



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 6 februari 2017
(OR. en)

5967/17
ADD 21

ENV 103
ECOFIN 70
SOC 68
COMPET 74
POLGEN 9
CONSOM 37

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	6 februari 2017
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	SWD(2017) 52 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE EU-evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid Landenrapport - NEDERLAND <i>bij</i> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's EU-evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid: Gemeenschappelijke uitdagingen en hoe inspanningen te bundelen om betere resultaten te realiseren

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2017) 52 final.

Bijlage: SWD(2017) 52 final

Brussel, 3.2.2017
SWD(2017) 52 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

**EU-evaluatie van de tenuitvoerlegging 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**

**EU-evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid: Gemeenschappelijke
uitdagingen en hoe inspanningen te bundelen om betere resultaten te realiseren**

{COM(2017) 63 final}
{SWD(2017) 33 - 51 final}
{SWD(2017) 53 - 60 final}

Dit rapport is geschreven door het personeel van het directoraat-generaal Milieu van de Europese Commissie. Eventuele opmerkingen zijn welkom op het volgende e-mailadres: ENV-EIR@ec.europa.eu

Meer informatie over de Europese Unie is beschikbaar op het internet (<http://europa.eu>).

Foto's: blz. 12 – ©LIFE06 NAT/NL/000078/Johannes Timmermans; blz. 14 – ©Mavermick/iStock; blz. 19 – ©LIFE06 ENV/NL/000167/iStock; blz. 20 – ©Kivilcim Pinar/iStock; blz. 25 – ©vichie81/iStock.

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

©Europese Unie 2017

Overneming met bronvermelding toegestaan.

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	4
DEEL I: THEMATISCHE GEBIEDEN	6
1. OMVORMING VAN DE EU TOT EEN CIRCULAIRE, HULPBRONNENEFFICIËNTE, GROENE EN CONCURRERENDE KOOLSTOFARME ECONOMIE	6
Ontwikkelen van een circulaire economie en verbeteren van de hulpbronnenefficiëntie	6
Afvalbeheer	9
2. BESCHERMING, INSTANDHOUDING EN VERBETERING VAN HET NATUURLIJK KAPITAAL	11
Natuur en biodiversiteit	11
Schatten van natuurlijk kapitaal	14
Groene infrastructuur	14
Bodembescherming	15
Mariene bescherming	16
3. VERZEKEREN VAN DE GEZONDHEID EN LEVENSKWALITEIT VAN BURGERS	18
Luchtkwaliteit	18
Waterkwaliteit en -beheer	20
Verbeteren van de duurzaamheid van steden	22
Internationale overeenkomsten	23
DEEL II: REGELGEVINGSKADER: UITVOERINGSINSTRUMENTEN	24
4. MARKTINSTRUMENTEN EN INVESTERINGEN	24
Groene belastingen en milieuschadelijke subsidies	24
Groene overheidsopdrachten	25
Investeringen: de bijdrage van EU-fondsen	25
5. EFFECTIEF BEHEER EN KENNIS	28
Effectief beheer binnen centrale, regionale en lokale overheden	28
Waarborgen van de naleving	30
Inspraak en toegang tot de rechter	32
Toegang tot informatie, kennis en bewijzen	33

Samenvatting

Over de evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid

In mei 2016 startte de Commissie de evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid, een tweejarige cyclus van analyse, dialoog en samenwerking om de tenuitvoerlegging van het bestaande milieubeleid en de bestaande milieuwetgeving van de EU te verbeteren¹. Als eerste stap stelde de Commissie 28 rapporten op, één voor elke lidstaat, waarin de belangrijkste uitdagingen en kansen op het gebied van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid zijn beschreven. Deze rapporten zijn bedoeld om aan te zetten tot een positief debat over gemeenschappelijke milieu-uitdagingen voor de EU en over de meest doeltreffende manieren om de belangrijkste lacunes in de tenuitvoerlegging aan te pakken. De rapporten steunen op de gedetailleerde sectorale rapporten over de tenuitvoerlegging die de Commissie heeft verzameld of uitgegeven op grond van specifieke milieuwetgeving, alsmede het verslag over de toestand van het milieu van 2015 en andere rapporten van het Europees Milieuagentschap. Deze rapporten vervangen niet de specifieke instrumenten om erop toe te zien dat de verplichtingen uit hoofde van de EU-wetgeving worden nageleefd.

De rapporten zullen in grote lijnen de contouren volgen van het zevende milieuactieprogramma² en verwijzen naar de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling en daarmee samenhangende duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen³ voor zover ze de bestaande verplichtingen en beleidsdoelstellingen van de EU-milieuwetgeving weerspiegelen⁴.

De belangrijkste uitdagingen zijn geselecteerd door rekening te houden met factoren zoals het belang of de ernst van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid implementatie in het licht van de impact op de levenskwaliteit van de burgers, de afstand tot de doelstelling, en de financiële consequenties.

De rapporten zijn bij de mededeling "EU-evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid 2016: Gemeenschappelijke uitdagingen en hoe inspanningen te

bundelen om betere resultaten te realiseren" gevoegd. Deze *mededeling* identificeert uitdagingen waarmee verschillende lidstaten worden geconfronteerd, bevat voorlopige conclusies over mogelijke oorzaken van lacunes in de uitvoering en stelt gezamenlijke acties voor om betere resultaten te bereiken. Ze groepeerde ook in haar bijlage de in elk landenrapport voorgestelde acties om de tenuitvoerlegging op nationaal niveau te verbeteren.

Algemeen profiel

Nederland is sinds lange tijd een koploper op het gebied van milieubeleid, zowel wat betreft de aanpak van de milieubelasting als het organiseren van een doeltreffend milieubeheer in samenwerking met regionale en lokale overheden, het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. Er zijn echter nog een aantal belangrijke uitdagingen die moeten worden aangepakt en kansen die moeten worden benut.

Belangrijkste uitdagingen

De belangrijkste uitdagingen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van EU-milieubeleid en EU-milieuwetgeving in Nederland zijn:

- ❖ Het verbeteren van de waterkwaliteit, in het bijzonder met betrekking tot nutriëntenconcentraties in het oppervlaktewater.
- ❖ Het verbeteren van de luchtkwaliteit, met name de concentraties van stikstofdioxide en ozon, om vroegtijdige sterfte te voorkomen.
- ❖ Het optimaliseren van de bijdrage van het Natura 2000-netwerk en de nationale natuurnetwerken om een goede staat van instandhouding te bereiken en om habitatversnippering en biodiversiteitsverlies, atmosferische stikstofdepositie, verdroging en verzuring te beperken.

Belangrijkste kansen

Nederland kan beter presteren op thema's waarvoor al een goede kennisbasis en goede praktijken bestaan. Dit geldt met name voor:

- ❖ Het benutten van het volledige potentieel van maatregelen voor een efficiënt gebruik van hulpbronnen door het midden- en kleinbedrijf (het mkb) via praktijkgerichte technische en financiële steun aan het mkb.
- ❖ Het voortbouwen op de ervaringen met beschermingsmaatregelen tegen overstromingen en het bevorderen van groene infrastructuur als prioritaire oplossing voor het herstellen van

¹ Mededeling "Voordeel halen uit het milieubeleid van de EU door een regelmatige evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid" (COM/2016/316 definitief).

² Besluit nr. 1386/2013/EU van 20 november 2013 inzake een nieuw algemeen milieuactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2020 "[Goed leven, binnen de grenzen van onze planeet](#)".

³ Verenigde Naties, 2015. [The Sustainable Development Goals](#)

⁴ Dit rapport over de evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid heeft geen betrekking op klimaatverandering, chemische stoffen en energie.

Nederlands natuurlijk kapitaal en voor het leveren van meerdere diensten aan mensen.

Punten waarop Nederland uitblinkt

Nederland is een leider op het gebied van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid, die door innovatief meerlagig bestuur wordt ondersteund. De resultaten zouden op grotere schaal met andere landen kunnen worden gedeeld. Goede voorbeelden hiervan zijn:

- ❖ De Nederlandse benadering van groene overheidsopdrachten is een van de meest ambitieuze en succesvolle in de EU en stimuleert markten voor duurzame producten.
- ❖ De door de overheid en belanghebbenden

ondertekende "Green Deals" om obstakels voor groene groei te overwinnen zijn zeer succesvol en kunnen als een goede EU-praktijk worden beschouwd.

- ❖ Het integreren van "groen denken" in de financiële sector, bijvoorbeeld door het grootste Nederlandse pensioenfonds (ABP), dat in 2015 een beleid voor duurzame investeringen goedkeurde.
- ❖ Pionierswerk wat betreft het in kaart brengen en beoordelen van ecosystemen en ecosysteemdiensten en het ontwikkelen van een rekeningensysteem voor natuurlijk kapitaal.

Deel I: Thematische gebieden

1. Omvorming van de EU tot een circulaire, hulpbronnefficiënte, groene en concurrerende koolstofarme economie

Ontwikkelen van een circulaire economie en verbeteren van de hulpbronnefficiëntie

Het pakket circulaire economie van 2015 benadrukt de noodzaak om te komen tot een levenscyclusgestuurde "circulaire" economie, met een cascadering van hulpbronnen en bijna volledige preventie van restafval. Dit kan worden vergemakkelijkt door de ontwikkeling van en toegang tot innovatieve financiële instrumenten en financiering voor eco-innovatie.

SDG 8 nodigt landen uit om aanhoudende, inclusieve en duurzame economische groei, volledige en productieve werkgelegenheid en waardig werk voor iedereen te bevorderen. SDG 9 wijst op de noodzaak om veerkrachtige infrastructuur te bouwen, inclusieve en duurzame industrialisatie te bevorderen en innovatie te stimuleren. SDG 12 moedigt landen aan om tegen 2030 een duurzaam beheer en efficiënt gebruik van natuurlijke hulpbronnen te realiseren.

Maatregelen om te komen tot een circulaire economie

De omvorming van onze economieën van lineair naar circulair biedt een kans om ze heruit te vinden en ze duurzamer en concurrerder te maken. Dit stimuleert investeringen en biedt zowel korte- als langetermijnvoordelen voor de economie, het milieu en de burgers⁵.

Nederland wil tegen 2020 uitgroeien tot een hotspot voor de circulaire economie waar nieuwe sociale en economische processen hand in hand gaan met innovatieve technologie en productieprocessen. Nederland kan op dit gebied als voorloper worden beschouwd. Het land was een van de eerste die een circulaire-economieprogramma voorstelden (2014), in september 2016 gevolgd door een overheidsbreed programma voor een circulaire economie tegen 2050.⁶ De afgelopen jaren zijn de circulaire economie, de "cradle-to-cradle"-filosofie (wiegt-tot-wiegt) en duurzaam ontwerp de belangrijkste trends geworden.

Alle beleidsinspanningen in Nederland met betrekking tot de circulaire economie zijn vastgelegd in het actieplan "Van Afval Naar Grondstof" (VANG-programma). Het VANG-programma heeft in totaal negen algemene operationele doelstellingen en 54 acties. Oorspronkelijk (in 2013) waren er 39 acties. Dit geeft aan dat het programma flexibel is om te worden aangepast aan de omstandigheden en kansen te benutten. De negen operationele doelstellingen en een aantal van de belangrijkste activiteiten die daarmee verband houden, worden hieronder kort beschreven.

Binnen het thema "productontwerp voor circulariteit" is het doel om het materiaalverlies in de volgende tien jaar met 50 % te verminderen tot vijf miljoen ton. In de afgelopen periode werd het programma Creating Business through Circular Design (CIRCO) gelanceerd en werd input voor het Europese beleidsproces geleverd om de EU-productwetgeving te integreren met de EU-richtlijn inzake ecologisch ontwerp.

Om de circulaire economie in de industrie, het beleid en de curricula van relevante opleidingen te integreren, is het programma "Praktijkgericht Onderzoek en Opleiding Van Afval naar Grondstof" (PRO VANG) opgezet zodat technische hogescholen kunnen samenwerken met economiestudenten aan specifieke technische oplossingen die in de circulaire economie passen. Met het programma werden 110 projecten gefinancierd. De resultaten worden gebruikt bij het opstellen van opleidingsprogramma's. Ook werden op het mkb gerichte onderzoeksagenda's opgezet op het gebied van de verwerking van kunststoffen, metalen en organisch afval. Daarnaast worden in de "Top"-sectoren, de doelsectoren voor groei van de Nederlandse economie, onderzoeksagenda's ontwikkeld. Verder werd binnen deze activiteit de RACE-coalitie (Realisatie van Acceleratie naar een Circulaire Economie) opgericht om de versnelling van de circulaire economie te coördineren.

Bedrijven worden ondersteund bij het beoordelen van de risico's met betrekking tot hulpbronnen. Dit omvat onderzoek naar de toestand van de hulpbronnenvoorraden voor 64 mogelijk kritieke materialen (en activiteiten om de bevindingen naar nuttige informatie voor ondernemers te vertalen), twee activiteiten over het bevorderen van de rol van havens in de circulaire economie, en steun voor de Nederlandse deelname aan de kennis- en innovatiegemeenschap

⁵ Europese Commissie, 2015. [Voorgesteld Pakket circulaire economie](#)

⁶ Nederlandse regering, 2016. [A Circular Economy in the Netherlands by 2050](#).

inzake grondstoffen.

Ter bevordering van circulair ondernemerschap zijn financiële en andere marktstimulansen ontwikkeld. Sinds 1 januari 2015 is de afvalstoffenbelasting uitgebreid van afvalstorting naar afvalverbranding. Er wordt gewerkt aan de aanpassing van andere belastingen voor afval. Om het thema belastingen in de context van de circulaire economie verder te ontwikkelen, werd dit onderwerp tijdens het Nederlands EU-voorzitterschap in 2016 benadrukt. In de BENELUX is er ook samenwerking op het gebied van de circulaire economie⁷⁸.

Een belangrijke trend is de integratie van groen denken in de financiële sector. De afgelopen jaren was duurzaamheid voor slechts een beperkt aantal voorlopers en gespecialiseerde groene banken een punt van aandacht, maar duurzaamheid als onderdeel van het bredere concept Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) wordt een prominenter thema. Deze groeiende aandacht doet zich niet alleen voor in de relatie tussen klant en financiële instelling, maar ook in de relaties tussen financiële instellingen en de bedrijven waarin ze beleggen.

Een goede praktijk zien we bij het Nederlandse pensioenfonds voor ambtenaren (ABP, het grootste Nederlandse pensioenfonds), dat in 2015 een nieuw beleid voor duurzame investeringen goedkeurde. De komende vijf jaar zal het de duurzaamheid en het verantwoord ondernemerschap van alle 4 000 bedrijven waarin het belegt, beoordelen. Verder wil ABP de CO₂-voetafdruk van de bedrijven waarin het belegt met 25 % verminderen, zijn activa in beleggingen met een hoge duurzaamheidswaarde verhogen van 29 miljard euro tot 58 miljard euro, zijn beleggingen in duurzame energie optrekken van een miljard euro tot vijf miljard euro, en de betrokkenheid bij thema's als mensenrechten, veiligheid en onderwijs vergroten (dit alles tegen 2020).

Ook worden circulair inkopen en circulaire consumptiepatronen bevorderd. Er zijn verschillende experimenten opgezet, zoals het hergebruik van door de overheid afgedankte ICT-apparatuur. Er wordt een specifiek project opgezet om wettelijke belemmeringen voor de circulaire economie weg te nemen en om de afvalsortering per huishouden te verhogen tot minimaal 75 % in 2020 (of maximaal 100 kg huishoudelijk restafval per inwoner per jaar). Tot slot worden er indicatoren en statistieken ontwikkeld om meer inzicht te krijgen in ontwikkelingen die de circulaire economie kunnen bevorderen.

Een van de meest innovatieve instrumenten zijn de zogenaamde "Green Deals" die door de Nederlandse overheid met het bedrijfsleven en andere belanghebbenden worden gesloten om obstakels voor

groene ontwikkelingen te overwinnen door middel van specifieke initiatieven die bijdragen aan groene groei en die als voorbeeld kunnen dienen. Sinds de start van dit initiatief in 2011 zijn meer dan tweehonderd Green Deals gesloten, bijvoorbeeld over energie, klimaat, water, natuurlijke hulpbronnen, biogebaseerde economie, bouw en voedsel.⁹ In het kader van het Nederlandse EU-voorzitterschap werd in maart 2016 een eerste internationale Green Deal gesloten op het gebied van circulaire economie, met deelname van Nederland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Vlaanderen, bedrijven en milieu-ngo's¹⁰. De sterke agrofoodsector en chemische sector bieden mogelijkheden om fossiele brandstoffen door andere biogebaseerde hulpbronnen te vervangen. Het Nederlandse Platform Groene Grondstoffen heeft de ambitie om tegen 2030 dertig procent van de fossiele hulpbronnen te vervangen¹¹.

Om de uitvoering van Green Deals en andere innovatieve benaderingen te ondersteunen, is de overheid erop uit om wet- en regelgeving te elimineren die ondernemers hindert bij het circulair maken van hun productieprocessen.

De overgang naar een circulaire economie houdt ook in dat een verschuiving van bepaalde producten naar diensten wordt gestimuleerd. Interessante voorbeelden zijn de levering van "licht" in plaats van lampen en de verhuur in plaats van de verkoop van jeans¹².

Nederland beschikt niet over centrale instrumenten ter ondersteuning van industriële symbiose (samenwerking tussen bedrijven om het bijvoorbeeld mogelijk te maken dat het afval van het ene bedrijf een hulpbron wordt voor een ander bedrijf), maar er zijn veel lokale initiatieven in verband hiermee, onder meer in de energie-, metaal-, chemische, voedsel- en agrarische sector¹³.

De voortrekkersrol van Nederland wordt geïllustreerd door het feit dat het een van de best presterende landen in de EU is op het vlak van hulpbronnenproductiviteit (hoe efficiënt de economie materiële hulpbronnen gebruikt om welvaart te creëren)¹⁴, met 3,44 euro/kg in 2015 (EU-gemiddelde 2,0). Figuur 1 laat een stabiele stijging zien sinds 2008, maar een daling sinds 2013.

⁹ <http://www.greendeals.nl>

¹⁰ Eco-innovation Observatory, *Eco-innovation in The Netherlands - EIO Country Profile 2014-2015*

¹¹ Ecologic Institute, IEEP, BIO by Deloitte, 2015. [A framework for Member States to support business in improving its resource efficiency](#). Studie voor de Europese Commissie.

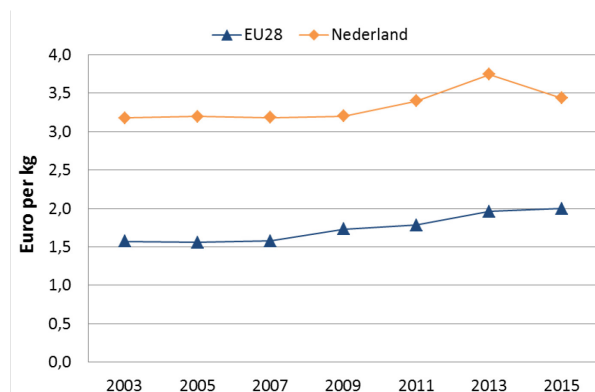
¹² Eco-Innovation Observatory, *Country Brief 2013 the Netherlands*

¹³ Eco-Innovation Observatory, *Country Brief 2013 the Netherlands*

¹⁴ Onder hulpbronnenproductiviteit wordt verstaan de verhouding tussen het bruto binnenlands product (bbp) en het binnenlands materiaalverbruik.

⁷⁸ BENELUX, *Résultats de la table ronde* du 14.12.2015.

⁸ Luxemburgse regering, [Portail de l'environnement](#).

Figuur 1: Hulpbronnenproductiviteit 2003-15¹⁵

Daarnaast werkten er in Nederland 125 700 mensen in de sector milieugoederen en -diensten in 2013, een lichte stijging ten opzichte van 2012¹⁶. Ondanks de vele positieve ontwikkelingen en resultaten is er in Nederland nog ruimte om de activiteiten op het gebied van de circulaire economie op te voeren. Het feit dat Nederland sterk afhankelijk is van ingevoerde grondstoffen blijft een punt van zorg¹⁷. De groene diensten nemen toe, maar minder snel dan men van een sterke diensteneconomie als Nederland zou verwachten. Groen bankieren zit in de lift, maar slechts een minderheid van de banken is "groen" en hun marktaandeel is beperkt. Daarnaast is de financiering van eco-innovatie een algemeen probleem zolang dergelijke financieringen als risicovolle beleggingen worden gezien.

Het mkb en hulpbronnen efficiëntie

Uit een recente studie blijkt dat Nederland sterk op vrijwillige overeenkomsten en initiatieven steunt om de hulpbronnen efficiëntie te verbeteren¹⁸. Er bestaat geen nationaal beleid inzake andere ondersteunende maatregelen, zoals het verbeteren van de financiering, het ondersteunen van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, het stimuleren van externe audits en het verbeteren van rekening- en rapportagepraktijken van bedrijven¹⁹.

Uit een recente studie blijkt dat Nederland sterk op vrijwillige overeenkomsten en initiatieven steunt om de hulpbronnen efficiëntie te verbeteren²⁰. Er bestaat geen nationaal beleid inzake andere ondersteunende

maatregelen, zoals het verbeteren van de financiering, het ondersteunen van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, het stimuleren van externe audits en het verbeteren van rekening- en rapportagepraktijken van bedrijven²¹.

Volgens de Flash Eurobarometer 426 "SMEs, resource efficiency and green markets" heeft 62 % van het Nederlandse mkb tot 5 % van zijn jaaromzet geïnvesteerd in maatregelen voor een efficiënt gebruik van hulpbronnen (EU28 gemiddeld 50 %), biedt 27 % momenteel groene producten en diensten aan (EU28 gemiddeld 26 %) en heeft 59 % maatregelen genomen om energie te besparen (EU28 gemiddeld 59 %), 63 % om zijn afval tot een minimum te beperken (EU28 gemiddeld 60 %), 29 % om water te besparen (EU28 gemiddeld 44 %) en 57 % om materialen te besparen (EU28 gemiddeld 54 %). Vanuit het perspectief van een circulaire economie heeft 45 % maatregelen genomen om te recyclen door materiaal of afval binnen het bedrijf te hergebruiken (EU28 gemiddeld 40 %), heeft 24 % maatregelen genomen om producten te ontwerpen die gemakkelijker te onderhouden, repareren of hergebruiken zijn (EU28 gemiddeld 22 %) en kon 34 % zijn afvalmateriaal aan een ander bedrijf verkopen (EU28 gemiddeld 25 %).

Volgens de Flash Eurobarometer 426 is 40 % van het Nederlandse mkb er dankzij de genomen maatregelen voor een efficiënt gebruik van hulpbronnen in geslaagd zijn productiekosten te verlagen (EU28 gemiddeld 45 %).

Het volledige potentieel van hulpbronnen efficiëntie zou beter kunnen worden aangeboord door deze bedrijven. Er wordt geschat dat alleen al voor vier mkb-sectoren (voedsel- en drankensector; energie- en nutssector; milieutechnologiesector; bouwsector) de kostenbesparingen kunnen oplopen tot 3,6 miljard euro. Dit impliceert een gemiddelde potentiële besparing van 27 600 euro per bedrijf voor in totaal 132 400 bedrijven in de vier sectoren (17 % van het mkb)²².

Er zouden ongeveer 29 000 nieuwe banen kunnen worden gecreëerd en 82 000 banen behouden kunnen blijven als alle mkb-bedrijven in deze vier sectoren hun potentieel voor hulpbronnen efficiëntie volledig zouden benutten. De Flash Eurobarometer 426 laat zien dat 25 % van de mkb-bedrijven in Nederland een of meer voltijdse werknemers heeft die ten minste een deel van de tijd in een groene baan werken (EU28 gemiddeld 35 %). Nederland heeft gemiddeld 2,5 voltijdse groene werknemers per mkb-bedrijf (EU28 gemiddeld 1,7 %)²³.

¹⁵ Eurostat, [Resource productivity](#), geraadpleegd in oktober 2016.

¹⁶ Eurostat, [Employment in the environmental goods and services sector](#), geraadpleegd in november 2016.

¹⁷ Europees Milieuagentschap, 2015. [State of the Environment Report 2015 – Country briefing The Netherlands](#).

¹⁸ Ecologic Institute, IEEP, BIO by deloitte, 2015. [A framework for Member States to support business in improving its resource efficiency](#). Studie voor de Europese Commissie.

¹⁹ Ecologic Institute, IEEP, BIO by deloitte, 2015. [A framework for Member States to support business in improving its resource efficiency](#). Studie voor de Europese Commissie.

²⁰ Ecologic Institute, IEEP, BIO by deloitte, 2015. [A framework for Member States to support business in improving its resource efficiency](#). Studie voor de Europese Commissie.

²¹ Ecologic Institute, IEEP, BIO by deloitte, 2015. [A framework for Member States to support business in improving its resource efficiency](#). Studie voor de Europese Commissie.

²² RPA, 2014. [Study on Economic and Social Benefits of Environmental Protection and Resource Efficiency Related to the European Semester](#). Studie voor de Europese Commissie.

²³ De Flash Eurobarometer 426 "SMEs, resource efficiency and green

Eco-innovatie

Hoewel eco-innovatie in Nederland een lange traditie heeft die teruggaat tot de jaren 1970, bekleedde Nederland in 2015 pas de 14de plaats op het in figuur 2 weergegeven Eco-Innovation Scoreboard.

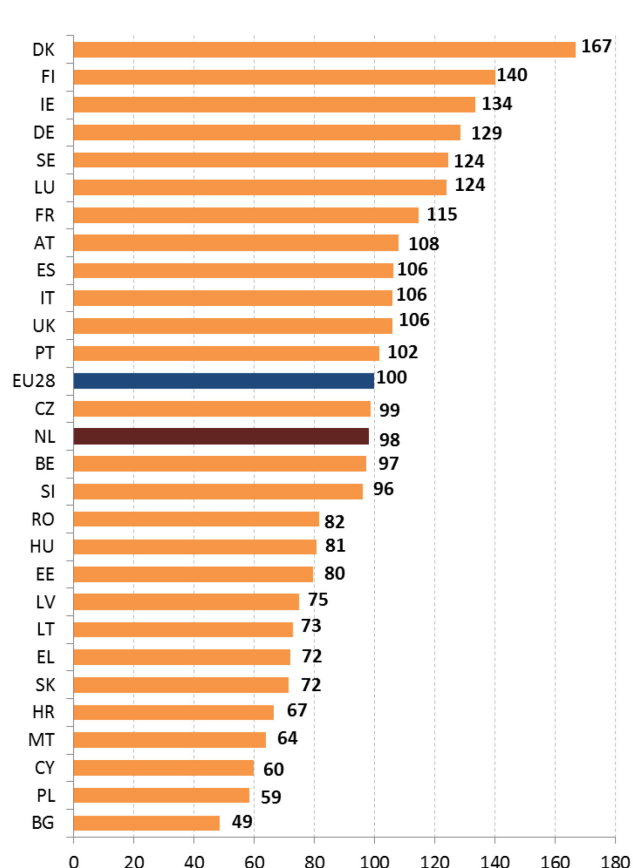
De belangrijkste belemmeringen voor eco-innovatie in Nederland zijn het gebrek aan ondernemers, risicoaversie en het culturele klimaat voor eco-innovatie, dat nogal negatief is. Tegelijkertijd is Nederlands technische positie tamelijk goed, aangezien veel Nederlandse universiteiten tot de wereldtop behoren wat wetenschappelijke en technologische opleidingen betreft²⁴.

Tot slot worden de milieubeheer- en milieuauditsystemen en het milieukeur relatief beperkt toegepast in Nederland²⁵.

Voorgestelde maatregelen

- Benutten van het volledige potentieel van maatregelen voor een efficiënt gebruik van hulpbronnen voor en door het mkb. Kostenbesparingen van ten minste 4 miljard euro per jaar liggen binnen handbereik met een adequaat investeringsklimaat en praktijkgerichte, directe technische en financiële steun aan het mkb.

Figuur 2: Eco-Innovation Index 2015 (EU=100)²⁶



Afvalbeheer

De omzetting van afval in een hulpbron vereist:

- 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.
- het verminderen van de geproduceerde hoeveelheid afval per hoofd van de bevolking en de afvalproductie in absolute termen.
- het beperken van de terugwinning van energie tot niet-recycleerbare materialen en de geleidelijke stopzetting van het storten van recyclebaar of terugwinbaar afval.

SDG 12 nodigt landen uit om tegen 2030 aanzienlijk minder afval te produceren door preventie, vermindering, recycling en hergebruik.

De EU-benadering van afvalbeheer is gebaseerd op de "afvalhiërarchie", die een volgorde van prioriteit vaststelt bij het vormgeven van het afvalbeleid en het beheren van afval op operationeel niveau: preventie, (voorbereiding van) hergebruik, recycling, terugwinning en, als de minst geprefereerde optie, verwijdering (omvat

markets" definieert een "groene baan" als een baan die rechtstreeks verband houdt met informatie, technologieën of materialen die de kwaliteit van het milieu op peil houden of herstellen. Dit vereist gespecialiseerde vaardigheden, kennis, opleiding of ervaring (bijv. controle op de naleving van de milieuwetgeving, toezicht op efficiënt gebruik van hulpbronnen binnen het bedrijf, en bevordering en verkoop van groene producten en diensten).

²⁴ Eco-Innovation Observatory, [Country Brief 2013 the Netherlands](#), blz. 11.

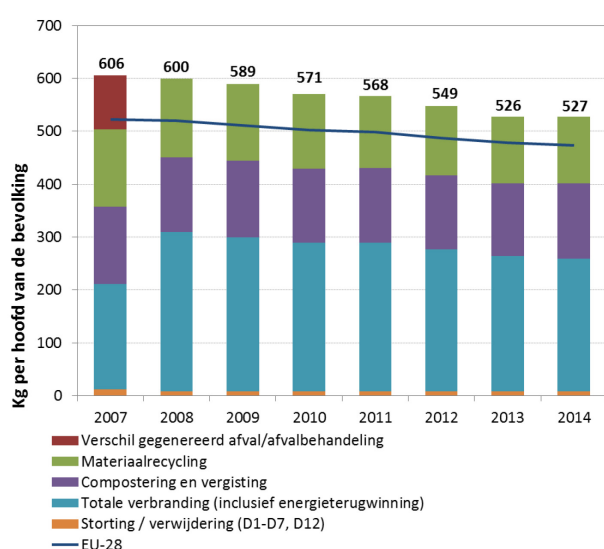
²⁵ Bijvoorbeeld in maart 2015 werden aan Nederland 85 milieukeurvergunningen toegekend, wat iets meer was dan het EU-gemiddelde. Nederland bleef onder het EU-gemiddelde met 1.068 milieukeurproducten en -diensten. Zie Europese Commissie, 2016. [Ecolabel](#)

²⁶ [Eco-innovation Observatory](#): Eco-Innovation Scoreboard 2015.

storten en verbranden zonder energierugwinning). De vooruitgang bij de realisatie van streefdoelen voor recycling en de vaststelling van adequate afvalbeheerplannen en afvalpreventieprogramma's²⁷ moeten de belangrijkste parameters zijn bij het meten van de prestaties van de lidstaten. Dit deel focust op het beheer van stedelijk afval waarvoor in de EU-wetgeving bindende streefdoelen voor recycling zijn vastgesteld.

Figuur 3 laat zien dat het in Nederland gegenereerde stedelijk afval in 2014 nagenoeg op hetzelfde niveau lag als in 2013, waarmee er een eind kwam aan de neerwaartse trend van de voorgaande jaren. Het ligt echter nog steeds boven het EU-gemiddelde (527 kg/inwoner/jaar versus 475 kg/inwoner/jaar in de EU). Van het stedelijk afval wordt 51 % gerecycled (dit omvat compostering); 48 % verbrand (met energierugwinning) en 1 % gestort.

Figuur 3: Stedelijk afval, uitgesplitst naar behandelingsmethode, in Nederland in de periode 2007-2014²⁸



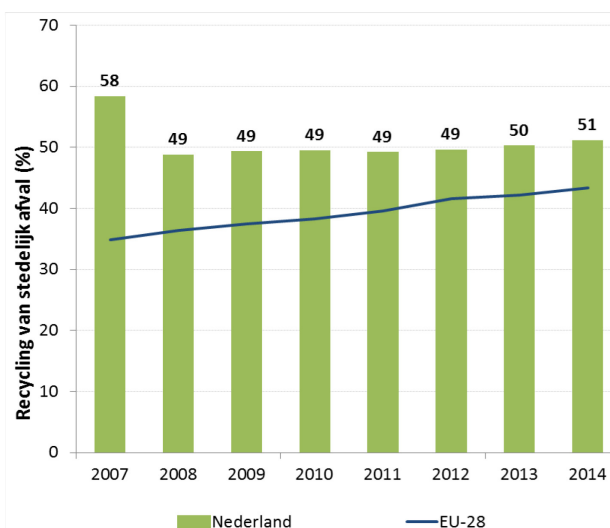
Figuur 4 laat zien dat Nederland de EU-recyclingpercentage doelstelling voor 2020, namelijk 50 %, reeds in 2014 (50,9 %) bereikte en het daarmee beter deed dan het EU-gemiddelde (43,4 %).

Recyclinggerelateerde sectoren zijn veel sneller gegroeid dan de Nederlandse economie. Recycling is echter slechts een eerste stap op weg naar een "circulaire" economie: de uitdaging is om meer waarde te halen uit het gerecyclede afval. TNO, 2013 schat het potentieel voor groei in de circulaire economie in Nederland op 7,3 miljard euro, wat goed is voor 54 000 banen²⁹. In de sector metaal- en elektronica-sector gaat het dan

bijvoorbeeld om meer onderhoud en reparaties, een intensiever hergebruik en de verdere groei van recycling; in de biosector zijn bioraffinage, terugwinning van biogas en intensievere scheiding van consumentafval belangrijke opties.

De volledige tenuitvoerlegging van de bestaande afvalwetgeving zou in Nederland meer dan 2 100 banen kunnen creëren en zou de jaaromzet van de afvalsector met meer dan 230 miljoen euro kunnen verhogen. Het realiseren van de doelstellingen van het stappenplan inzake hulpbronnefficiëntie zou meer dan 7 100 extra banen kunnen creëren en zou de jaaromzet van de afvalsector met meer dan 750 miljoen euro kunnen verhogen³⁰.

Figuur 4: Recyclingpercentage van stedelijk afval 2007-2014³¹



Binnen het nationale actieplan "Van Afval Naar Grondstof" (VANG) is het doel gesteld om de verbrande/gestorte hoeveelheid restafval te verminderen van 10 mton in 2012 tot 5 mton in 2022. Daarnaast is het doel gesteld om de hoeveelheid restafval van huishoudens te verminderen tot 100 kg per inwoner per jaar. Deze doelstelling kan alleen worden bereikt indien zowel de preventie- als recyclinginspanningen worden opgevoerd.

Voorgestelde maatregelen

- Invoeren van nieuw beleid, met inbegrip van economische instrumenten, om preventie te bevorderen en zowel hergebruik als recycling

²⁷ Afvalbeheerplannen/Afvalpreventieprogramma's.

²⁸ Eurostat, [Municipal waste and treatment, by type of treatment method](#), geraadpleegd in oktober 2016.

²⁹ TNO, 2013, [Opportunities for a circular economy in the Netherlands](#).

³⁰ Bio Intelligence service, 2011, [Implementing EU Waste legislation for Green Growth](#), studie voor de Europese Commissie. De uitsplitsing van de banencreatie naar land werd door de adviseur gedaan op vraag van de Commissie, maar werd niet in het gepubliceerde document opgenomen.

³¹ Eurostat, [Recycling rate of municipal waste](#), geraadpleegd in oktober 2016.

economisch aantrekkelijker te maken, voortbouwend op het bestaande beleid om diftarregelingen (gedifferentieerd tarief voor afvalverwijdering) te bevorderen.

2. Bescherming, instandhouding en verbetering van het natuurlijk kapitaal

Natuur en biodiversiteit

De biodiversiteitsstrategie van de EU streeft ernaar het verlies aan biodiversiteit in de EU een halt toe te roepen tegen 2020, ecosystemen en ecosysteemdiensten te herstellen, voor zover haalbaar, en meer inspanningen te leveren om het wereldwijde verlies aan biodiversiteit af te wenden. De Europese vogel- en habitatrichtlijnen zijn gericht op het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van beschermde soorten en habitats.

SDG 14 vraagt landen om de oceanen, zeeën en mariene hulpbronnen in stand te houden en duurzaam te gebruiken, terwijl SDG 15 landen verplicht om terrestrische ecosystemen te beschermen en te herstellen en het duurzame gebruik ervan te bevorderen, en om bossen duurzaam te beheren, woestijnvorming tegen te gaan, en bodemdegradatie en verlies aan biodiversiteit een halt toe te roepen en ongedaan te maken.

De EU-habitatrichtlijn van 1992 en de EU-vogelrichtlijn van 1979 zijn de hoekstenen van de Europese wetgeving die gericht is op de instandhouding van de wilde dieren van de EU. Natura 2000, het grootste gecoördineerde netwerk van beschermde gebieden ter wereld, is het belangrijkste instrument om de doelstellingen van de richtlijnen te realiseren en uit te voeren teneinde de meest waardevolle en bedreigde soorten en habitats van Europa en de ecosystemen waaraan ze ten grondslag liggen langdurig te beschermen, in stand te houden en te laten overleven.

De adequate aanwijzing van beschermde gebieden als speciale instandhoudingszones krachtens de habitatrichtlijn en als speciale beschermingszones krachtens de vogelrichtlijn is een belangrijke mijlpaal op weg naar het verwezenlijken van de doelstellingen van de richtlijnen. De resultaten van de rapportage overeenkomstig artikel 17 van de habitatrichtlijn en artikel 12 van de vogelrichtlijn en de voortgang op weg naar de adequate aanwijzing van gebieden van communautair belang (GCB), speciale beschermingszones en speciale instandhoudingszones³² zowel op land als op

zee, zouden de belangrijkste parameters moeten zijn om de prestaties van de lidstaten te meten.

In de voorbije eeuw is de biodiversiteit in Nederland gestaag afgenomen. De afgelopen jaren vertraagt deze afname geleidelijk. In 2014 kwam het Nederlandse Planbureau voor de Leefomgeving tot de conclusie dat de staat van instandhouding van 75 % van de habitats en soorten die door de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn worden beschermd nog steeds ongunstig is.³³ ³⁴ Dit wordt ook bevestigd door de door de Commissie ontvangen rapporten.

De afnemende overmatige bemesting en verzuring hebben een positief effect gehad op de biodiversiteit. Door de uitbreiding van natuurgebieden neemt de beschikbare oppervlakte voor planten- en diersoorten toe. Het verlies aan biodiversiteit is over het algemeen vertraagd maar niet gestopt. Buiten de natuurgebieden gaat de biodiversiteit echter nog steeds achteruit³⁵.

Habitatversnippering, atmosferische stikstofdepositie, verdroging en verzuring zijn nog steeds grote bedreigingen voor de terrestrische biodiversiteit in Nederland. Uitdroging van grondwaterafhankelijke natuur is een wijdverbreid probleem, en in twee derde van de natuurgebieden wordt de kritische belasting voor stikstofdepositie nog steeds overschreden. Op zee komen de grootste bedreigingen voor de biodiversiteit voort uit vervuiling en de visserij. De dreiging van potentieel invasieve uitheemse soorten neemt toe³⁶.

Begin 2016 viel 13,29 % van het nationale landoppervlak van Nederland onder Natura 2000 (EU-gemiddelde 18,1 %), terwijl de speciale beschermingszones krachtens de vogelrichtlijn 11,48 % van het nationale grondgebied (EU-gemiddelde 12,3 %) en de gebieden van communautair belang krachtens de habitatrichtlijn 7,55 % van het nationale grondgebied (EU-gemiddelde

beschermingszones elkaar overlappen. Onder "speciale instandhoudingszone" wordt verstaan een door de lidstaten aangewezen gebied van communautair belang (GCB).

³³ Planbureau voor de Leefomgeving, 2014. [Balans van de Leefomgeving](#)

³⁴ De staat van instandhouding wordt met behulp van een standaardmethode beoordeeld als zijnde "gunstig", "matig ongunstig" en "zeer ongunstig", op basis van vier parameters zoals in artikel 1 van de habitatrichtlijn gedefinieerd.

³⁵ Europees Milieuagentschap, 2015. [State of the Environment Report 2015 – Country briefing The Netherlands](#)

³⁶ Rijksoverheid, 2014. [Rijksnatuurvisie 2014 'Natuurlijk verder'](#)

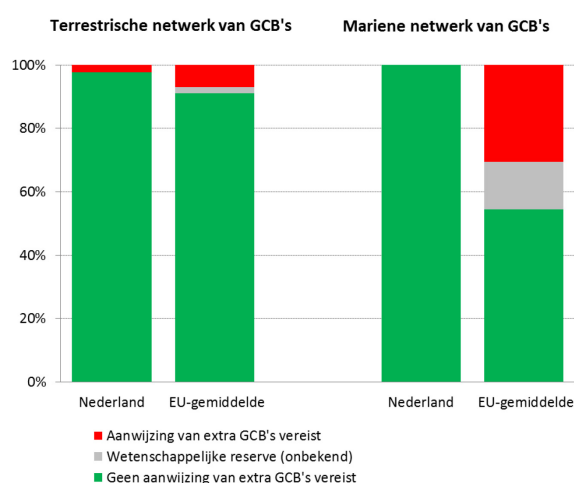
³² Gebieden van communautair belang worden krachtens de habitatrichtlijn aangewezen, terwijl speciale beschermingszones krachtens de vogelrichtlijn worden aangewezen; de som van de oppervlakten van de gebieden komt niet overeen met het totaal omdat sommige gebieden van communautair belang en speciale

13,8 %) bestreken³⁷.

De Natura 2000-gebieden worden aangevuld door natuurgebieden van het nationale netwerk. Het proces voor de aanwijzing van de gebieden als speciale instandhoudingszones is bijna voltooid en het opstellen van beheerplannen voor alle gebieden vordert goed.

Uit de recentste evaluatie van het Natura 2000-netwerk blijkt dat Nederland zijn Natura 2000-netwerk op land en op zee grotendeels heeft voltooid. Er moeten alleen nog een paar kleine lacunes worden aangepakt³⁸, zoals weergegeven in figuur 5³⁹.

Figuur 5: Beoordeling van de toereikendheid van GCB-netwerken in Nederland op basis van de situatie tot december 2013⁴⁰



In 2014 keurde de Nederlandse regering "Natuur van de toekomst" goed, een nieuwe natuurvisie die draait om de gewenste verschuiving in het denken over natuurbeleid: van bescherming van de natuur tegen de samenleving

naar de versterking van de natuur met de samenleving⁴¹. Biodiversiteitsdoelstellingen moeten worden gerealiseerd door alle kansen voor synergie tussen natuurwaarden en sociale en economische activiteiten te benutten. De aanpak moet meer ruimte geven aan dynamische en robuuste ecosystemen en tegelijk focussen op landschaps- en nationale niveaus in plaats van op het lokale niveau. De natuur wordt gezien als de basis van de algemene welvaart en het algemene welzijn en van de belangen van de samenleving die verder gaan dan het behoud van de biodiversiteit als zodanig. De combinatie van natuurbehoud met private en publieke initiatieven moet worden aangemoedigd, en ondoeltreffende elementen van de bestaande regelgeving zullen in vraag worden gesteld.

Volgens het recentste verslag over de staat van instandhouding van habitats en soorten die onder de habitatrichtlijn⁴² vallen, was in 2013 3,8 % van de biogeografische beoordelingen van de habitats gunstig (EU-27: 16 %). Anderzijds was 50 % van de beoordelingen matig ongunstig (EU-27: 47 %) en 46 % zeer ongunstig (EU-27: 30 %). Wat de soorten betreft, was in 2013 23 % van de beoordelingen gunstig (EU-27: 23 %) 23 % matig ongunstig (EU-27: 42 %) en 50 % zeer ongunstig (EU-27: 18 %). Dit is weergegeven in figuur 6⁴³. 54,4 % van de ongunstige beoordelingen voor soorten en 10 % van de ongunstige beoordelingen voor habitats vertoonden een positieve trend in 2013.

³⁷ Gebieden van communautair belang worden krachtens de habitatrichtlijn aangewezen, terwijl speciale beschermingszones krachtens de vogelrichtlijn worden aangewezen; de som van de oppervlakten van de gebieden komt niet overeen met het totaal omdat sommige gebieden zowel als gebieden van communautair belang en als speciale beschermingszones zijn aangewezen. Onder "speciale instandhoudingszone" wordt verstaan een door de lidstaten aangewezen gebied van communautair belang (GCB).

³⁸ Voor elke lidstaat beoordeelt de Commissie of de soorten en habitattypen in de bijlagen I en II bij de habitatrichtlijn voldoende zijn vertegenwoordigd door de tot dan toe aangewezen gebieden. Dit wordt uitgedrukt als een percentage van soorten en habitats waarvoor bijkomende gebieden moeten worden aangewezen om het netwerk in dat land te vervolledigen. [De huidige gegevens](#), die in de periode 2014-2015 werden beoordeeld, weerspiegelen de situatie tot december 2013.

³⁹ De percentages in figuur 5 verwijzen naar procenten van het totale aantal beoordelingen (één beoordeling met betrekking tot 1 soort of 1 habitat in een bepaalde biogeografische regio in de lidstaat); indien een habitattype of een soort in meer dan één biogeografische regio binnen een bepaalde lidstaat voorkomt, zijn er evenveel individuele beoordelingen als er biogeografische regio's zijn waarin die soort of habitat in die lidstaat voorkomt.

⁴⁰ Interne beoordeling door de Europese Commissie.

⁴¹ Planbureau voor de Leefomgeving, [Nature Outlook](#)

⁴² De kern van het "Artikel 17"-verslag is de beoordeling van de staat van instandhouding van de habitats en soorten waarop de habitatrichtlijn zich richt.

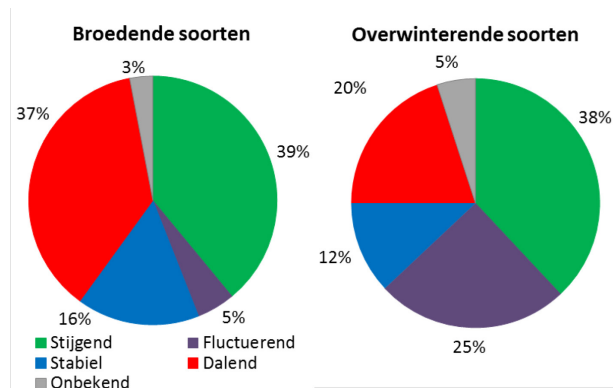
⁴³ Houd er rekening mee dat een directe vergelijking tussen gegevens van 2007 en 2013 wordt bemoeilijkt door het feit dat Bulgarije en Roemenië niet in de rapportagecyclus van 2007 zaten, dat de "onbekende" beoordelingen sterk zijn afgenomen, met name voor soorten, en dat sommige gerapporteerde veranderingen niet realistisch zijn omdat ze uit verbeterde gegevens/monitoringmethoden voortvloeien.

Figuur 6: Staat van instandhouding van habitats en soorten in Nederland in 2007/2013 (%)⁴⁴



Figuur 7 illustreert dat de populatie van een aanzienlijk deel - meer dan een derde - van de in Nederland broedende vogelsoorten afneemt. Voor overwinterende soorten is dit ongeveer 20 %.

Figuur 7: Kortetermijntrend voor de populatie van broedende en overwinterende vogelsoorten in Nederland in 2012 (%)⁴⁵



Nederland heeft een programma opgesteld om agrarische activiteiten met algemeen zeer hoge stikstofdepositieniveaus aan te pakken.

Het land implementeert momenteel een nieuwe collectieve benadering van de financiering van agromilieumaatregelen in het kader van zijn programma voor plattelandontwikkeling, dat deel uitmaakt van het

⁴⁴ Deze cijfers tonen het percentage van biogeografische beoordelingen in elke categorie van de staat van instandhouding voor respectievelijk habitats en soorten (één beoordeling met betrekking tot één soort of één habitat in een bepaalde biogeografische regio in de lidstaat). De informatie is gebaseerd op de rapportage overeenkomstig artikel 17 van de habitatrichtlijn - [nationale samenvatting voor Nederland](#).

⁴⁵ Rapportage overeenkomstig artikel 12 van de vogelrichtlijn - [nationale samenvatting voor Nederland](#)

gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU. Het beperken van subsidies in het kader van deze regeling tot groepen boeren die zich verbinden tot overeengekomen natuurbehoudsdoelstellingen voor grote gebieden, is gericht op het verbeteren van de efficiëntie en samenhang van de betrokken maatregelen en het vergroten van de interesse en motivatie van de agrarische gemeenschap om deel te nemen aan inspanningen op het gebied van natuurbehoud.

In Nederland is het aandeel bossen een van de kleinste in de EU. Slechts 11 % van het land (en 0,2 ha per hoofd van de bevolking) bestaat uit bossen en andere beboste gebieden – het op een na laagste percentage in de EU. Het beheer van Nederlands bossen is goed omkaderd, maar wordt ook gekenmerkt door hoogintensieve praktijken en een relatief slechte biodiversiteit. Uit gegevens van Forest Europe van 2006 blijkt dat de bossen in Nederland meer versnipperd zijn dan in de meeste andere EU-landen.

In 2010 stond het hele Nederlandse bosareaal onder een beheerplan of gelijkwaardig. Alle beoordelingen van de staat van instandhouding in de periode 2007-2012 waren "ongunstig"⁴⁶.

De rijke en unieke fauna en flora in de Nederlandse overzeese gebieden valt niet onder Natura 2000, en dus moeten gerichte beschermingsmaatregelen en voldoende financiële middelen ondersteund door duurzame partnerschappen worden gewijd aan het behoud van de uitzonderlijk rijke biodiversiteit van die gebieden, in overeenstemming met de conclusies van de Milieuraad van december 2015.

Voorgestelde maatregelen

- Verder optimaliseren van de bijdrage van het Natura 2000-netwerk en de nationale natuurnetwerken om een goede staat van instandhouding te bereiken en om habitatversnippering, atmosferische stikstofdepositie, verdroging en verzuring te beperken.
- Voltooiën van de opstelling van beheerplannen voor alle Natura 2000-gebieden en ervoor zorgen dat ze volledig en actief worden uitgevoerd om soorten en habitats van communautair belang in stand te houden/te herstellen in een gunstige staat van instandhouding binnen hun natuurlijke verspreidingsgebied.
- Ervoor zorgen dat het programma voor plattelandontwikkeling en de uitvoering van vergroeningsmaatregelen de biodiversiteitsmaatregelen ondersteunen en bijdragen aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van habitats en soorten.

⁴⁶ Rapportage overeenkomstig artikel 17 van de habitatrichtlijn - [nationale samenvatting voor Nederland](#).

Schatten van natuurlijk kapitaal

De EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020 roept de lidstaten op om de staat van ecosystemen en ecosysteemdiensten op hun nationale grondgebied tegen 2014 in kaart te brengen en te beoordelen, de economische waarde van die diensten te bepalen en de opname ervan in rekening- en rapportagesystemen op nationaal en EU-niveau tegen 2020 te bevorderen.

In het kader van MAES (Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services) stelt Nederland momenteel een Atlas Natuurlijk Kapitaal (ANK) op⁴⁷. Het Nederlandse Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) rondde een groot programma inzake natuurlijk kapitaal af dat aangeeft hoe verschillende domeinen de concepten "natuurlijk kapitaal" en "ecosysteemdiensten" kunnen gebruiken om hun beslissingen meer natuurinclusief te maken. Dit programma omvatte een aantal studies over het gebruik van ecosysteemdiensten⁴⁸ in de landbouw in het kader van het nieuwe gemeenschappelijke landbouwbeleid, in waterkeringsprojecten, in nieuwe kansen voor biogebaseerde productie en in businessdevelopment, alsmede over ecosysteemdiensten en de internationale handel in land- en bosbouwproducten⁴⁹.

Nederland heeft een goed ontwikkeld systeem van milieurekeningen, in het bijzonder in de watersector, en is een van de weinige lidstaten die concreet hebben geëxperimenteerd met ecosysteemrekeningen op lokaal niveau. De experimenten worden momenteel opgeschaald naar een regionaal en nationaal niveau. Ngo's, bedrijven en gouvernementele organisaties hebben afgesproken om samen te werken aan transparantie met betrekking tot natuurlijk en sociaal kapitaal. In de provincie Limburg zijn rekeningen ontwikkeld voor een aantal ecosysteemt看pen met behulp van biofysische informatie, evenals monetaire schattingen.

Voorgestelde maatregelen

- Voortzetten van de huidige inspanningen om ecosystemen en ecosysteemdiensten in kaart te brengen en te beoordelen, rekeningssystemen voor natuurlijk kapitaal te ontwikkelen, en de opgedane ervaring met de andere lidstaten delen.

⁴⁷ Atlas Natuurlijk Kapitaal, 2016. [Natuurlijk kapitaal](#)

⁴⁸ Ecosysteemdiensten zijn voordelen die uit de natuur voortkomen, zoals voedsel, schoon water en bestuiving, waarvan de menselijke samenleving afhankelijk is.

⁴⁹ TEEB, 2016. [Making Nature's Values Visible](#)

Groene infrastructuur

De EU-strategie voor groene infrastructuur⁵⁰ bevordert de opname van groene infrastructuur in gerelateerde plannen en programma's om de versnippering van habitats te helpen overwinnen en de ecologische connectiviteit te behouden of herstellen, de veerkracht van ecosystemen te verbeteren en zo de verdere voorziening van ecosysteemdiensten te waarborgen.

Groene infrastructuur biedt ecologische, economische en sociale voordelen door natuurlijke oplossingen. Het helpt om de waarde van de voordelen die de natuur ons biedt te begrijpen en om investeringen te mobiliseren om die voordelen in stand te houden en te verbeteren.

Nederland behoorde tot de koplopers met de ontwikkeling van zijn Ecologische Hoofdstructuur in de jaren na de ontwerpfasen ervan in de jaren 1990, maar de daaropvolgende nationale bezuinigingen op budgetten en middelen hebben de functionaliteit van de Ecologische Hoofdstructuur⁵¹ voor bescherming van de biodiversiteit alsmede zijn vermogen om de burgers meerdere ecosysteemdiensten te leveren beperkt.



Naar aanleiding van de functie biodiversiteitsbehoud van die Groene Infrastructuur heeft Nederland aanzienlijk in oplossingen voor klimaatadaptatie geïnvesteerd door in zijn programma "Ruimte voor de Rivier" het waterhoudende vermogen van uiterwaarden te herstellen⁵², maar de integratie van klimaatadaptatie- en biodiversiteitsaspecten⁵³ moet in de toekomst verder worden geïntensiveerd.

Overwegingen voor duurzame stedelijke ontwikkeling

⁵⁰ Europese Unie, Groene Infrastructuur — Versterking van Europa's natuurlijke kapitaal, [COM/2013/0249](#)

⁵¹ Bakker, M., Alam, S., van Dijk, J., Rounsevell, M., Spek, T. & van den Brink, A., 2015. The feasibility of implementing an ecological network in The Netherlands under conditions of global change. *Landscape Ecology* 30(5), blz. 791-804.

⁵² Werkdocument van de diensten van de Commissie getiteld "Technical information on Green Infrastructure Accompanying the document Green infrastructure — enhancing Europe's Natural Capital" ([SWD\(2013\)155](#)) blz. 21.

⁵³ Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), 2010. [Adaptation strategy for climate-proofing biodiversity](#)

door middel van Groene Infrastructuur worden lokaal opgepakt⁵⁴ en moeten verder worden bevorderd en in de desbetreffende financieringsinstrumenten te worden geïntegreerd. Voordelen voor gezondheidsbeleid, duurzame landbouw en innovatie/het creëren van markten voor het mkb door middel van Groene Infrastructuur worden lokaal aangeboord, maar er is ruimte om ze ook op nationaal niveau te bevorderen. De overheid stimuleert klimaatadaptatie in het kader van het Deltaprogramma.

Bodembescherming

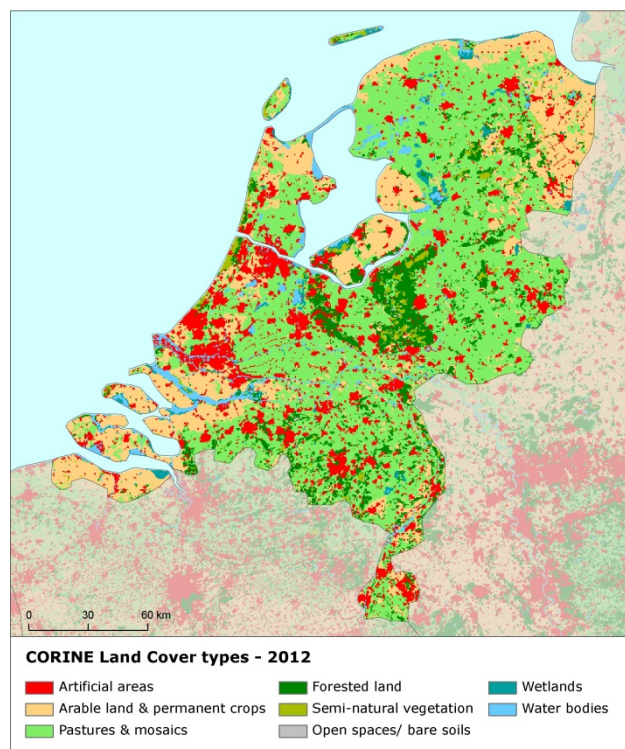
De thematische EU-strategie voor bodembescherming wijst op de noodzaak om een duurzaam bodemgebruik te garanderen. Dit vereist dat verdere bodemdegradatie wordt voorkomen, dat bodemfuncties in stand worden gehouden en dat aangetaste bodems worden hersteld. In het Stappenplan van 2011 voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa, een onderdeel van de Europa 2020-strategie, is bepaald dat het EU-beleid tegen 2020 rekening moet houden met zijn directe en indirecte impact op landgebruik in de EU en wereldwijd. Het tempo van ruimtebeslag ligt op schema met het streven om tegen 2050 geen netto ruimtebeslag meer te hebben.

SDG 15 vraagt landen om woestijnvorming tegen te gaan, aangetaste bodems (onder meer als gevolg van woestijnvorming, droogtes en overstromingen) te herstellen, en te streven naar een wereld zonder verdere bodemdegradatie tegen 2020.

De bodem is een belangrijke bron voor het leven en de economie. Hij levert belangrijke ecosysteemdiensten, zoals het verschaffen van voedsel, vezels en biomassa voor hernieuwbare energie, koolstofvastlegging, waterzuivering en bescherming tegen overstromingen, en de levering van grondstoffen en bouwmaterialen. De bodem is een eindige en uiterst kwetsbare hulpbron waarvan de kwaliteit in de EU hoe langer hoe meer achteruitgaat. Het is hoogst onwaarschijnlijk dat grond benut voor stedelijke ontwikkeling en infrastructuur in zijn natuurlijke staat wordt hersteld; vooral landbouwgrond wordt voor deze doeleinden gebruikt, wat de versnippering van habitats vergroot. Bodembescherming wordt in bestaand EU-beleid op het gebied van onder meer landbouw, water, afval, chemicaliën en de preventie van industriële vervuiling indirect aangepakt.

Figuur 8 toont de verschillende soorten bodembedekking in Nederland in 2012.

Figuur 8: Soorten bodembedekking in Nederland in 2012⁵⁵



In de periode 2006-2012 bedroeg de groei van het jaarlijkse ruimtebeslag (groei van kunstmatige gebieden) in Nederland 0,78 %, ruim boven het EU-gemiddelde (0,41 %). Dit kwam overeen met 4 034 hectare per jaar en was vooral het gevolg van huisvesting, diensten en recreatie, evenals industriële en commerciële gebieden. In 2009 was 8,22 % van het land bebouwd, wat ruim boven het EU-gemiddelde (3,23 %) was⁵⁶.

In 2010 bedroeg de bodemerosie door water 0,27 ton per hectare per jaar, wat ruim onder het EU-28-gemiddelde (2,46 ton) was⁵⁷.

Er zijn nog geen EU-brede datasets die het mogelijk maken referentie-indicatoren te bieden voor de afname van organisch materiaal in de bodem, verontreinigde terreinen, de druk op de bodembiologie en diffuse verontreiniging. De EU-groep van deskundigen inzake bodembescherming werkt momenteel aan het actualiseren van de inventaris en het evalueren van de beleidsinstrumenten voor bodembescherming in Nederland en andere EU-lidstaten.

⁵⁴ Green Surge, 2016. [Green Infrastructure and Urban Biodiversity for Sustainable Urban Development and the Green Economy](#), casestudy's Amsterdam, Utrecht.

⁵⁵ Europees Milieuagentschap, Land cover 2012 and changes country analysis [publicatie verwacht].

⁵⁶ Europees Milieuagentschap [Draft results of CORINE Land Cover \(CLC\) inventory 2012](#); gemiddeld jaarlijks ruimtebeslag 2006-2012 als % van kunstmatig land in 2006.

⁵⁷ Europees Milieuagentschap, 2016. [Imperviousness and imperviousness change](#)

Mariene bescherming

Het beleid en de wetgeving van de EU inzake kust- en mariene gebieden schrijven voor dat de impact van de druk op mariene wateren tegen 2020 voldoende moet gereduceerd zijn om een goede milieutoestand te bereiken of in stand te houden en dat kustgebieden duurzaam moeten worden beheerd.

SDG 14 vraagt landen om oceanen, zeeën en mariene hulpbronnen in stand te houden en duurzaam te gebruiken voor duurzame ontwikkeling.

De kaderrichtlijn mariene strategie (KRMS)⁵⁸ heeft tot doel om tegen 2020 een goede milieutoestand (GMT) van de mariene wateren van de EU te bereiken door menselijke activiteiten die gevolgen hebben voor het mariene milieu af te stemmen op het ecosysteem. De richtlijn verplicht de lidstaten om een mariene strategie voor hun mariene wateren te ontwikkelen en te implementeren, en om samen te werken met lidstaten in dezelfde mariene regio of subregio.

In het kader van hun mariene strategieën moesten de lidstaten tegen juli 2012 een initiële beoordeling van hun mariene wateren uitvoeren, de GMT bepalen⁵⁹ en milieudoelstellingen vastleggen. Ook moesten ze tegen juli 2014 monitoringprogramma's voor de doorlopende beoordeling van hun mariene wateren vaststellen. Het volgende element van hun mariene strategie is de vaststelling van een programma van maatregelen (2016). De Commissie beoordeelt of deze elementen een passend raamwerk vormen dat aan de eisen van de KRMS voldoet.

De Nederlandse mariene wateren maken deel uit van de mariene regio Noord-Oost Atlantische Oceaan en de subregio Noordzee. Nederland is partij bij het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (OSPAR-verdrag). De Noordzee is een van de drukste maritieme gebieden, waar olie en gas worden gewonnen en belangrijk maritiem verkeer plaatsvindt. Twee van de grootste havens ter wereld bevinden zich aan de Nederlandse Noordzeekust en de kustzone wordt intensief voor recreatiedoeleinden gebruikt. Bovendien vormen overbevissing en bodemtrawlvisserij potentiële bedreigingen voor de biodiversiteit in die regio.

In 2012 berekende Nederland dat de extra overheidsuitgaven voor de uitvoering van zijn mariene strategie tussen 2012 en 2020 ongeveer 26 miljoen euro⁶⁰ bedragen, hoofdzakelijk voor de bescherming van

de zeebodem, de aanscherping van het beleid inzake zwerfvuil op zee, het verhelpen van kennishiaten en monitoring. Nederland meldt dat de totale uitgaven inmiddels 35 miljoen euro bedragen, wat bijdraagt aan het bereiken van een goede milieutoestand.



Het is te vroeg om te zeggen of de toestand van de Nederlandse wateren goed is, omdat er zwakke punten waren in het identificeren van wat een goede milieutoestand is, vooral omdat Nederland niet altijd aan de minimale eisen heeft voldaan bij het bepalen van zijn goede milieutoestand, niet in staat was informatie te verstrekken over de referentietoestand en referenties, en er niet altijd naar bestaande EU-wetgeving of internationale overeenkomsten is verwezen.

In 2014 ontwikkelde Nederland een programma voor het monitoren van zijn mariene wateren. Het grootste deel van het monitoringprogramma lijkt adequaat, en het programma is sinds 2014 grotendeels uitgevoerd. Het lijkt er echter op dat het Nederlandse monitoringprogramma voor een paar geselecteerde omschrijvingen (biodiversiteit, niet-inheemse soorten, hydrografische veranderingen en zwerfvuil op zee) verder moet worden verfijnd en ontwikkeld om de vooruitgang in de richting van een goede milieutoestand voor die omschrijvingen te monitoren.⁶¹

In 2012 bestreken de Nederlandse beschermde mariene gebieden 11 913,4 vierkante kilometer van de Nederlandse mariene wateren in de Noordzee.⁶²

Voorgestelde maatregelen

- Blijven werken aan het verbeteren van de definitie van "Goede Milieutoestand", in het bijzonder voor biodiversiteitsomschrijvingen, onder meer door regionale samenwerking op basis van het werk van het desbetreffende regionale zeeverdrag.

van de Kaderrichtlijn mariene strategie (2008/56/EG) – Beoordeling en advies van de Europese Commissie" ([COM\(2014\)097](#)).

⁶¹ Werkdocument van de diensten van de Commissie bij het beoordelingsverslag van de Commissie over de monitoringprogramma's van de lidstaten uit hoofde van de kaderrichtlijn mariene strategie (COM(2017)3 en SWD(2017)1 final).

⁶² Gegevens van 2012 verstrekt door het Europees Milieuagentschap – Niet gepubliceerd.

⁵⁸ Europese Unie, [Kaderrichtlijn mariene strategie 2008/56/EG](#)

⁵⁹ De KRMS definieert "Goede Milieutoestand" (GMT) in artikel 3 als:

"de milieutoestand van de mariene wateren wanneer deze tot ecologisch verscheiden en dynamische oceanen en zeeën leiden die schoon, gezond en productief zijn".

⁶⁰ Verslag van de Commissie "De eerste fase van de tenuitvoerlegging

- Verhelpen van kennishiaten.
- Verder ontwikkelen van benaderingen om de impact van de belangrijkste drukfactoren te beoordelen (en te kwantificeren) teneinde te komen tot betere en meer overtuigende beoordelingsresultaten voor de verslaggeving in 2018.
- Verder integreren van monitoringprogramma's die al bestaan krachtens andere EU-wetgeving en uitvoeren van gezamenlijke monitoringprogramma's die op (sub)regionaal niveau zijn ontwikkeld.
- Verbeteren van de vergelijkbaarheid en consistentie van monitoringmethodes in de Nederlandse mariene regio.
- Ervoor zorgen dat het monitoringprogramma volledig geschikt is om de vooruitgang in de richting van een goede milieutoestand te monitoren.

3. Verzekeren van de gezondheid en levenskwaliteit van burgers

Luchtkwaliteit

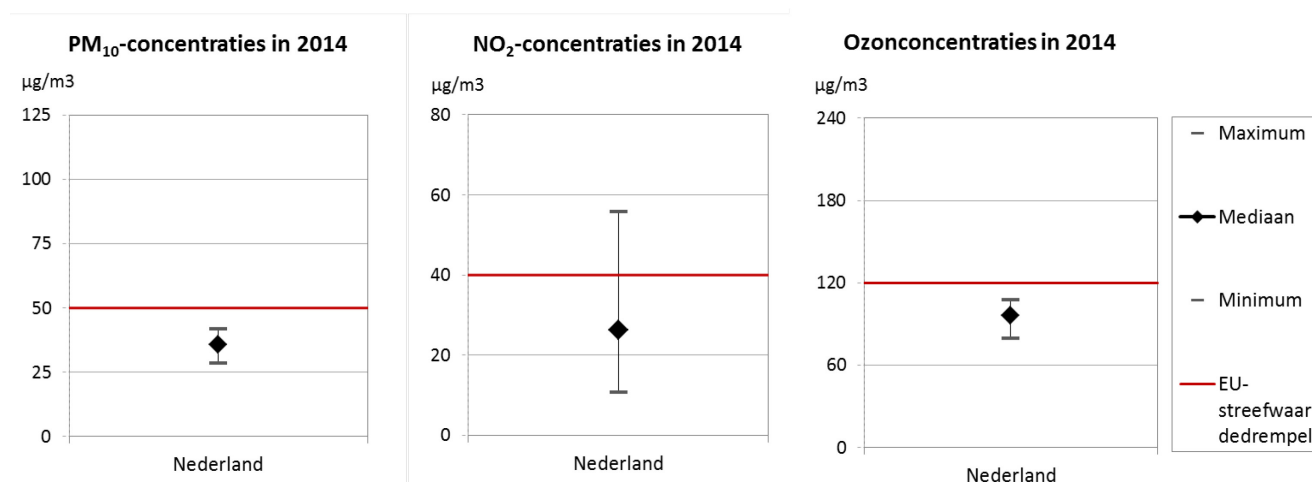
Volgens het beleid en de wetgeving van de EU inzake schone lucht moet de luchtkwaliteit in de Unie aanzienlijk worden verbeterd en de door de Wereldgezondheidsorganisatie aanbevolen niveaus dichter benaderen. De luchtvervuiling en het effect ervan op ecosystemen en biodiversiteit moeten verder worden verminderd, met als langetermijndoelstelling om kritische belastingen en niveaus niet te overschrijden. Dit vereist dat de inspanningen om tot volledige naleving van de luchtkwaliteitswetgeving van de Unie te komen worden opgevoerd en dat strategische doelstellingen en acties voor na 2020 worden vastgesteld.

De EU heeft uitgebreide wetgeving inzake luchtkwaliteit ontwikkeld⁶³, waarin gezondheidsgebaseerde normen en doelstellingen voor een aantal luchtverontreinigende stoffen zijn vastgesteld. Krachtens die wetgeving zijn de lidstaten ook verplicht om stelselmatig actuele informatie

2014 daalde de uitstoot van zwaveloxiden (- 85 %), stikstofoxiden (- 61 %) en vluchtige organische stoffen (- 71 %), waardoor de emissies van deze verontreinigende stoffen in de lucht nu onder de geldende nationale emissieplafonds liggen.⁶⁵ Ook voor ammoniak zijn aanzienlijke emissiereducties (- 64 %) geregistreerd, al volstaan deze niet: de uitstoot van ammoniak ligt nog steeds 5 % boven de huidige plafonds. Er moet worden opgemerkt dat de overschrijding van het ammoniakemissieplafond deels te wijten is aan de rapportage van nieuwe bronnen van ammoniakuitstoot die bij het bepalen van de emissieplafonds niet werden geschat of niet in aanmerking werden genomen.

Tegelijkertijd is de luchtkwaliteit in Nederland nog steeds zorgwekkend. In 2013 waren volgens het Europees Milieuagentschap naar schatting ongeveer 11 530 voortijdige sterfgevallen te wijten aan fijnstofconcentraties⁶⁶, 270 aan ozonconcentraties⁶⁷ en

Figuur 9: Naleving streefwaarden voor PM₁₀, NO₂ en O₃ in 2014



Opmerking: deze grafieken tonen de door de lidstaten voor verschillende locaties gemeten en gemelde concentraties. Meer bepaald tonen zij a) voor PM₁₀, het 90,4-percentiel, dat overeenkomt met het 36e hoogste daggemiddelde, b) voor NO₂, de jaarlijkse gemiddelde concentratie, en c) voor O₃, het 93,2-percentiel van de hoogste 8-uurgemiddeldeconcentraties van een dag, dat overeenkomt met het 26e hoogste dagelijkse maximum. Voor elke verontreinigende stof geven zij zowel de laagste als de hoogste gemelde concentratie weer, evenals de mediaanwaarden (NB: 50 % van de stations meldt concentraties die onder de respectieve mediaanwaarde liggen, de andere 50 % meldt hogere concentraties). De in de EU-wetgeving vastgelegde luchtkwaliteitsnormen zijn aangeduid met een rode lijn.

over de concentraties van diverse verontreinigende stoffen in de lucht aan het publiek beschikbaar te stellen. Daarnaast zijn in de richtlijn nationale emissieplafonds emissiereducties op nationaal niveau vastgesteld die voor belangrijke verontreinigende stoffen moeten worden bereikt.

De uitstoot van een aantal luchtverontreinigende stoffen is in Nederland aanzienlijk gedaald⁶⁴. Tussen 1990 en

⁶⁵ De huidige nationale emissieplafonds zijn sinds 2010 van toepassing ([Richtlijn 2001/81/EG](#)); voor 2020 en 2030 zijn herziene plafonds vastgesteld bij [Richtlijn \(EU\) 2016/2284](#) betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG.

⁶⁶ Fijnstof ("particulate matter" of PM) is een mengsel van aërosoldeeltjes (vast en vloeibaar) met erg uiteenlopende afmetingen en chemische samenstellingen. PM₁₀ (PM_{2,5}) verwijst naar deeltjes met een diameter van 10 (2,5) micrometer of minder. Fijnstof wordt uitgestoten door heel wat menselijke bronnen, waaronder verbranding.

⁶⁷ Troposferisch ozon ontstaat door fotochemische reacties op vervuiling en is een broeikasgas.

⁶³ Europese Commissie, 2016. [Normen voor luchtkwaliteit](#)

⁶⁴ Zie [EIONET Central Data Repository](#) en [Air pollutant emissions data viewer \(richtlijn nationale emissieplafonds\)](#)

1 820 aan stikstofdioxide⁶⁸. Dit is ook het gevolg van overschrijdingen van de EU-luchtkwaliteitsnormen (zie figuur 9^{69,70}).

Voor 2014 zijn overschrijdingen van de EU-luchtkwaliteitsnormen geregistreerd voor de stikstofdioxideconcentratie in twee luchtkwaliteitszones (Amsterdam/Haarlem en Rotterdam/Dordrecht – die beide extra tijd hebben gekregen en pas vanaf 2015 aan de voorschriften moeten voldoen) en voor de fijnstofconcentratie in één luchtkwaliteitszone (de zone "Zuid"). Verder zijn er negen luchtkwaliteitszones waar de langetermijndoelstellingen voor ozonconcentraties niet worden gehaald⁷¹.

Er zijn aanwijzingen dat de gezondheidsgelateerde externe kosten als gevolg van de luchtvervuiling in Nederland meer dan 13 miljard euro/jaar bedragen (gecorrigeerd voor inkomen, 2010). Dit omvat niet alleen de intrinsieke waarde van een gezond leven, maar ook de directe kosten voor de economie. Deze directe economische kosten houden verband met vier miljoen verloren werkdagen per jaar als gevolg van ziekten die verband houden met luchtvervuiling, met daaraan verbonden kosten voor werkgevers ten bedrage van 584 miljoen euro/jaar (gecorrigeerd voor inkomen, 2010), voor gezondheidszorg ten bedrage van meer dan 45,3 miljoen euro/jaar (gecorrigeerd voor inkomen, 2010) en voor de landbouw (oogstverliezen) ten bedrage van 22 miljoen euro/jaar (2010)⁷².

Tot slot vormt congestie tijdens piekuren een probleem in Nederland, zowel binnen de agglomeraties als op essentiële interstedelijke verbindingen. De drie grootste steden Rotterdam, Amsterdam en Den Haag behoren tot de twaalf slechtst presterende stedelijke gebieden in de EU⁷³. Globaal gezien is Nederland het op een na slechtste land in de EU wat betreft de economische kosten als gevolg van files, die veel luchtverontreiniging veroorzaken.

Er is ruimte om economische instrumenten en/of andere maatregelen te gebruiken teneinde een verschuiving van diesel naar benzine of andere alternatieve transportbrandstoffen (minder fijnstof en stikstofoxiden) te stimuleren, het aantal gereden kilometers te

verminderen en het openbaar vervoer te verbeteren ter beperking van de stikstofdioxide-uitstoot door het verkeer. Die uitstoot heeft gevolgen voor de gezondheid, met name in de buurt van drukke wegen, wat een bijzonder nijpend probleem is voor Nederland.

Voorgestelde maatregelen

- Handhaven van de neerwaartse emissietrends van luchtverontreinigende stoffen met het oog op de volledige naleving van geldende nationale emissieplafonds en van grenswaarden voor de luchtkwaliteit, en verminderen van de schadelijke gevolgen van luchtverontreiniging voor de gezondheid, het milieu en de economie.
- Beperken van de uitstoot van ammoniak (NH₃) om te voldoen aan de geldende nationale emissieplafonds, bijvoorbeeld door invoering of uitbreiding van het gebruik van emissiearme landbouwtechnieken.
- Reduceren van de uitstoot van stikstofoxide (NO_x) om de geldende nationale emissieplafonds na te leven en/of de stikstofdioxide- (NO₂) en ozonconcentraties te reduceren, onder meer door de transportgerelateerde uitstoot te verminderen, met name in stedelijke gebieden.

Lawaai

De richtlijn omgevingslawaai voorziet in een gemeenschappelijke aanpak om de schadelijke effecten als gevolg van blootstelling aan omgevingslawaai te vermijden, te voorkomen en te verminderen.

Geluidsoverlast is een van de belangrijkste oorzaken van gezondheidsproblemen⁷⁴. Om geluidsoverlast te verlichten, bevat het EU-*acquis* diverse bepalingen om de blootstelling aan omgevingslawaai in kaart te brengen, het publiek te informeren over omgevingslawaai en de gevolgen daarvan en actieplannen goed te keuren ter voorkoming en beperking van omgevingslawaai waar nodig en ter behoud van de kwaliteit van het akoestische milieu indien die goed is.

De Nederlandse tenuitvoerlegging van de richtlijn omgevingslawaai⁷⁵ heeft lichte vertraging opgelopen. Voor de recentste rapportageronde, d.w.z. voor het referentiejaar 2011, zijn de Nederlandse autoriteiten al hun verplichtingen met betrekking tot het in kaart brengen van de geluidsbelasting voor grote

⁶⁸ NO_x wordt tijdens de verbranding van brandstof uitgestoten, bijvoorbeeld door industriële installaties en de wegtransportsector. NO_x is een groep gassen die stikstofmonoxide (NO) en stikstofdioxide (NO₂) bevatten.

⁶⁹ Europees Milieuagentschap, 2016. [Air Quality in Europe – 2016 Report](#). (Tabel 10.2, zie de details in dit verslag voor de ten grondslag liggende methode).

⁷⁰ Volgens het Europees Milieuagentschap, 2016. [Air Quality in Europe – 2016 Report](#). (Figuren 4.1, 5.1 en 6.1).

⁷¹ Zie het [EEA/Eionet Air Quality Portal](#) en het gerelateerde centrale gegevensarchief.

⁷² Deze cijfers zijn gebaseerd op de [Impactbeoordeling](#) voor de Integrated Clean Air Package (2013) van de Europese Commissie.

⁷³ INRIX, 2015. [Key Findings: INRIX 2015 Traffic Scoreboard](#)

⁷⁴ WHO/JRC, 2011, Burden of disease from environmental noise, Fritsch, L., Brown, A.L., Kim, R., Schwela, D., Kephelopoulou, S. (eds), [Wereldgezondheidsorganisatie, Regionaal Bureau voor Europa](#), Kopenhagen, Denemarken.

⁷⁵ Krachtens de richtlijn omgevingslawaai moeten lidstaten om de vijf jaar geluidsbelastingkaarten en actieplannen voor geluidsbeheer opstellen en publiceren voor agglomeraties met meer dan 100 000 inwoners en voor belangrijke wegen, spoorwegen en luchthavens.

agglomeraties, grote luchthavens, belangrijke wegen en belangrijke spoorwegen nagekomen. De actieplannen voor geluidsbeheer in de huidige periode zijn voor alle belangrijke luchthavens en belangrijke spoorwegen goedgekeurd. Er ontbreken echter nog actieplannen nog voor sommige delen van agglomeratie en voor een aantal belangrijke wegen.

Waterkwaliteit en -beheer

Het waterbeleid en de waterwetgeving van de EU moeten ervoor zorgen dat de impact van de druk op overgangs-, kust- en zoete wateren (met inbegrip van oppervlakte- en grondwater) aanzienlijk wordt gereduceerd om waterlichamen in goede toestand te brengen en te houden of om hun toestand te verbeteren, zoals gedefinieerd door de kaderrichtlijn water; dat burgers overal in de Unie voordeel ondervinden van hoge normen voor veilig drink- en zwemwater; en dat de nutriëntenkringloop (stikstof en fosfor) duurzamer en hulpbronnefficiënter wordt beheerd.

SDG 6 moedigt landen aan om ervoor te zorgen dat water en sanitaire voorzieningen voor iedereen beschikbaar zijn en duurzaam worden beheerd.

De belangrijkste algemene doelstelling van het waterbeleid en de waterwetgeving van de EU bestaat erin de toegang tot voldoende water van goede kwaliteit voor alle Europeanen te garanderen. Het EU-*acquis*⁷⁶ inzake water wil ervoor zorgen dat alle waterlichamen in Europa in goede toestand zijn door bronnen van verontreiniging (bijvoorbeeld de landbouw, stedelijke gebieden en industriële activiteiten) aan te pakken, fysieke en hydrologische aanpassingen van waterlichamen door te voeren, en overstromingsrisico's te beheren.

De kaderrichtlijn water voorziet in stroomgebiedbeheerplannen (SGBP) om het watermilieu in heel Europa te beschermen, te verbeteren en duurzaam te gebruiken. Daartoe behoren zoete oppervlaktewateren, zoals meren en rivieren, grondwater, estuaria en kustwateren tot één zeemijl.

Nederland heeft de Commissie informatie over zijn stroomgebiedbeheerplannen van de tweede generatie verstrekt⁷⁷. Omdat de Commissie deze informatie nog

niet voor alle lidstaten heeft kunnen valideren, wordt ze hier niet vermeld.

Het waterbeheer in Nederland is over het algemeen goed⁷⁸. Er werd gemeld dat alle elf richtlijnen in het hele land in elk van de vier stroomgebiedsdistricten in Nederland zijn uitgevoerd. De meeste basismaatregelen werden al in 2009 uitgevoerd, en tegen 2012 was er verdere vooruitgang geboekt. De uitvoering en het operationeel maken van de maatregelen verlopen goed. Nederland heeft de realisatie van de doelstellingen overeenkomstig de KRW echter uitgesteld tot 2027 (86 % van de waterlichamen is vrijgesteld van de tijdsverplichtingen).

De vier stroomgebiedbeheerplannen van de eerste generatie die het Nederlandse grondgebied bestrijken waren tegen eind 2015 bijgewerkt op basis van onder andere de analyse van de Commissie⁷⁹.

In zijn stroomgebiedbeheerplannen van de eerste generatie bracht Nederland verslag uit over de toestand van 254 rivieren, 450 meren, 5 overgangswateren, 15 kustwateren en 23 grondwaterlichamen⁸⁰. Geen van deze natuurlijke oppervlaktewateren behaalde op dat moment een goede of zeer goede ecologische toestand⁸¹ (de toestand van 28 % was onbekend) en minder dan 1 % van de sterk gewijzigde of kunstmatige waterlichamen⁸² behaalde een goed of hoog ecologisch potentieel. Slechts 28 % van de oppervlaktewateren, 71 % van de sterk gewijzigde en kunstmatige waterlichamen en 61 % van de grondwaterlichamen behaalde een goede chemische toestand⁸³. De kwantitatieve toestand van 100 % van de grondwaterlichamen was goed. Er werd gemeld dat 18 % van de 112 aanvullende maatregelen vertraging had opgelopen als gevolg van financiële en financieringsproblemen. Andere redenen zijn

⁷⁸ Meer informatie over de uitvoeringsstatus en meer specifieke aanbevelingen zijn te vinden bij de Europese Commissie, [Verslagen over de tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn water](#)

⁷⁹ Werkdocument van de diensten van de Commissie bij het verslag over de uitvoering van de stroomgebiedbeheerplannen overeenkomstig de kaderrichtlijn water [COM\(2012\)670 definitief](#); Europese Commissie, Evaluatie van de vooruitgang van de lidstaten wat betreft de uitvoering van maatregelenprogramma's tijdens de eerste planningcyclus van de kaderrichtlijn water [Member State Report: Nederland \(NL\)](#) en aanbevelingen die voortkomen uit de bilaterale bijeenkomst tussen Nederland en de Commissie die op 4 juni 2013 plaatsvond.

⁸⁰ Voor grondwater is een preventieve aanpak toegepast die bestaat uit een verbod op directe lozingen in het grondwater en de verplichting om grondwaterlichamen te monitoren.

⁸¹ Een goede ecologische toestand wordt in de kaderrichtlijn water gedefinieerd aan de hand van de kwaliteit van de biologische gemeenschap, de hydrologische kenmerken en de chemische eigenschappen.

⁸² Veel Europese stroomgebieden en wateren zijn veranderd door menselijke activiteiten, zoals drainage, bescherming tegen overstromingen en de bouw van dammen om reservoirs te creëren.

⁸³ Een goede chemische toestand wordt in de kaderrichtlijn water gedefinieerd op basis van de naleving van alle op Europees niveau bepaalde kwaliteitsnormen voor chemische stoffen.

⁷⁶ Dit omvat de [zwemwaterrichtlijn \(2006/7/EG\)](#); de [richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater \(91/271/EEG\)](#) met betrekking tot lozingen van stedelijk en bepaald industrieel afvalwater; de [drinkwaterrichtlijn \(98/83/EG\)](#) met betrekking tot de kwaliteit van drinkbaar water; de [kaderrichtlijn water \(2000/60/EG\)](#) met betrekking tot het beheer van waterbronnen; de [nitratenrichtlijn \(91/676/EEG\)](#) en de [hoogwaterrichtlijn \(2007/60/EG\)](#)

⁷⁷ Nederland heeft aangegeven dat de toestand van de meeste van zijn waterlichamen inmiddels is verbeterd, zoals gedocumenteerd in de in december 2015 ingediende stroomgebiedbeheerplannen van de tweede generatie, die momenteel door de Commissie worden beoordeeld.

wetgevingsobstakels (5 %) en gebrek aan land/acquisitie (4 %).

Volgens de stroomgebiedbeheerplannen ligt het niveau van de terugwinning van de kosten van waterdiensten tussen 95 en 100 %. De financiering van waterbeheer in Nederland is gebaseerd op het principe "de vervuiler betaalt" en het principe "de gebruiker betaalt".

De Nederlandse stroomgebiedbeheerplannen zijn goed ontwikkeld, maar de maatregelenprogramma's volstaan nog steeds niet om de uitvoeringskloof te dichten, in het bijzonder met betrekking tot de verontreiniging door de landbouw. Ook wordt een groot aantal vrijstellingen gebruikt. Verwacht wordt dat de geplande maatregelen de ecologische toestand van natuurlijke wateren met 28 % en het ecologische potentieel van sterk gewijzigde en kunstmatige waterlichamen met 12 % zullen verbeteren⁸⁴.

Over het algemeen moet worden erkend dat de kwaliteit van het oppervlaktewater zowel chemisch (nutriënten, pesticiden) als ecologisch aanzienlijk is verbeterd. Bijna alle waterlichamen (99 %) staan echter nog steeds onder aanzienlijke druk. In geen van de vier stroomgebiedsdistricten volstonden de basismaatregelen om aan de in de kaderrichtlijn water opgenomen doelstellingen inzake de ecologische kwaliteit van oppervlaktewater in rivieren en meren te voldoen. Ongeveer de helft van de rivieren, sloten en meren heeft te hoge stikstof- en fosfaatconcentraties als gevolg van overbemesting in landbouwgebieden⁸⁵.

De grootste druk op het Nederlandse oppervlaktewater is diffuse vervuiling⁸⁶, die 90 % van de waterlichamen treft, gevolgd door rivierbeheer, dat 73 % treft en door debietregeling en morfologische en andere wijzigingen, die respectievelijk 58 % en 69 % van de waterlichamen treffen. Puntbronnen van vervuiling en onttrekkingen zijn ook significante belastingen bij respectievelijk 30 % en 17 % van de waterlichamen.

De waterkwaliteit blijft zorgwekkend als gevolg van de vervuiling door nitraten (resultierend uit mest afkomstig van de intensieve veeteelt en melkveehouderij⁸⁷). Bovendien is eutrofiëring een wijdverspreid fenomeen. Nederland past een actieprogramma toe om de nitratenrichtlijn in het hele land ten uitvoer te leggen. Er is aan Nederland een afwijking met betrekking tot stikstof uit dierlijke mest toegestaan in verband met het actieprogramma, op basis van wetenschappelijk bewijs

en mits aan een aantal voorwaarden is voldaan (zo mag de fosfaatproductie het niveau van 2002 (172,9 miljoen kg) niet overschrijden).



De aanzienlijke intensivering van de veehouderij als gevolg van het einde van de melkquotaregeling heeft tot een sterke groei van de rundveesector geleid, wat het beheer van nutriënten in het land extra bemoeilijkt. Als gevolg van deze groei hebben de fosfaatconcentraties de bovenvermelde grenzen overschreden, wat tot extra bezorgdheid over het behalen van de waterkwaliteitsdoelstellingen heeft geleid en de Commissie ertoe heeft aangezet om een onderzoek te openen. Gezien het overschot aan dierlijke mest werkt Nederland sterk aan innovatieve mestverwerkingstechnieken. Deze technieken verbeteren de efficiëntie van het nutriëntengebruik en het beheer van het overschot, al erkent Nederland dat er nog steeds vooruitgang nodig is om dezelfde eigenschappen als die van conventionele meststoffen te bereiken⁸⁸.

De Commissie volgt nauwgezet hoe de tenuitvoerlegging van zowel de nitratenrichtlijn als de kaderrichtlijn water in Nederland ertoe zal bijdragen dat Nederland de in de EU-wetgeving vastgestelde waterkwaliteitsdoelstellingen haalt.

Nederland doet het zeer goed wat betreft de naleving van voorschriften inzake drinkwaterkwaliteit⁸⁹ en inzake de behandeling van stedelijk afvalwater. Er zijn dus geen bijzondere problemen wat de tenuitvoerlegging betreft. Het is belangrijk op te merken dat Nederland in vergelijking met andere lidstaten zeer veel blijft investeren in afvalwaterinfrastructuur (ongeveer

⁸⁴ Meer informatie over de uitvoeringsstatus en meer specifieke aanbevelingen zijn te vinden bij de Europese Commissie, [Verslagen over de tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn water](#)

⁸⁵ Europees Milieuagentschap, 2015. [State of the Environment Report 2015 – Country briefing The Netherlands](#).

⁸⁶ Diffuse verontreiniging is afkomstig van wijdverspreide activiteiten zonder dat één enkele oorzaak kan worden aangewezen, bijvoorbeeld zure regen, pesticiden, stedelijk rioolwater, enz.

⁸⁷ Nederland is de grootste mestproducent per landoppervlak in de EU.

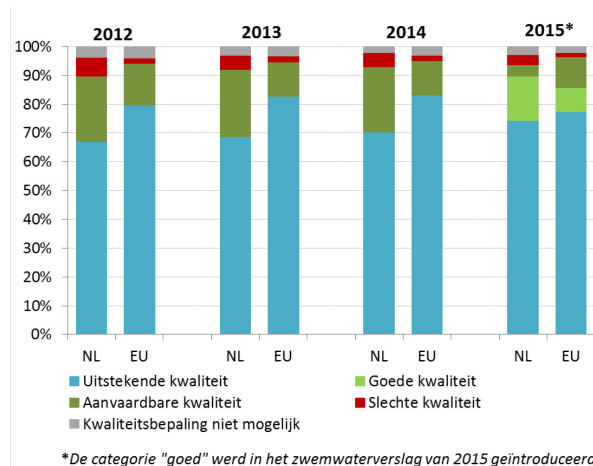
⁸⁸ Er zijn rapporten van onderzoeksinstituten beschikbaar over dit onderwerp. Zo is informatie over variabiliteit in termen van de stikstofmestvervangingswaarde van mineralenconcentraat (een Nederlands verwerkt product) te vinden in: Velthof, G.L., 2015. Mineral concentrate from processed manure as fertiliser. Wageningen, Alterra Wageningen UR (University & Research centre), *Alterra-rapport 2650*. 36 blz.; 5 fig.; 8 tab.; 54 ref.

