Milieubeheer.

<sup>255</sup> Voor Seveso-bedrijven is er een decreet dat aan de provincies de bevoegdheid verleent om financiële zekerheid op te nemen als vergunningsvoorwaarde (treedt in werking op 1 januari 2023).

<sup>256</sup> Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Beslisnota "Wijziging omgevingsbesluit i.v.m. verplicht stellen financiële zekerheid", 2 juli 2021, IENW/BSK-2021/193316 en [onlineoverleg](#) gelanceerd op 24 november 2020 met betrekking tot het voorstel; zie [Overheid.nl](#) voor het volgen van de vooruitgang van de wetgevingsprocedure met betrekking tot het voorstel.

### Prioritaire acties voor 2022

- Publiceren van inspectieplannen, inspectieverslagen en jaarlijkse activiteitenverslagen/statistieken met betrekking tot de milieu-inspecties van industriële installaties krachtens de richtlijn industriële emissies, op dezelfde manier als dit gebeurt voor installaties onder Seveso III.
- De samenwerking tussen de handhavingsautoriteiten inzake milieucriminaliteit bevorderen, bijvoorbeeld door verbetering van de informatie-uitwisseling, middelen, expertiseniveau en samenwerkingssystemen van de betrokken administratieve en strafrechtelijke autoriteiten.
- Een systeem opzetten voor financiële zekerheid bij milieuaansprakelijkheid om de kosten voor milieuschade te dekken.

### Effectiviteit van milieubeheer

Degenen die zich bezighouden met de uitvoering van de milieuwetgeving op EU-, nationaal, regionaal en lokaal niveau moeten de kennis, instrumenten en capaciteiten hebben om te waarborgen dat de wetgeving en het beheer van het handhavingproces de beoogde voordelen opleveren.

#### Administratieve capaciteit en kwaliteit

Globaal kan er in het laatste decennium een verbetering worden waargenomen van de uitvoering van de EU-milieuwetgeving in de verschillende sectoren. Over het algemeen neemt Nederland tijdig doeltreffende maatregelen om mogelijke inbreuken op de EU-milieuwetgeving aan te pakken. De aanpak van de Nederlandse autoriteiten bestaat erin om een kwestie met de Commissie te bespreken zodra deze wordt vastgesteld, vandaar het relatief laag aantal inbreuken in deze sector. Bijvoorbeeld: naar verwachting zal de uitvoering van de richtlijn betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (MER) verbeteren met de inwerkingtreding van de omgevingswet op 1 januari 2023.

#### Coördinatie en integratie

De Commissie moedigt de stroomlijning van de milieubeoordelingen aan, omdat men zo dubbel werk in en overlappingsen tussen milieubeoordelingen voor een bepaald project kan beperken/vermijden. Stroomlijning helpt bovendien om onnodige administratieve last te

verminderen en om de besluitvorming te versnellen, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van de procedure voor milieubeoordelingen<sup>257</sup>. Nederland heeft de stroomlijning van milieubeoordelingen ingevoerd in het kader van de MER- en habitatrichtlijnen vóór de herziening van de MER-richtlijn. Het land rapporteert jaarlijks aan de Staten-Generaal over de vooruitgang die geboekt wordt ten aanzien van de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's). Er werden gecoördineerde procedures opgezet voor de MER, de kaderrichtlijn water en de richtlijn industriële emissies.

Wat als een goede praktijk kan worden gemarkeerd, is de ontwikkeling van één milieuvergunningsplatform om één milieuvergunningsstelsel te operationaliseren. Dit stelsel laat het vereenvoudigen, afstemmen en coördineren van heel wat milieuvergunningen toe.

### Hervormingen middels het instrument voor technische ondersteuning (TSI) van de Commissie

De Commissie ondersteunt de milieu-uitvoering en de groene transitie, niet alleen door middel van EU-financieringsprogramma's, maar ook door het verlenen van technische bijstand zoals via het instrument voor technische ondersteuning (TSI).

Het TSI van de Commissie ondersteunde twee milieugerelateerde projecten in Nederland in het kader van TSI 2020: het eerste hield verband met de capaciteitsopbouw van gemeenten voor een snellere implementering van carpooling en het tweede met de uitvoering van een geïntegreerd beheerplan en een socio-economisch gegevensmodel. In 2021 werden twee andere projecten geselecteerd: "Toepassen van voorzorgsmaatregelen bij de energietransitie en uitbreiden van de kennisbasis voor risicoregulering van nieuwe waterstoftoepassingen" en "Participatie van de burger en groene oplossingen in slimme steden". In het kader van TSI 2022 werden twee nieuwe aanvragen in overweging genomen: een eerste voor het ontwerpen van een propere, slimme en eerlijke stedelijke mobiliteit en een tweede voor het digitaliseren van de Oost-Atlantische-trekroute voor vogels in de Waddenzee (samen met Duitsland en Denemarken).

<sup>257</sup> De Commissie heeft in 2016 een richtsnoer gepubliceerd over het opzetten van gecoördineerde en/of gezamenlijke procedures die gelijktijdig onderworpen zijn aan beoordelingen in het kader van de MER-richtlijn, de habitatrichtlijn, de kaderrichtlijn water en de richtlijn industriële emissies, PB C 273 van 27.7.2016, blz. 1.

## TAIEX EIR peer-to-peerprojecten

Het TAIEX EIR peer-to-peerinstrument<sup>258</sup> werd door de Commissie gelanceerd om het peer-to-peerleren tussen milieu-autoriteiten te vergemakkelijken.

Tijdens de verslagperiode heeft Nederland actief deelgenomen aan verschillende TAIEX EIR peer-to-peerevenementen over diverse onderwerpen, onder meer duurzame stadsontwikkeling (2019), groene overheidsopdrachten (2020), het onderhouden en verbeteren van ecosysteemdiensten in stedelijke regio's (2019), technologie en maatregelen voor het reduceren van ammoniak (2021), de verontreiniging van lucht, water en bodem tot nul terugdringen (2022) enz.

---

<sup>258</sup> [http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm)