



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 29.11.2012
COM(2012) 710 final

2012/0337 (COD)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**inzake een nieuw algemeen milieuactieprogramma voor de Europese Unie voor de
periode tot en met 2020**

“Goed leven, binnen de grenzen van onze planeet”

(Voor de EER relevante tekst)

{SWD(2012) 397 final}

{SWD(2012) 398 final}

TOELICHTING

1. CONTEXT VAN HET VOORSTEL

Milieuactieprogramma's (MAP's) geven al sinds het begin van de jaren zeventig richting aan de ontwikkeling van het milieubeleid van de EU. Overeenkomstig het Verdrag worden MAP's aangenomen op grond van de gewone wetgevingsprocedure. Het zesde MAP is in juli 2012 afgelopen. Naar aanleiding van verzoeken van belanghebbenden, waaronder de Raad en het Europees Parlement, stelt de Europese Commissie een vervolgprogramma voor.

De context van dit voorstel is vierledig. Allereerst geldt dat er ondanks vooruitgang op sommige vlakken nog altijd grote ecologische problemen zijn, evenals mogelijkheden om het milieu beter bestand te maken tegen systeemrisico's en -veranderingen. Ten tweede heeft de EU de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei aangenomen die richting geeft aan de ontwikkeling van het beleid in de periode tot en met 2020. Ten derde biedt de behoefte aan structurele hervormingen, ook al hebben veel lidstaten moeite de economische crisis het hoofd te bieden, nieuwe mogelijkheden voor de EU om de richting op te gaan van een inclusieve groene economie. Tot slot heeft Rio+20 het belang van een mondiale dimensie onderstreept.

Dit MAP heeft tot doel de bijdrage van het milieubeleid aan de overgang naar een hulpbronnenefficiënte, koolstofarme economie te intensiveren – een economie, waarin het natuurlijk kapitaal wordt beschermd en versterkt, en de gezondheid en het welzijn van de burgers wordt gewaarborgd. Het programma voorziet in een overkoepelend kader voor het milieubeleid tot en met 2020. Daarbij worden negen prioritaire doelstellingen geformuleerd, die de EU en haar lidstaten moeten zien te bereiken.

De verwezenlijking van milieu- en klimaatgerelateerde doelen en doelstellingen is een gedeelde verantwoordelijkheid van de EU en haar lidstaten. Dit programma moet op het passende niveau worden uitgevoerd, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel.

2. RESULTATEN VAN DE RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN EN EFFECTBEOORDELING

Voor het opstellen van dit voorstel heeft de Commissie een effectbeoordeling verricht, waarbij rekening is gehouden met de standpunten die de andere instellingen van de EU en een breed scala van belanghebbenden kenbaar hebben gemaakt. Ook is gebruikgemaakt van een aantal studies en onderzoeken. Uit de beoordeling bleek dat het voorstel op een aantal manieren voor toegevoegde waarde kan zorgen: door een strategisch kader voor het milieubeleid in de EU te bieden; door te zorgen voor complementariteit en samenhang; door te zorgen voor voorspelbaarheid en een gelijk speelveld; en door actie te stimuleren op alle bestuursniveaus. De standpunten van de meeste belanghebbende partijen sluiten aan bij deze bevindingen en bij de voorgestelde krachtlijnen van het voorstel.

3. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad inzake een nieuw algemeen milieuactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2020 is gebaseerd op artikel 192, lid 3, VWEU.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het programma in dit voorstel voor een besluit is ontwikkeld overeenkomstig het voorstel van de Commissie voor het meerjarig financieel kader 2014-2020 van de EU.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

inzake een nieuw algemeen milieuactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2020

“Goed leven, binnen de grenzen van onze planeet”

(Voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 192, lid 3,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Economisch en Sociaal Comité¹,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's²,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Unie heeft zichzelf tot doel gesteld tegen 2020 te zijn uitgegroeid tot een slimme, duurzame en inclusieve economie, middels een reeks beleidsmaatregelen en acties gericht op een koolstofarme en hulpbronnefficiënte economie³.
- (2) De opeenvolgende milieuactieprogramma's voorzien al sinds 1973 in een kader voor uniale actie op het gebied van milieu.
- (3) Het zesde communautaire milieuactieprogramma (6e MAP) is in juli 2012 afgelopen, maar veel van de maatregelen en acties die uit hoofde van het programma zijn gestart, worden nog steeds uitgevoerd.
- (4) In de eindbeoordeling van het 6e MAP werd geconcludeerd dat het programma een gunstige uitwerking heeft op het milieu en heeft voorzien in een overkoepelende

¹ PB C [...] van [...], blz. [...].

² PB C [...] van [...], blz. [...].

³ COM(2010) 2020 (PB C 88 van 19.3.2011) en EUCO 13/10.

strategische richting voor het milieubeleid. Ondanks deze resultaten zijn er nog altijd onduurzame trends binnen alle vier de prioritaire gebieden die in het 6e MAP zijn vastgesteld: klimaatverandering, biodiversiteit, milieu en gezondheid, en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen en afvalbeheer.

- (5) In de eindbeoordeling wordt gewezen op bepaalde tekortkomingen van het 6e MAP, die in het nieuwe programma moeten worden aangepakt.
- (6) Mondiale systeemrends en problemen met betrekking tot de bevolkingsdynamiek, verstedelijking, ziektes en pandemieën, steeds snellere technologische verandering en onduurzame economische groei dragen stuk voor stuk bij aan de complexiteit van het oplossen van de ecologische problemen en het verwezenlijken van duurzame ontwikkeling op de lange termijn. Om de welvaart van de Unie op lange termijn te waarborgen, moet verdere actie worden ondernemen om die problemen aan te pakken.
- (7) Met het oog op een langetermijnvisie voor 2050 is het van cruciaal belang dat er prioritaire doelstellingen van de Unie voor 2020 worden vastgesteld. Het nieuwe programma moet voortbouwen op de beleidsinitiatieven van de Europa 2020-strategie⁴, met inbegrip van het klimaat- en energiepakket van de EU⁵, de routekaart voor een koolstofarme economie in 2050⁶, de EU-strategie voor biodiversiteit tot 2020⁷, het stappenplan voor een efficiënt hulpbronnengebruik in Europa⁸ en het vlaggenschipinitiatief Innovatie-Unie⁹.
- (8) Het programma moet met name bijdragen aan de verwezenlijking van de milieudoelstellingen die de EU reeds is overeengekomen.
- (9) De Unie is overeengekomen uiterlijk in 2020 een reductie van de broeikasgassen met ten minste 20% te verwezenlijken (30% op voorwaarde dat overige ontwikkelde landen zich verbinden tot vergelijkbare emissiereducties en dat ontwikkelde landen voldoende bijdragen overeenkomstig hun verantwoordelijkheden en respectieve mogelijkheden); te zorgen dat uiterlijk in 2020 20% van het energieverbruik afkomstig is uit hernieuwbare bronnen; en 20% te besparen op het primaire energieverbruik ten opzichte van het verwachte niveau, hetgeen verwezenlijkt moet worden door meer energie-efficiëntie¹⁰.
- (10) De Unie is overeengekomen het biodiversiteitsverlies en de achteruitgang van ecosysteemdiensten in de EU uiterlijk in 2020 een halt toe te roepen en zo veel mogelijk ongedaan te maken, en tevens de bijdrage van de Europese Unie tot het verhoeden van het wereldwijde biodiversiteitsverlies op te voeren¹¹.

⁴ COM(2010) 2020, PB C 88 van 19.3.2011.

⁵ Verordening (EG) nr. 443/2009, Richtlijn 2009/28/EG, Richtlijn 2009/29/EG, Richtlijn 2009/30/EG, Richtlijn 2009/31/EG, Besluit nr. 406/2009/EG, alle in PB L 140 van 5.6.2009.

⁶ COM(2011) 112, PB C 140 van 11.5.2011.

⁷ COM(2011) 244, PB C 264 van 8.9.2011.

⁸ COM(2011) 571, PB C 37 van 10.2.2012.

⁹ COM(2010) 546, PB C 121 van 19.4.2011.

¹⁰ Europese Raad 8/9 maart 2007.

¹¹ EUCO 7/10; conclusies van de Raad 7536/10; COM(2011) 244.

- (11) De Unie is overeengekomen alle wateren in de Unie, met inbegrip van zoet water (rivieren en meren, grondwater), overgangswateren (riviermondingen/delta's) en de kustwateren binnen één zeemijl van de kust, uiterlijk in 2015 in een goede staat te doen verkeren¹².
- (12) De Unie is overeengekomen uiterlijk in 2020 een goede milieutoestand in alle mariene wateren van de Unie te bereiken¹³.
- (13) De Unie is overeengekomen niveaus van luchtkwaliteit te bereiken die niet leiden tot een aanzienlijk negatief effect op en een gevaar voor de volksgezondheid en het milieu¹⁴.
- (14) De Unie is overeengekomen ervoor te zorgen dat uiterlijk in 2020 chemische stoffen worden gebruikt en geproduceerd op manieren die de significante nadelige effecten op de volksgezondheid en het milieu zo veel mogelijk beperken¹⁵.
- (15) De Unie is overeengekomen het milieu en de volksgezondheid te beschermen door de schadelijke effecten van het genereren en beheren van afval te voorkomen en te verminderen en het algehele effect van het gebruik van hulpbronnen te verminderen en de efficiëntie van dergelijk gebruik te verhogen, door de volgende afvalhiërarchie toe te passen: preventie, voorbereiding voor hergebruik en recycling, overige nuttige toepassing, verwijdering¹⁶.
- (16) De Unie is overeengekomen te streven naar een volledige ontkoppeling van economische groei en ecologische achteruitgang¹⁷.
- (17) De Unie is overeengekomen in de context van duurzame ontwikkeling streven naar een wereld zonder landdegradatie¹⁸.
- (18) Het milieubeleid van de Unie berust in het bijzonder op het beginsel dat de vervuiler betaalt, het voorzorgsbeginsel en preventieve actie, en het beginsel dat vervuiling aan de bron dient te worden bestreden.
- (19) Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel moet op verschillende bestuursniveaus actie worden ondernomen om de prioritaire doelstellingen te verwezenlijken.
- (20) Om het welslagen van het programma en de verwezenlijking van de prioritaire doelstellingen te waarborgen, is het van belang niet-gouvernementele actoren te betrekken.
- (21) Biodiversiteitsverlies en de achteruitgang van ecosystemen in de Unie hebben ingrijpende gevolgen voor het milieu en zijn kostbaar voor de samenleving als geheel,

¹² Richtlijn 2000/60/EG, PB L 327 van 22.12.2000.

¹³ Richtlijn 2008/56/EG, PB L 164 van 25.6.2008.

¹⁴ Besluit nr. 1600/2002/EG, PB L 242 van 10.8.2002; Richtlijn 2008/50/EG, PB L 152 van 11.6.2008.

¹⁵ Besluit nr. 1600/2002/EG, PB L 242 van 10.8.2002; implementatieplan van Johannesburg (WSSD 2002).

¹⁶ Richtlijn 2008/98/EG, PB L 312 van 22.11.2008.

¹⁷ Conclusies van de Raad van 11 juni 2012; COM(2011) 571.

¹⁸ Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, A/Res/66/288.

in het bijzonder voor economische actoren in sectoren die rechtstreeks afhankelijk zijn van ecosysteemdiensten.

- (22) Er is aanzienlijke ruimte voor het reduceren van de broeikasgassen en het verbeteren van de hulpbronnenefficiëntie van de Unie. Hierdoor wordt het milieu minder belast en wordt gezorgd voor meer concurrentievermogen en nieuwe bronnen van groei en banen door middel van kostenbesparingen op basis van verbeterde efficiëntie, commercialisering van innovaties en beter beheer van de hulpbronnen gedurende de gehele levenscyclus ervan.
- (23) Milieuproblemen en -gevolgen vormen nog altijd een aanzienlijk gevaar voor de volksgezondheid en het welzijn, terwijl maatregelen ter verbetering van de toestand van het milieu daaraan ten goede kunnen komen.
- (24) Een volledige en evenwichtige uitvoering van het milieu-acquis in de gehele Unie is een verstandige investering voor het milieu en de volksgezondheid, en eveneens voor de economie.
- (25) Het EU-milieubeleid moet gestoeld blijven op degelijke wetenschappelijke onderbouwing.
- (26) De milieudoelstellingen moeten worden ondersteund door adequate investeringen.
- (27) Ecologische integratie is van cruciaal belang om de druk op het milieu als gevolg van de beleidsmaatregelen en activiteiten van overige sectoren weg te nemen en om aan de milieu- en klimaatgerelateerde doelstellingen te voldoen.
- (28) De Unie is dichtbevolkt en meer dan 70 % van de burgers woont in steden of stedelijke agglomeraties en heeft te maken met specifieke milieu- en klimaatgerelateerde problemen.
- (29) Veel milieuproblemen zijn mondiaal van aard en kunnen alleen ten volle worden aangepakt door middel van een integrale mondiale benadering, terwijl andere milieuproblemen een sterke regionale dimensie hebben, hetgeen samenwerking met buurlanden vergt.
- (30) Als onderdeel van de vervolgacties naar aanleiding van de in 2012 gehouden Conferentie van de Verenigde Naties over duurzame ontwikkeling (Rio+20-top) moet het nieuwe algemene actieprogramma zowel internationale als nationale processen ondersteunen die gericht zijn op het omvormen van de mondiale economie tot een inclusieve groene economie in een context van duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding.
- (31) Een juiste mix van beleidsinstrumenten kan bedrijven en consumenten in staat stellen de impact van hun activiteiten op het milieu beter te begrijpen en die impact te beheren. Dergelijke beleidsinstrumenten zijn onder meer economische stimuleringsmaatregelen, marktconforme instrumenten, informatievereisten en vrijwillige instrumenten, en maatregelen die de wettelijke kaders aanvullen en belanghebbenden op verschillende niveaus betrekken.
- (32) Alle maatregelen, acties en doelstellingen die in het nieuwe algemene milieuactieprogramma uiteen worden gezet, dienen te worden toegepast

overeenkomstig de beginselen van slimme regelgeving¹⁹ en, waar van toepassing, met inachtneming van uitgebreide effectbeoordeling.

- (33) De vooruitgang op weg naar de verwezenlijking van de doelstellingen van het nieuwe algemene milieuactieprogramma moet worden gemonitord, beoordeeld en geëvalueerd op basis van overeengekomen indicatoren,

¹⁹ COM(2010) 543, PB C 121 van 19.4.2011.

HEBBEN HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

1. Er wordt een algemeen actieprogramma van de Unie op het gebied van het milieu voor de periode tot en met 31 december 2020 ('het programma') vastgesteld, zoals uiteengezet in de bijlage.

Artikel 2

1. Bij de uitvoering van het programma heeft de Unie de volgende doelstellingen:

- (a) het beschermen, behouden en verbeteren van het natuurlijk kapitaal van de Unie;
- (b) het omvormen van de Unie tot een hulpbronnenefficiënte, groene en concurrerende koolstofarme economie;
- (c) het beschermen van de burgers van de Unie tegen milieugerelateerde druk en risico's voor de volksgezondheid en het welzijn;
- (d) het maximaliseren van de voordelen van de milieuwetgeving van de Unie;
- (e) het verbeteren van de wetenschappelijke onderbouwing voor het milieubeleid;
- (f) het waarborgen van investeringen ten behoeve van milieu- en klimaatbeleid en tot stand brengen van het juiste prijsniveau;
- (g) het verbeteren van de ecologische integratie en beleidssamenhang;
- (h) het verbeteren van de duurzaamheid van steden van de Unie;
- (i) het vergroten van de doelmatigheid van de Unie bij het aanpakken van regionale en mondiale milieuproblemen.

2. Het programma berust op het beginsel dat de vervuiler betaalt, het voorzorgsbeginsel en preventieve actie, en het beginsel dat vervuiling bij de bron dient te worden bestreden.

3. Alle maatregelen, acties en doelstellingen die in het programma uiteen worden gezet, worden uitgevoerd overeenkomstig de beginselen van slimme regelgeving²⁰ en, waar van toepassing, met inachtneming van een uitgebreide effectbeoordeling.

Artikel 3

1. De Unie en haar lidstaten zijn verantwoordelijk voor het halen van de in dit programma opgenomen prioritaire doelstellingen. Zij streven naar een coherente benadering om de

²⁰ COM(2010) 543, PB C 121 van 19.4.2011.

genoemde problemen aan te pakken. Actie wordt ondernomen overeenkomstig het beginsel van subsidiariteit en op het meest passende niveau om de in dit programma genoemde prioritaire doelstellingen en bijbehorende resultaten te verwezenlijken.

2. Overheidsinstanties werken op alle niveaus met bedrijven en sociale partners, het maatschappelijk middenveld en individuele burgers samen om dit programma uit te voeren.

Artikel 4

Dit besluit treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Gedaan te Brussel,

*Voor het Europees Parlement
De voorzitter*

*Voor de Raad
De voorzitter*

BIJLAGE

“Goed leven, binnen de grenzen van onze planeet”

EEN PROGRAMMA VOOR ACTIE TOT EN MET 2020

1. De afgelopen veertig jaar is er een brede reeks milieuwetgeving aangenomen, die samen een weerslag vormt van de meest uitgebreide en moderne normen ter wereld. Dit heeft een aantal van de ernstigste milieuzorgen van burgers en bedrijven in de Unie helpen aanpakken.
2. De emissies van vervuilende stoffen in lucht, water en bodem is de afgelopen decennia aanzienlijk teruggebracht. Evenzo zijn de afgelopen jaren de emissies van broeikasgassen (BKG) teruggebracht. De EU-wetgeving inzake chemische stoffen is gemoderniseerd en aan het gebruik van tal van giftige en gevaarlijke stoffen, zoals lood, cadmium en kwik in producten die worden gebruikt in de meeste huishoudens, zijn beperkingen opgelegd. De waterkwaliteit die EU-burgers ter beschikking staat, behoort tot de beste van de wereld, en meer dan 18% van het grondgebied van de EU en 4% van haar zeeën zijn aangewezen als beschermde natuurgebieden.
3. Het EU-milieubeleid heeft innovatie en investeringen in ecologische goederen en diensten gestimuleerd, hetgeen weer heeft geleid tot nieuwe banen en exportmogelijkheden²¹. Latere uitbreidingen van de EU hebben ertoe geleid dat deze hoge milieubeschermingsnormen zijn verspreid over een groot deel van het Europese continent. Daarnaast hebben de inspanningen van de EU bijgedragen tot een grotere internationale bereidheid om klimaatverandering en biodiversiteitsverlies te bestrijden, alsmede tot succesvolle mondiale inspanningen om stoffen die de ozonlaag aantasten en loodhoudende benzine uit te bannen.
4. Ook is er aanzienlijke voortgang geboekt ten aanzien van de integratie van milieudoelstellingen met overige EU-beleidsmaatregelen en -activiteiten. Ingevolge het hervormd gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) zijn sinds 2003 directe betalingen gekoppeld aan vereisten voor boeren om hun land in goede landbouwkundige en ecologische staat te houden en te voldoen aan de desbetreffende milieuregelgeving. Bestrijding van de klimaatverandering maakt nu integraal deel uit van het energiebeleid en er is vooruitgang geboekt bij de integratie van de problematiek van hulpbronnefficiëntie, klimaatverandering en energie-efficiëntie met het beleid van overige belangrijke sectoren, zoals transport en bouw.
5. Er zijn echter nog tal van zorgwekkende milieuontwikkelingen in de EU, niet in de laatste plaats vanwege de ontoereikende uitvoering van de bestaande EU-milieuwetgeving. Slechts 17% van de soorten en habitats die onder de habitatrichtlijn²² vallen, verkeert in een goede toestand, en de achteruitgang en het verlies van natuurlijk kapitaal brengen de inspanningen om de EU-doelstellingen inzake biodiversiteit en klimaatverandering te verwezenlijken in gevaar. Dit brengt

²¹ “The economic benefits of environmental policy”, Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit van Amsterdam, 2009; COM(2012) 173 final; “Implementing EU Waste legislation for Green Growth” (2011).