⁸⁹ [Samenvattend verslag van de Commissie over de kwaliteit van het drinkwater in de Unie](#) waarin de rapporten van de lidstaten voor de periode 2011-2013 worden onderzocht, als bedoeld in artikel 13, lid 5, van Richtlijn 98/83/EG; COM(2016)666.

1 300 miljoen euro/jaar), niet alleen om te voldoen aan de basisvoorwaarden van de tenuitvoerlegging die in de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater zijn geformuleerd, maar ook om ze te overtreffen.

Zoals in figuur 10 getoond, was in 2015 74,2 % van de 714 Nederlandse zwembaden van uitstekende kwaliteit, 15,4 % van goede kwaliteit en 4,1 % van voldoende kwaliteit; 24 zwembaden waren van slechte kwaliteit of niet-conform; het was niet mogelijk de overige 21 zwembaden te beoordelen.⁹⁰

Figuur 10: Zwembadkwaliteit 2012-2015⁹¹



Overstromingsrisico's zijn al eeuwenlang onlosmakelijk verbonden met de Nederlandse samenleving. 60 % van het Nederlandse grondgebied is kwetsbaar voor overstromingen vanuit de zee of rivieren, en 35 % van de totale bevolking woont in overstromingsgevoelige gebieden. De totale uitgaven voor waterbeheer bedragen ongeveer 7 miljard euro per jaar, en verwacht wordt dat dit bedrag tot 2020 met 1-2 miljard euro per jaar zal stijgen. Indien geen maatregelen worden genomen en de zeespiegel in 2040 24 tot 60 cm en in 2100 150 cm hoger ligt dan vandaag, wordt de potentiële schade geschat op 400 tot 800 miljard euro tegen 2040 en 3 700 miljard euro tegen 2100.⁹²

Er zijn een Deltafonds en een Deltaprogramma (jaarlijks met 1 miljard euro ondersteund) opgericht om de overstromingsbescherming en zoetwatervoorziening op lange termijn te waarborgen. Steunend op de expertise en middelen van de overheid, lokale waterschappen, universiteiten en de particuliere sector zouden sommige aspecten van het project kunnen dienen als een model voor andere landen en regio's die met soortgelijke

uitdagingen worden geconfronteerd.⁹³

De Nederlandse overheid introduceerde nieuwe normen voor primaire kringen in 2015. Alle primaire waterkeringen moeten tegen 2017 aan deze normen voldoen.

Voorgestelde maatregelen⁹⁴

- Nederland moet de uitvoeringskloof te identificeren en maatregelenprogramma's op te stellen om de kloof dicht te maken. Vooral effectieve basis- en aanvullende maatregelen voor nutriëntenverontreiniging en stofspecifieke maatregelen voor chemische verontreinigingen zijn nodig.
- Nederland moet doorgaan met het beperken van het aantal vrijstellingen.
- Ervoor zorgen dat waterverontreiniging, onder andere door de landbouw, doeltreffend wordt aangepakt conform de nitratenrichtlijn en de kaderrichtlijn water om te verzekeren dat goede toestandsdoelstellingen kunnen worden bereikt.

Verbeteren van de duurzaamheid van steden

Het EU-beleid inzake het stadsmilieu moedigt steden aan om met hun beleid te werken aan duurzame stadsplanning, innovatief openbaar vervoer en mobiliteit in de stad, duurzame gebouwen, energie-efficiënte oplossingen en het behoud van de stedelijke biodiversiteit.

SDG 11 is erop gericht steden en menselijke woongebieden inclusief, veilig, veerkrachtig en duurzaam te maken.

Europa is een Unie van steden en gemeenten; circa 75 % van de bevolking van de EU woont in een stedelijk gebied.⁹⁵ Het stadsmilieu brengt specifieke uitdagingen voor het leefmilieu en de menselijke gezondheid met zich mee, maar biedt tegelijk kansen om hulpbronnen efficiënter te gebruiken.

De lidstaten, Europese instellingen, steden en belanghebbenden hebben een nieuwe stedelijke agenda opgesteld voor de EU (waarin het initiatief Smart Cities opgenomen is) om deze kwesties op een alomvattende wijze aan te pakken, met inbegrip van hun sociale en economische uitdagingen. De kern van deze stedelijke agenda voor de EU is de ontwikkeling van twaalf partnerschappen die zich richten op vastgestelde stedelijke uitdagingen, waaronder luchtkwaliteit en

⁹⁰ Europees Milieuagentschap, 2016. [European bathing water quality in 2015](#), blz. 26.

⁹¹ European Environment Agency, [State of bathing water country reports - Netherlands](#), 2016

⁹² RPA, 2014. Study on Economic and Social Benefits of Environmental Protection and Resource Efficiency Related to the European Semester. Studie voor de Europese Commissie, [Bijlage 1: Landenfiches](#)

⁹³ RPA, 2014. Study on Economic and Social Benefits of Environmental Protection and Resource Efficiency Related to the European Semester. Studie voor de Europese Commissie, [Bijlage 1: Landenfiches](#)

⁹⁴ De volledige reeks aanbevelingen met betrekking tot de kaderrichtlijn water staan [hier](#).

⁹⁵ Europees Milieuagentschap, [stadsmilieu](#)

huisvesting.⁹⁶

De Europese Commissie zal in 2017 een nieuw EU-benchmarksysteem lanceren⁹⁷.

De EU stimuleert groene steden door middel van financiering en prijzen, zoals de Europese Groene Hoofdstad Prijs voor steden met meer dan 100 000 inwoners en het Europese Green Leaf-initiatief voor steden en dorpen met 20 000 tot 100 000 inwoners. Amsterdam, 's-Hertogenbosch en Nijmegen zijn finalisten van de Europese Groene Hoofdstad-prijs geweest, en Nijmegen is de winnaar van de Groene Hoofdstad-prijs 2018.

Van de belangrijkste uitdagingen die in dit rapport zijn vermeld (water, lucht, natuur en biodiversiteit), is het vooral de luchtkwaliteit – tot op zekere hoogte in verband met verkeersopstoppen – die op lokaal niveau een prioriteit moet zijn. In een aantal steden worden innovatieve oplossingen met betrekking tot verkeersmanagement ontwikkeld en getest, maar de coherentie tussen nationaal en stedelijk beleid kan beter. Sommige steden (Utrecht, Rotterdam) ontwikkelen zones waar oude vervuilende voertuigen geen toegang toe hebben, maar de nationale regering weigert dit initiatief met officiële verkeersborden te ondersteunen. Zo ook subsidieert het nationale klimaatbeleid de verbranding van hout, terwijl de steden dat net proberen te beperken om de lokale luchtkwaliteit te verbeteren.



Nederland heeft 45 miljoen euro of 9% van zijn toewijzing in het kader van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) toegekend, exclusief technische bijstand voor duurzame stedelijke ontwikkeling.

Internationale overeenkomsten

De EU-verdragen bepalen dat het Europese milieubeleid op internationaal niveau maatregelen moet stimuleren om regionale en mondiale milieuproblemen aan te pakken.

De meeste milieuproblemen hebben een grensoverschrijdend en vaak mondiaal karakter en kunnen alleen via internationale samenwerking effectief worden aangepakt. Door de Unie afgesloten internationale milieuovereenkomsten zijn bindend voor de instellingen van de Unie en voor haar lidstaten. Daarom moeten de EU en de lidstaten alle relevante, multilaterale milieuovereenkomsten (MMO) tijdig ondertekenen, ratificeren en daadwerkelijk uitvoeren (MEA). Deze verplichting zal ook in belangrijke mate bijdragen tot de verwezenlijking van de DOD's waartoe de lidstaten zich in 2015 verbonden en die veel verplichtingen bevatten die al in juridisch bindende overeenkomsten zijn opgenomen.

Dat sommige lidstaten een aantal MMO's niet ondertekenden en/of ratificeerden, brengt de uitvoering in het gedrang, ook binnen de Unie, en schaadt de geloofwaardigheid van de Unie in gerelateerde onderhandelingen en op internationale bijeenkomsten waar derde landen, zoals een EU-beleidsdoelstelling voorschrijft, worden aangemoedigd om aan deze overeenkomsten deel te nemen. Bij stemmingen over overeenkomsten heeft dit een rechtstreekse impact op het aantal door de EU uit te brengen stemmen.

Nederland behoort tot de best presterende landen in de EU wat de ondertekening en ratificatie van dergelijke overeenkomsten betreft.

⁹⁶ <http://urbanagendaforthe.eu/>

⁹⁷ De Commissie werkt momenteel aan een [Urban Benchmarking and Monitoring](#)-instrument ("UBAM") dat in 2017 wordt gelanceerd. Naarmate er beste praktijken ontstaan, zullen die beter worden verspreid via de UBAM-app, en in toenemende mate via bijvoorbeeld Eurocities, ICLEI, CEMR, het Comité van de Regio's, Burgemeestersconvenant en andere.

Deel II: Regelgevingskader: uitvoeringsinstrumenten

4. Marktinstrumenten en investeringen

Groene belastingen en milieuschadelijke subsidies

Het Europees Actieplan Circulaire Economie moedigt het gebruik van financiële prikkels en economische instrumenten zoals belastingen aan om ervoor te zorgen dat de prijzen van producten beter hun milieukosten weerspiegelen. De geleidelijke afschaffing van milieuschadelijke subsidies, zonder uitstel, wordt beklemtoond en gemonitord via de jaarlijkse (Europees semester) nationale hervormingsprogramma's.

De belasting van verontreiniging en hulpbronnengebruik kan hogere inkomsten genereren en belangrijke sociale en ecologische voordelen creëren.

In 2014 waren de milieubelastinginkomsten goed voor 8,96 % van alle inkomsten uit belastingen en socialezekerheidsbijdragen (EU-28 gemiddeld: 6,35 %). Figuur 11 laat zien dat Nederland tot de top 25 % van de lidstaten behoort wat betreft het percentage belastinginkomsten dat uit milieubelastingen afkomstig is.

De belastingdruk verschuiven van belastingen op arbeid naar belastingen die minder schadelijk zijn voor de groei is een belangrijke uitdaging in Nederland. 57,5 % van de belastingdruk ligt op arbeid, wat het op een na hoogste percentage in de EU is (2012) en de banencreatie sterk belemmert.

Een studie⁹⁸ uit 2016 geeft aan dat er in Nederland heel wat potentieel is voor een verschuiving van belastingen op arbeid naar milieubelastingen. In een op goede praktijken gebaseerd scenario⁹⁹ kunnen deze belastingen 4,27 miljard euro extra genereren in 2018, oplopend tot 7,54 miljard euro in 2030 (beide in reële termen 2015). Dit komt neer op een stijging van 0,59 % en 0,86 % van

het bbp in respectievelijk 2018 en 2030.

De OESO stelt dat het ontwerp van een aantal milieugerelateerde belastingen, waaronder energiebelastingen, voor verbetering vatbaar is om zowel de milieu-effectiviteit als -kosten te verbeteren¹⁰⁰. Een recente studie in opdracht van de Europese Commissie bevestigt dit.¹⁰¹

De vermindering van milieuschadelijke subsidies is een andere belangrijke uitdaging. Nederland heeft een dieseldifferentiëring van 63 % ten opzichte van benzine¹⁰². Er wordt geschat dat de fiscale subsidiëring van bedrijfsauto's in Nederland tot een inkomstenverlies van ongeveer 750 miljoen euro per jaar leiden¹⁰³.

⁹⁸ Eunomia Research and Consulting, IEEP, Universiteit Aarhus, ENT, 2016. [Study on Assessing the Environmental Fiscal Reform Potential for the EU28](#). Noot: De nationale regeringen zijn verantwoordelijk voor het vaststellen van belastingtarieven binnen de internemarktregels van de EU en in dit verslag worden geen concrete suggesties gedaan om het niveau van de milieubelastingen te veranderen. Het presenteert slechts de bevindingen van de studie door Eunomia *et al* in 2016 over de voordelen die diverse milieubelastingen zouden kunnen opleveren. Het is dan aan de nationale autoriteiten om deze studie en de concrete gevolgen van die belastingen in de nationale context te beoordelen. Een eerste stap, die al door een aantal lidstaten is gezet, in verband hiermee is het oprichten van expertgroepen om de gevolgen te beoordelen en concrete voorstellen te formuleren.

⁹⁹ Het op goede praktijken gebaseerde scenario betekent dat vergelijkingen moeten worden gemaakt met een succesvolle belastingpraktijk in een andere lidstaat.

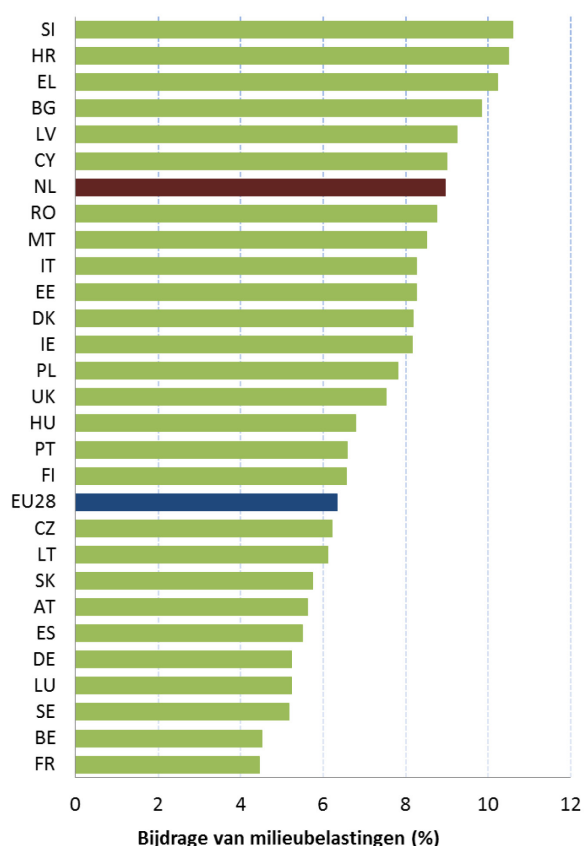
¹⁰⁰ OESO, 2015. [OECD Environmental Performance Reviews: The Netherlands 2015](#), OECD Publishing.

¹⁰¹ Eunomia Research and Consulting, IEEP, Universiteit Aarhus, ENT, 2016. [Study on Assessing the Environmental Fiscal Reform Potential for the EU28](#)

¹⁰² Update door de Europese Commissie, 2015 op basis van Harding M., 2014. [The Diesel Differential: Differences in the Tax Treatment of Gasoline and Diesel for Road Use](#). OECD Taxation Working Papers, No. 21.

¹⁰³ Harding M. 2014. [Personal Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses – Estimating the Fiscal and Environmental Costs](#). OECD Taxation Working Papers, No. 20.

Figuur 11: Procentueel aandeel van milieubelastinginkomsten in de totale belastinginkomsten en sociale bijdragen (exclusief toegerekende sociale bijdragen) in 2014¹⁰⁴



Andere milieuschadelijke subsidies houden verband met energie en landbouw, vooral dat laatste vanwege de zeer intensieve veehouderij in Nederland, wat tot het weglekken van nutriënten leidt¹⁰⁵.

Groene overheidsopdrachten

Het EU-beleid voor groene overheidsopdrachten moedigt lidstaten aan om verder te werken aan het realiseren van de doelstelling om in minstens 50 % van de openbare aanbestedingen groene aanbestedingscriteria te hanteren.

Groene Overheidsopdrachten (GO) is een proces waarbij overheidsinstanties ernaar streven goederen, diensten en werken aan te kopen die gedurende hun levenscyclus een beperkte impact op het milieu hebben in vergelijking met goederen, diensten en werken met dezelfde primaire functie die anders zouden worden aangekocht.

De koopkracht die overheidsopdrachten vertegenwoordigen, bedraagt ongeveer 14 % van het

bbp¹⁰⁶. Een substantieel deel van dat geld wordt besteed aan sectoren met een grote impact op het milieu, zoals de bouw- of transportsector, zodat GO kunnen helpen om de impact van overheidsuitgaven aanzienlijk te verlagen en duurzame, innovatieve bedrijven te stimuleren.

Nederland is een van de koplopers in de EU wat groene overheidsopdrachten betreft en overschrijdt reeds de aanbevelingen van de Commissie¹⁰⁷ voor overheidsopdrachten in de periode 2009/2010.

Onlangs werden meer dan veertig GO-criteria¹⁰⁸ gepubliceerd om de Nederlandse ervaring op EU-niveau te delen. Er wordt erkend dat deze goede praktijk zeer effectief is voor de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten en om te komen tot de harmonisatie van GO in de EU.

Nederland heeft een hoge mate van professionalisering van zijn inkoopprocessen bereikt en concentreert de bevoegdheid voor overheidsopdrachten in een klein aantal clusters, wat een zeer veelbelovende aanpak is. Nederland is ook voorloper op het gebied van circulaire inkopen en heeft in verband hiermee een paar proefprojecten lopen. Op 20-22 april 2016 organiseerde Nederland samen met de Commissie een conferentie over circulair inkopen, wat openbare aanbesteders uit heel Europa (en daarbuiten) toeliet om ervaringen uit te wisselen en om te leren van de Nederlandse aanpak op dit gebied.

De Commissie zou toejuichen dat Nederland goede praktijken met betrekking tot circulair aanbesteden blijft uitwisselen met andere landen.

Investerings: de bijdrage van EU-fondsen

In de regelgeving voor Europese structuur- en investeringsfondsen is bepaald dat de lidstaten milieu- en klimaatdoelstellingen in hun financieringsstrategieën en programma's voor economische, sociale en territoriale cohesie, plattelandontwikkeling en maritiem beleid moeten bevorderen, en de bekwaamheid van uitvoerende instanties om kosteneffectief en duurzaam in deze gebieden te investeren, moeten versterken.

¹⁰⁴ Eurostat, [Environmental tax revenues](#), geraadpleegd in oktober 2016.

¹⁰⁵ OESO, 2015. [OECD Environmental Performance Reviews: The Netherlands 2015](#), OECD Publishing. blz. 30-31.

¹⁰⁶ Europese Commissie, 2015. [Overheidsopdrachten](#)

¹⁰⁷ In haar mededeling "Overheidsopdrachten voor een beter milieu" ([COM \(2008\)400](#)) heeft de Commissie aanbevolen om een proces voor het vaststellen van gemeenschappelijke GO-criteria uit te werken. Het basisconcept van GO berust op duidelijke, controleerbare, verantwoorde en ambitieuze milieucriteria voor producten en diensten, gebaseerd op een levenscyclusbenadering en wetenschappelijk bewijsmateriaal.

¹⁰⁸ Piano, 2016. [Environmental criteria for sustainable public procurement](#)

Goed gebruikmaken van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen)¹⁰⁹ is essentieel om de milieudoelstellingen te bereiken en ze in andere beleidsdomeinen te integreren. Andere instrumenten zoals Horizon 2020, het LIFE-programma en het Europees Fonds voor Strategische Investerings¹¹⁰ (EFSI) kunnen de uitvoering en verspreiding van beste praktijken ook ondersteunen.

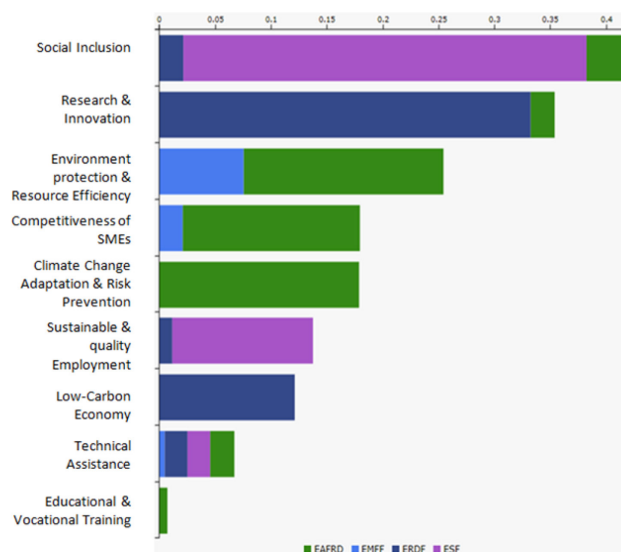
Voor Nederland is het totale budget voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF) 2014-2020 vrij klein (1,014 miljoen euro, waarvan 50 % voor het ESF bestemd is), en is het EFRO sterk op innovatie gericht. Er zijn vier operationele programma's (OP's) van het EFRO en één operationeel programma van het ESF.

Wat de schatting van milieugerelateerde uitgaven betreft, bedraagt de EFRO-toewijzing voor een koolstofarme economie 121 miljoen euro. Er zijn geen uitgaven voorzien voor aanpassing aan de klimaatverandering, noch voor leefmilieu en duurzaam transport, maar milieuthema's zullen een rol spelen in het kader van het streven naar innovatie en een koolstofarme economie. Ongeveer 9 % van het EFRO-budget zal worden gebruikt voor duurzame stadsontwikkeling, geconcentreerd in een van de OP's (West). Het OP van het ESF (totaal 30 miljoen euro) omvat vaardigheidstrainingen voor groene banen. Met name de door het EFRO gefinancierde internationale samenwerkingsprogramma's bieden volop kansen voor milieugerelateerde projecten.

Het is nog te vroeg om conclusies te trekken over het gebruik en de resultaten van het EFRO voor de periode 2014-2020, omdat de uitvoering van de desbetreffende programma's zich nog in een vroege fase bevindt.

De huidige gegevens suggereren dat de EU-fondsen voor de periode 2007-2013 vrijwel volledig zijn besteed.¹¹¹

Figuur 12: Europese structuur- en investeringsfondsen 2014-2020: Budget Nederland per thema, in miljarden euro's¹¹²



Wat de integratie van milieuoverwegingen in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) betreft, zijn de twee belangrijkste gebieden voor Nederland (net als voor alle lidstaten): ten eerste met behulp van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) ecologisch landbeheer en andere milieumaatregelen financieren, en daarbij de financiering van milieuschadelijke maatregelen vermijden; en ten tweede, zorgen voor de effectieve uitvoering van de eerste pijler van het GLB betreffende de randvoorwaarden en van de eerste pijler "vergroening".

Het goedgekeurde Nationale Programma voor Plattelandsontwikkeling (NPPO) onder het ELFPO heeft een budget van in totaal 614 miljoen euro. De geplande uitgaven voor de ecosysteemprioriteit bedragen 358 miljoen euro, wat neerkomt op 58,3 % van het totale budget, waarbij 238 miljoen euro en 38,7 % van het totale budget naar agromilieumaatregelen gaan. De agromilieumaatregel kan een zeer mooie rol spelen in het omkeren van de afname van de biodiversiteit in bepaalde doelgebieden in het land. Zonder ambitieuze baseline en ambitieuze vergroening zal de bijdrage van het Programma voor Plattelandsontwikkeling aan een beter leefmilieu in de meeste Nederlandse landbouwgebieden echter beperkt blijven.

De rechtstreekse betalingsenveloppe van Nederland voor de periode 2015-2020 bedraagt 3,624 miljard euro, volgens de gedelegeerde verordening (EU) nr. 994/2014 van de Commissie van 13 mei 2014, waarvan 30 % of 1,087 miljard euro aan milieuvriendelijke vergroeningspraktijken wordt toegewezen. Een milieuvriendelijke en ambitieuze uitvoering van de eerste

¹⁰⁹ Er bestaan vijf ESI-fondsen: het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Cohesiefonds (CF), het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) en het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV). Het EFRO, het CF en het ESF vormen samen de cohesiebeleidsfondsen.

¹¹⁰ EIB: [Europees Fonds voor Strategische Investerings](#)

¹¹¹ Definitieve gegevens voor de periode 2007-2013 zijn pas eind 2017 beschikbaar.

¹¹² Europese Commissie, [Europees structuur- en investeringsfondsen - Gegevens per land](#)

pijler vergroening zou uiteraard helpen om de milieusituatie in gebieden die niet onder plattelandsontwikkeling vallen te verbeteren, en indien nodig kan Nederland de uitvoering hiervan bijsturen.

5. Effectief beheer en kennis

SDG 16 heeft tot doel toegang tot justitie te bieden en op alle niveaus doeltreffende, verantwoordelijke en inclusieve instellingen uit te bouwen. SDG 17 is gericht op het versterken van de implementatiemiddelen, door de beleidscoördinatie en -samenhang te verbeteren, wetenschap, technologie en innovatie te stimuleren, partnerschappen op te richten en metingen van de gemaakte vorderingen te ontwikkelen.

Een effectief beheer van de EU-milieuwetgeving en het EU-milieubeleid vereist een passend institutioneel kader, een samenhangend en gecoördineerd beleid, bruikbare juridische en niet-juridische instrumenten, overleg met niet-gouvernementele belanghebbenden en voldoende kennis en vaardigheden¹¹³. Een succesvolle uitvoering hangt in grote mate af van de centrale, regionale en lokale overheden die legislatieve en administratieve kerntaken vervullen, met name betrouwbare uitvoeringswetgeving vaststellen, gecoördineerde acties ondernemen om milieudoelstellingen te verwezenlijken en de juiste beslissingen nemen over zaken zoals industriële vergunningen. De overheid voert niet alleen deze taken uit, maar moet er ook voor zorgen dat marktdeelnemers, nutsbedrijven en particulieren de voorschriften dag in dag uit naleven ("waarborgen van de naleving"). Ook het maatschappelijk middenveld heeft een rol te spelen, onder meer door middel van juridische acties. Om de rol van alle actoren te ondersteunen, is het cruciaal om kennis en bewijsmateriaal over de toestand van het milieu en over de milieudruk, drijvende milieukrachten en milieu-effecten te verzamelen en te delen.

Dialogo binnen lidstaten en tussen lidstaten en de Commissie over de doeltreffendheid van de huidige EU-milieuwetgeving draagt eveneens bij tot het effectieve beheer van de EU-milieuwetgeving en het EU-milieubeleid. Wetgeving kan alleen behoorlijk worden uitgevoerd als ze rekening houdt met de ervaringen van lidstaten bij de nakoming van EU-verbintenissen. Het Make it Work-initiatief, een door de lidstaten gestuurd project dat in 2014 werd opgezet, organiseert een debat over hoe de duidelijkheid, coherentie en structuur van EU-milieuwetgeving kan worden verbeterd zonder de bestaande bescherming te verzwakken.

Effectief beheer binnen centrale, regionale en lokale overheden

¹¹³ De Commissie werkt eraan om haar landspecifieke kennis over de kwaliteit en werking van de administratieve systemen van lidstaten te verbeteren.

Wie op nationaal, regionaal en lokaal niveau bij de uitvoering van EU-milieuwetgeving betrokken is, moet worden uitgerust met de nodige kennis, instrumenten en bekwaamheden om de verwezenlijking van de voordelen van die wetgeving alsmede het beheer van het handhavingproces te verbeteren.

Capaciteit om regels ten uitvoer te leggen

Het is cruciaal dat centrale, regionale en lokale autoriteiten over de nodige capaciteiten, vaardigheden en opleiding beschikken om hun eigen taken uit te voeren en doeltreffend samen te werken en met elkaar af te stemmen, binnen een meerlagig bestuursstelsel.

Nederland heeft drie territoriale bestuurslagen: de centrale overheid, 12 provinciebesturen en 393 gemeentebesturen. De decentrale overheden zijn autonoom (ze hebben hun eigen regels en voorschriften). 90 % van het werk van de gemeenten bestaat echter uit administratieve taken om nationale regels en beleidslijnen ten uitvoer te leggen¹¹⁴. Zij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het grootste deel van de uitgebreide Wet Milieubeheer. Voorts spelen de regionale waterschappen en de regionale eenheden van Rijkswaterstaat een belangrijke rol op het vlak van milieubeheer. Ze hebben specifieke taken met betrekking tot de verlening van vergunningen, inspecties en de handhaving van waterregelgeving.

Globaal gezien zijn de Nederlandse overheidsdiensten voldoende tot uitstekend in staat om aan hun milieuverplichtingen te voldoen. Bovendien bestaat er een lange traditie om alle relevante belanghebbenden in een vroeg stadium bij de beleidsvorming en, in voorkomend geval, bij de uitvoering te betrekken.



In Nederland berust de wetgevende macht hoofdzakelijk bij de centrale overheid en het parlement, terwijl de provincies en lokale autoriteiten de grootste

¹¹⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016. [De Nederlandse Publieke Dienst](#), blz. 13.

verantwoordelijkheid dragen om milieuwetgeving toe te passen en te handhaven. Lokale autoriteiten zijn er, zoals in de meeste lidstaten, verantwoordelijk voor bijvoorbeeld afvalbeheer. Deze taken worden vaak toevertrouwd aan privépartners waarop de lokale overheid toezicht houdt. De uitvoering van milieuvorschriften, bijv. milieuvergunningen verlenen, inspecties uitvoeren en regels handhaven, gebeurt ook op nationaal en gemeentelijk niveau. Het merendeel van het mkb valt onder de milieubevoegdheid van gemeenten.

Om een aantal belangrijke tekortkomingen die in de beleidsuitvoering waren ontstaan te verhelpen, richtte Nederland in 2014 29 milieudiensten op om deskundigheid op het gebied van milieuvergunning en milieuhandhaving te consolideren en te versterken¹¹⁵.

In de loop der jaren heeft Nederland zijn milieugerelateerde rechtsinstrumenten en de verdeling van verantwoordelijkheden over de drie bestuurslagen geïntegreerd en vereenvoudigd. Volgens de OESO boekte Nederland een indrukwekkende vooruitgang op het vlak van stroomlijning, onder andere dankzij een grote wetsherziening om alle nationale milieuwetgeving in de Omgevingswet te consolideren.

Hoewel de vereenvoudiging van de nationale vergunningsprocedures, door de bestaande wetgevingen in één overkoepelende wet inzake milieu en grondgebruik te integreren, moet worden toegejuicht, moet ervoor worden zorgen dat alle bestaande EU-verplichtingen (procedurele en inhoudelijke) worden nageleefd. Met het "Make it Work-initiatief" argumenteerde Nederland dat de nationale stroomlijning nog kan worden ondersteund door stroomlijning op EU-niveau¹¹⁶.

De OESO¹¹⁷ heeft gewaarschuwd dat de decentralisering van taken niet noodzakelijk met extra middelen is gepaard gegaan. Als gevolg hiervan worstelen subnationale autoriteiten mogelijk met een tekort aan financiële, bestuurlijke, personele en technische capaciteit om hun nieuwe taken uit te voeren, wat tot een inconsistente uitvoering van het beleid kan leiden.

Nederland zet EU-richtlijnen doorgaans tijdig om. Bij conformiteitscontroles komen normaal alleen kleine problemen aan het licht. Dit weerspiegelt Nederlands doorgaans ernstige benadering van de bescherming van de menselijke gezondheid en het leefmilieu, ondanks sterk concurrerende belangen. Het aantal inbreukprocedures en klachten/verzoekschriften tegen Nederland in verband met milieuwetgeving is zeer laag,

omdat er een cultuur van echt constructieve dialoog bestaat alvorens nieuwe beleidslijnen vast te stellen en ook omdat het nationale rechtsstelsel goed functioneert. Door de hoge bevolkingsdichtheid en de industriële, verkeers- en landbouwdruk op het leefmilieu is de marge voor nieuwe beleidslijnen echter klein. Verkeer (luchtkwaliteit) en landbouw (verontreiniging door nitraten) blijken moeilijk aan te pakken en leiden herhaaldelijk tot het zoeken naar flexibiliteit binnen het bestaande juridische kader van de EU.

In sommige milieuzaken die particulieren of ngo's de voorbije jaren aanspanden voor nationale rechtbanken verzochten Nederlandse rechters het Europees Hof van Justitie om prejudiciële uitspraken te doen. Dit vormde een waardevolle bijdrage aan de ontwikkeling van het EU-milieurecht omdat prejudiciële beslissingen het Hof van Justitie in staat stellen een coherente interpretatie van de EU-wetgeving te geven.

Ondersteunen van andere lidstaten met knowhow op basis van de in Nederland geleerde lessen inzake meerlagig milieubeheer.

Coördinatie en integratie

Nederland heeft een lange traditie van alomvattende nationale milieubeleidsplannen (NMP's) die als goede praktijken voor andere landen dienden. Sinds het vierde NMP (2001) is er echter geen nieuw algemeen plan goedgekeurd. Hierdoor, en ook omdat er geen alomvattende duurzame ontwikkelingsstrategie bestaat, kon er een zekere versnippering ontstaan die resulteerde in een overvloed aan actieplannen, programma's en vrijwillige overeenkomsten. Voorts stelt de OESO in haar Environmental Performance Review 2015 voor Nederland dat als gevolg daarvan kortetermijnacties misschien niet zo effectief waren in het licht van langetermijndoelstellingen.

Het moet worden toegejuicht dat de overheid een modernisering van het milieubeleid¹¹⁸ heeft aangekondigd, met de nadruk onder andere op opkomende risico's, een actievere internationale samenwerking en de voortzetting van inspanningen om milieuwetgeving en -voorschriften te stroomlijnen. De overheid ziet ook een nieuwe rol voor zichzelf weggelegd: nieuwe partnerschappen tot stand brengen om de energie van het maatschappelijk middenveld en de privésector aan te boren. De OESO heeft gesuggereerd dat er grenzen zijn aan deze benadering en dat dergelijke overeenkomsten selectiever moeten worden gebruikt, namelijk alleen wanneer er sprake is van een win-winsituatie die tot de verwachte beleidsresultaten kan leiden zonder sancties te moeten

¹¹⁵ OESO, 2015. [OECD Environmental Performance Reviews: The Netherlands 2015](#), OECD Publishing.

¹¹⁶ <http://www.ieep.eu/work-areas/environmental-governance/better-regulation/make-it-work>

¹¹⁷ Idem.

¹¹⁸ Memorandum aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Milieu (Nederlandse regering, 2014).

opleggen¹¹⁹.

Alle 12 Nederlandse provincies werken samen in het Europese ENCORE-netwerk van regionale milieuministers. De provincies zijn eveneens verantwoordelijk om in hun operationele programma's prioriteiten te stellen voor de ESI-fondsen. Provincies leggen de voorwaarden vast voor lokale actie.

Effectbeoordelingen zijn belangrijke instrumenten om in elk overheidsbeleid milieuoverwegingen te integreren¹²⁰. Nederland doet het goed wat strategische milieubeoordelingen (SMB) voor plannen en programma's alsmede milieueffectbeoordelingen (MEB) voor projecten betreft, met bijvoorbeeld een onafhankelijke commissie voor milieueffectbeoordelingen om de kwaliteit te waarborgen. Het bredere Nederlandse effectbeoordelingssysteem¹²¹ om de economische, sociale en ecologische kosten en baten en de administratieve lasten van nieuwe beleidslijnen en wetgeving te analyseren, behoort tot de meest uitgewerkte in de EU. Het systeem omvat een onafhankelijk en extern adviesorgaan (Actal, het Nederlands Adviescollege Toetsing Regeldruk). Het blijkt echter niet systematisch in alle beleidsdomeinen te worden toegepast¹²². Een verkennende studie wees uit dat het Nederlandse EB-systeem uit een reeks gedeeltelijke EB's bestaat en dat de raadpleging van belanghebbenden niet verplicht is¹²³. Er lijkt ruimte te bestaan om de complexiteit van het systeem aan te pakken, om de transparantie en databank van het systeem te verbeteren en om belanghebbenden beter bij zaken te betrekken.

De Commissie publiceerde in 2016 richtsnoeren¹²⁴ met betrekking tot het opzetten van gecoördineerde en/of gezamenlijke procedures die gelijktijdig onderworpen zijn aan beoordelingen in het kader van de MEB-richtlijn, de

habitatrichtlijn, de kaderrichtlijn water en de richtlijn industriële emissies.

Als gevolg van de overstromingsrisico's in Nederland is er een zeer goed gevestigde traditie van vooruitziendheid in de ruimtelijke ordening, met ruimte voor flexibiliteit. Nederland blinkt uit in langetermijndenken en het maken van langetermijnafspraken over ruimtelijke ordening.

Waarborgen van de naleving

De EU-wetgeving in het algemeen en specifieke bepalingen inzake inspecties, andere controles, sancties en milieuaansprakelijkheid helpen de basis leggen voor de systemen die lidstaten nodig hebben om aan de milieuvoorschriften van de EU te voldoen.

Overheden zorgen er mede voor dat verantwoordelijke partijen verantwoording afleggen door de naleving te monitoren en te bevorderen en door geloofwaardige vervolgacties (d.w.z. handhavingsacties) te ondernemen wanneer er zich inbreuken voordoen of partijen aansprakelijk zijn. Het toezicht op de naleving kan worden uitgevoerd op initiatief van de overheid zelf of naar aanleiding van klachten van burgers. Dit kan verschillende soorten controles inhouden, waaronder inspecties van vergunde activiteiten, toezicht op mogelijk illegale activiteiten, onderzoek naar misdaden en audits met betrekking tot systemische zwakke punten. Daarnaast bestaan er allerlei middelen om de naleving te bevorderen, zoals bewustmakingscampagnes, richtsnoeren en online informatie-instrumenten. De opvolging van inbreuken en aansprakelijkheden kan administratieve maatregelen (bijvoorbeeld intrekking van een vergunning) omvatten alsmede de toepassing van het strafrecht¹²⁵, het nemen van maatregelen krachtens het aansprakelijkheidsrecht (bijvoorbeeld verplicht herstel na schade als gevolg van een ongeval volgens aansprakelijkheidsregels) en de toepassing van het contractenrecht (bijvoorbeeld maatregelen om de naleving van natuurbeschermingscontracten af te dwingen). Samen zorgen al deze interventies voor het waarborgen van de naleving zoals in figuur 13 weergegeven.

¹¹⁹ OESO, 2015. [OECD Environmental Performance Reviews: The Netherlands 2015](#), OECD Publishing.

¹²⁰ In artikel 11 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is het volgende bepaald: "De eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Unie, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling."

¹²¹ Rijksoverheid, 2012. [Integraal afwegingskader beleid en regelgeving – IAK](#).

¹²² Waarnemingen tijdens de EU Semester-onderzoeksmissie van de Europese Commissie naar Den Haag, 4-5 december 2014.

¹²³ RPA, 2015. [Assessing the Potential Cost Savings and Resource Savings of Investments in 4 SME sectors](#), studie voor de Europese Commissie.

¹²⁴ Europese Commissie, 2016. Mededeling van de Commissie — [Richtsnoer van de Commissie inzake het stroomlijnen van milieubeoordelingen uitgevoerd op grond van artikel 2, lid 3, van de richtlijn milieueffectbeoordeling](#) (Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad, zoals gewijzigd door Richtlijn 2014/52/EU).

¹²⁵ Europese Unie, [Richtlijn milieucriminaliteit 2008/99/EG](#)

Figuur 13: Waarborging van de naleving van milieuwetgeving



Beste praktijken leggen nu het accent op een risicogebaseerde aanpak op strategisch en operationeel niveau, waarbij de beste mix van nalevingstoezicht, bevordering en handhaving op de ernstigste problemen wordt gericht. Beste praktijken erkennen ook de nood aan coördinatie en samenwerking tussen de verschillende instanties om consistentie te garanderen, dubbel werk te voorkomen en de administratieve lasten te beperken. Actieve deelname aan bestaande pan-Europese netwerken van inspecteurs, politie, officieren van justitie en rechters, zoals IMPEL¹²⁶, EUFJE¹²⁷, ENPE¹²⁸ en EnviCrimeNet¹²⁹, is een waardevol instrument om ervaringen en goede praktijken uit te wisselen.

Momenteel bestaan er een aantal sectorale verplichtingen met betrekking tot inspecties en zorgt de EU-richtlijn inzake milieuaansprakelijkheid (RMA)¹³⁰ ervoor dat het principe "de vervuiler betaalt" wordt toegepast bij ongevallen en incidenten die het milieu schaden. Voorts geeft publiekelijk beschikbare informatie inzicht in de bestaande sterke en zwakke punten in elke lidstaat.

Voor elke lidstaat zijn de volgende punten beoordeeld: het gebruik van risicogebaseerde waarborging van de naleving; de coördinatie en samenwerking tussen autoriteiten en de deelname aan pan-Europese netwerken; en de belangrijkste uitvoeringsaspecten van de RMA conform het onlangs gepubliceerde uitvoeringsverslag van de Commissie en de REFIT-beoordeling¹³¹.

¹²⁶ [Netwerk van de Europese Unie voor de tenuitvoerlegging en handhaving van het milieurecht](#)

¹²⁷ [European Union Forum of judges for the environment \(Europees forum van milieurechters\)](#)

¹²⁸ [The European Network of Prosecutors for the Environment \(Europees netwerk van openbare aanklagers voor het milieu\)](#)

¹²⁹ [EnviCrimeNet](#)

¹³⁰ Europese Unie, [Milieuaansprakelijkheidsrichtlijn 2004/35/CE](#), blz. 56.

¹³¹ [COM\(2016\)204 final](#) en [COM\(2016\)121 final](#) van 14 april 2016. Hierin benadrukt men de nood aan beter gegevensmateriaal over hoe de richtlijn in de praktijk wordt gebruikt; de nood aan instrumenten om

Nederland hanteert een brede, risicogebaseerde aanpak om de naleving te waarborgen, zoals blijkt uit het volgende:

- de *Tafel van Elf* is een instrument dat de belangrijkste factoren die van invloed zijn op de naleving definieert. Dit instrument, waarmee de oorzaken van niet-naleving kunnen worden geanalyseerd, wordt in de milieusector veel gebruikt om de waarborging van de naleving te sturen¹³².
- Nederland heeft goede praktijken ter bevordering van de naleving, met name op het vlak van de gestructureerde dialoog met de gereguleerde gemeenschap.
-
- De Nederlandse inspectiediensten implementeren het concept *milieu-inspectiecyclus*, dat binnen een belangrijk IMPEL-project onder leiding van Nederland is ontwikkeld.
- Risicogebaseerde beoordelingen worden op grote schaal gebruikt om sectoren te classificeren, gericht te inspecteren en de inspectiefrequentie te bepalen¹³³. In Nederland schroeft men de frequentie van risicogebaseerde inspecties vaak terug voor ondernemingen met een goede staat van dienst op het vlak van naleving.

Er ontbreekt actuele informatie over:

- regelingen voor gegevensverzameling om het gebruik en de effectiviteit van verschillende interventies ter waarborging van de naleving te volgen¹³⁴;
- de mate waarin risicogebaseerde methodes worden gebruikt voor directe waarborging van de naleving in specifieke probleemgebieden die elders in dit landenrapport worden belicht, d.w.z. de bedreigingen voor beschermde habitattypes en soorten, luchtkwaliteitsproblemen en de druk van

de tenuitvoerlegging ervan te ondersteunen, zoals begeleiding, opleiding en RMA-registers; en de nood aan financiële zekerheid mochten er zich ongevallen of incidenten voordoen die saneringskosten met zich meebrachten.

¹³² De Schraaf, A., 2005. 'The Compliance Strategy in the Netherlands,' in Proceedings of the Seventh International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, Marrakech, Marokko.

¹³³ De Milieudienst Rijnmond (DCMR) heeft bijvoorbeeld een geavanceerde risicogebaseerde handavingsaanpak ontwikkeld (gebaseerd op milieurisico's, milieu-impact en milieuprestaties van afzonderlijke installaties) om de beschikbare instrumenten op een effectievere en efficiëntere manier in te zetten en om exploitanten te stimuleren om hun milieuprestaties te verbeteren. Het doel bestaat erin om de inspectielast voor ondernemingen te verminderen door risicocategorieën in te voeren om het onderscheid te maken tussen ondernemingen met een goede naleving (minder inspecties) en ondernemingen met een zwakke naleving.

¹³⁴ Dat er ruimte voor verbetering is, wordt gesuggereerd in Faure, M./Svatikova, K., 2012. Criminal or Administrative Law to Protect the Environment? Evidence from Western Europe, *Journal of Environmental Law*, blz. 22; IMPEL, 2014. [IRI Report DCMR Environmental Protection Agency](#)

diffuse waterverontreiniging op de waterkwaliteit.

Nederland heeft ernstige inspanningen geleverd om een goede coördinatie en samenwerking tussen de diverse inspectie-instanties op verschillende niveaus tot stand te brengen. Er zijn milieunetwerken opgericht op nationaal niveau en de Inspectieraad is opgericht als samenwerkingsorgaan op hoog niveau om de consistentie van het inspectiewerk in beleidsdomeinen te waarborgen¹³⁵. In Nederland worden in het kader van coördinatie gemeenschappelijke prioriteiten voor het strafrecht en bestuursrecht bepaald¹³⁶. De databank InspectieView is ontwikkeld om inspectieresultaten digitaal te kunnen uitwisselen tussen nationale en subnationale inspectiediensten.

Nederland is behalve medeoprichter ook een van de belangrijkste drijvende krachten van IMPEL, staat aan het hoofd van diverse individuele projecten en draagt bij tot het interne netwerkbeheer. Nederland is ook actief betrokken bij het werk van andere supranationale milieuhandavingsnetwerken zoals ENPE, EnviCrimeNet en EUFJE. Samen met het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en andere lidstaten legde Nederland in het kader van het Make it Work-project principes vast voor de opstelling van bepalingen over de waarborging van de naleving in EU-milieuwetgeving¹³⁷.

Nederland heeft richtsnoeren uitgevaardigd over de toepassing van Nederlandse omzettingswetgeving voor de richtlijn inzake milieuaansprakelijkheid. De reeds bestaande nationale wetgeving is gelijktijdig van toepassing in aansprakelijkheidssituaties, boven de significantiedrempel, maar de bevoegdheden die de omzettingswetgeving toekent aan overheidsinstanties prevaleren in geval van een conflict met andere bevoegdheden. Dit zal vooral relevant zijn voor het verschil tussen de verplichte kostendekking krachtens de RMA en de beoordelingsmarge van de bevoegde autoriteit om de kostendekking te beperken, krachtens de Wet bodembescherming. Het uitvoeringsbesluit bepaalt dus dat in geval van tegenstrijdige bevoegdheden de implementerende wet altijd prevaleert. In geval van een ernstig ongeval zoals in januari 2011 in Moerdijk is de reeds bestaande wetgeving door de lokale autoriteiten toegepast. Na het faillissement van de exploitant in die zaak werden de milieukosten slechts beperkt gedekt (totale kosten van om en bij de 70 miljoen euro). In het algemeen heeft Nederland geen adequaat nationaal systeem voor financiële dekking van

alle aansprakelijkheden krachtens de richtlijn. Financiële dekking is echter verplicht voor specifieke activiteiten zoals de opslag in ondergrondse tanks en de opslag of verwerking van professionele pyrotechnische artikelen.

Voorgestelde maatregelen

- Transparanter maken van de organisatie en werking van de waarborging van de naleving en van de manier waarop significante risico's worden aangepakt, zoals hierboven geschetst.
- Verdere stappen zetten om een doeltreffend systeem voor financiële dekking van milieuaansprakelijkheid uit te werken zodat exploitanten niet alleen verzekeringsdekking hebben maar die ook daadwerkelijk aanspreken (onlangs is een voorstel gelanceerd om overheidsinstanties te machtigen om voor Seveso-activiteiten een financiële dekking te eisen).

Inspraak en toegang tot de rechter

Het Verdrag van Aarhus, gerelateerde EU-wetgeving inzake inspraak en milieueffectbeoordeling, en de jurisprudentie van het Hof van Justitie stellen dat burgers en hun organisaties de kans moeten krijgen om deel te nemen aan de besluitvorming over projecten en plannen en dat burgers effectieve toegang tot de rechter moeten hebben inzake milieuaangelegenheden.

Burgers kunnen het leefmilieu beter beschermen indien ze kunnen steunen op de drie pijlers van het Verdrag van Aarhus betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden ("het Verdrag van Aarhus"). Inspraak in het bestuurlijke besluitvormingsproces is een belangrijk element om ervoor te zorgen dat de overheid haar beslissingen op de best mogelijke basis neemt. De Commissie is voornemens om in een later stadium de naleving van de vereisten inzake verplichte inspraak systematischer te onderzoeken.

De toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden bestaat uit een reeks garanties die burgers en hun organisaties toelaten om handelingen of nalatigheden van de overheid voor een rechtbank te betwisten. Het is een instrument voor decentrale uitvoering van de EU-milieuwetgeving.

Voor elke lidstaat zijn twee cruciale elementen voor effectieve toegang tot de rechter systematisch beoordeeld: de rechtspositie van het publiek, met inbegrip van ngo's, en de mate waarin buitensporige kosten een obstakel vormen.

Nederland geeft zowel individuen als ngo's doorgaans brede toegang tot de rechter¹³⁸. Er is ook geen bewijs dat

¹³⁵ Inspectieraad, 2016. [Samenwerkende rijksinspecties](#)

¹³⁶ De prioriteiten worden bepaald op basis van risicoanalyses zoals het Nationaal Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit en elementen van de regionale handavingsprogramma's. De Landelijke Milieukamer beslist op tactisch niveau over de toewijzing van onderzoeken. Deelnemers zijn: het gespecialiseerde parket, de Nationale Politie, ILT IOD en NVWA IOD.

¹³⁷ Make it work, [drafting principles on compliance assurance](#).

¹³⁸ Meer dan 70 % van de Nederlanders beschouwt rechters en rechtbanken als onafhankelijk, wat het zevende hoogste niveau in de

de kosten voor gerechtelijke stappen onbetaalbaar zijn.

Toegang tot informatie, kennis en bewijzen

Het Verdrag van Aarhus en de gerelateerde EU-wetgeving inzake toegang tot informatie en het uitwisselen van ruimtelijke gegevens stellen dat het publiek toegang moet hebben tot duidelijke informatie over het milieu, met inbegrip van hoe EU-milieuwetgeving ten uitvoer wordt gelegd.

Het is van cruciaal belang voor de overheid, het publiek en het bedrijfsleven dat milieu-informatie op een efficiënte en effectieve manier wordt uitgewisseld. Dit betekent dat rapporten van bedrijven en overheden actief en steeds meer elektronisch onder het publiek worden verspreid.

Het Verdrag van Aarhus¹³⁹, de richtlijn inzake de toegang tot milieu-informatie¹⁴⁰ en de INSPIRE-richtlijn¹⁴¹ creëren samen een juridische basis voor de uitwisseling van milieu-informatie tussen de overheid en het publiek. Zij vertegenwoordigen ook het groene deel van het lopende EU-actieplan inzake e-overheid¹⁴². De eerste twee instrumenten creëren verplichtingen om, zowel op verzoek als actief, informatie aan het publiek te verschaffen. De INSPIRE-richtlijn is een baanbrekend instrument voor de elektronische uitwisseling van gegevens tussen overheidsinstanties. Het informatie-uitwisselingsbeleid van deze instanties kan variëren. Zo kan de toegang tot gegevens gratis zijn of niet. De INSPIRE-richtlijn zet een geoportaal op dat aangeeft in welke mate ruimtelijke gegevens, d.w.z. gegevens met betrekking tot specifieke locaties (zoals de gegevens van luchtkwaliteitscontroles), in elke lidstaat worden uitgewisseld. Een van de voordelen van de richtlijn is dat ze de rapportageverplichtingen van overheidsinstanties faciliteert.

Voor elke lidstaat zijn de toegankelijkheid van milieugegevens (op basis van wat de INSPIRE-richtlijn beoogt), evenals het gegevensuitwisselingsbeleid ("open data") systematisch beoordeeld¹⁴³.

Er is in Nederland een actief wettelijk kader voor verspreiding opgezet dat als operationeel kan worden beschouwd¹⁴⁴. Een van de gerapporteerde obstakels was

de te technische informatie met betrekking tot de ePRT-rapportageverplichtingen, die niet altijd even gemakkelijk te begrijpen zijn voor het publiek.¹⁴⁵

Nederland zette een voor het publiek toegankelijke kennisbank¹⁴⁶ voor milieuwetgeving op en ontwikkelde instrumenten voor de tenuitvoerlegging van die wetgeving.

Nederland doet het goed wat betreft de tenuitvoerlegging van de INSPIRE-richtlijn als ondersteunend kader om milieu-informatie actief onder het publiek te verspreiden.

Nederland heeft in het driejaarlijkse verslag over de tenuitvoerlegging van INSPIRE¹⁴⁷ aangegeven dat het nodige beleid inzake gegevensuitwisseling dat de toegang tot en het gebruik van ruimtelijke gegevens door nationale overheidsinstanties, overheidsinstanties van andere lidstaten en EU-instellingen zonder procedurele obstakels mogelijk maakt, beschikbaar is en ten uitvoer is gelegd. Nederland voert een open-databaseleid. Geschat wordt dat 95 % van de beschikbare ruimtelijke informatie uit open data bestaat.

Uit beoordelingen van door Nederland uitgegeven monitoringrapporten¹⁴⁸ en uit de ruimtelijke informatie die Nederland op het INSPIRE-geoportaal¹⁴⁹ heeft gepubliceerd, blijkt dat niet alle ruimtelijke informatie die nodig is voor de beoordeling en tenuitvoerlegging van de EU-milieuwetgeving beschikbaar of toegankelijk is gemaakt. Het grootste deel van deze ontbrekende ruimtelijke informatie bestaat uit de milieugegevens die krachtens de geldende rapportage- en monitoringvoorschriften van de EU-milieuwetgeving verplicht beschikbaar moeten worden gesteld.

Voorgestelde maatregelen

- Identificeren en documenteren van alle ruimtelijke-gegevenssets die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving en toegankelijk maken van minstens de "ruwe" gegevens en documentatie voor andere overheidsinstanties en het publiek door middel van de in de INSPIRE-richtlijn voorziene digitale diensten.

EU is. Zie Europese Commissie, 2016. [The 2016 Justice Scoreboard](#), blz. 35.

¹³⁹ Europese Unie, [Richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie](#)

¹⁴⁰ Europese Unie, [INSPIRE-richtlijn 2007/2/EG](#)

¹⁴¹ Europese Commissie, 2016. [INSPIRE-richtlijn](#)

¹⁴² Europese Unie, EU eGovernment Action Plan 2016-2020 Accelerating the digital transformation of government [COM\(2016\) 179](#) final

¹⁴³ Op verzoek van de Commissie hebben de meeste lidstaten een INSPIRE-actieplan verstrekt waarin problemen met de tenuitvoerlegging worden aangepakt. Deze plannen worden momenteel door de Commissie beoordeeld.

¹⁴⁴ Verwijzing naar het rapport dat Nederland in 2013 indiende bij het

secretariaat van het Verdrag van Aarhus.

¹⁴⁵ UNECE, 2013. [Aarhus Convention National Implementation Reports Netherlands](#)

¹⁴⁶ <http://www.infomil.nl/>

¹⁴⁷ Europese Commissie, [INSPIRE-rapporten](#)

¹⁴⁸ [INSPIRE-indicator trends](#)

¹⁴⁹ [Inspire Resources Summary Report](#)