²² Richtlijn 92/43/EEG, PB L 206 van 22.7.1992.

een hoge rekening met zich mee, die nog niet voldoende op waarde wordt geschat binnen ons economische en sociale systeem. Dertig procent van het grondgebied van de EU is zeer gefragmenteerd, hetgeen doorwerkt op de connectiviteit en de gezondheid van de ecosystemen en het vermogen ervan om diensten en leefbare habitats voor soorten te leveren. Al is er binnen de EU vooruitgang geboekt ten aanzien van de ontkoppeling van groei en broeikasgasemissies, bronnengebruik en overige milieueffecten, het bronnengebruik is nog altijd niet duurzaam en efficiënt en afval wordt nog altijd niet goed verwerkt. Bijgevolg lopen bedrijven in de EU de aanzienlijke mogelijkheden mis die hulpbronnefficiëntie kan bieden in termen van concurrentievermogen, kostenvermindering, hogere productiviteit en aanbodzekerheid. De niveaus van waterkwaliteit en luchtvervuiling zijn nog altijd problematisch in vele delen van Europa, en EU-burgers zijn nog altijd blootgesteld aan gevaarlijke stoffen, waardoor hun gezondheid en welzijn in gevaar worden gebracht. Door niet-duurzaam landgebruik wordt vruchtbare bodem uitgeteerd, met alle gevolgen van dien voor de voedselzekerheid en de verwezenlijking van de biodiversiteitsdoelstellingen. Landdegradatie gaat grotendeels ongehinderd door.

6. De ecologische veranderingen in de EU worden meer en meer veroorzaakt door ontwikkelingen die plaatsvinden op mondiaal niveau, waaronder demografische veranderingen, consumptie- en handelspatronen en snelle technologische vooruitgang. Deze kunnen grote mogelijkheden voor economische groei en sociaal welzijn bieden, maar zorgen voor problemen en onzekerheden met betrekking tot de economie en de samenleving van de EU en veroorzaken wereldwijd ecologische achteruitgang²³.
7. Samen met de huidige afvalproductie en de consumptiesystemen in de wereldeconomie, zorgen de groeiende mondiale vraag naar goederen en diensten en het uitgeput raken van de hulpbronnen voor een stijging van de kosten van essentiële grondstoffen, mineralen en energie, waardoor nog meer vervuiling en afval wordt gegenereerd, de totale mondiale broeikasgasemissies toenemen en landdegradatie, ontbossing en biodiversiteitsverlies in de hand worden gewerkt. Bijna tweederde van de ecosystemen van de wereld is in verval²⁴ en er zijn aanwijzingen dat de planetaire grenzen voor biodiversiteit, klimaatverandering en de stikstofkringloop reeds zijn overschreden²⁵. Tenzij er aanzienlijke vooruitgang wordt geboekt met de verbetering van de hulpbronnefficiëntie, zal er in 2030 waarschijnlijk een mondiaal tekort aan water van 40% zijn. Ook bestaat het gevaar dat klimaatverandering deze problemen zal doen versnellen, met alle kosten van dien. In 2011 hebben rampen die deels te wijten zijn aan klimaatverandering geresulteerd in een mondiaal financieel verlies van meer dan 300 miljard euro. De OESO heeft gewaarschuwd dat de voortdurende achteruitgang en uitholling van het natuurlijke kapitaal onomkeerbare veranderingen

²³ SEC(2011) 1067; “The European Environment — State and Outlook 2010: Assessment of Global Megatrends” (EEA, 2010).

²⁴ Rapport van het panel op hoog niveau inzake mondiale duurzaamheid van de secretaris-generaal van de VN: “Resilient People, Resilient Planet: A future worth choosing”, 2012.

²⁵ Er zijn drempels bepaald met betrekking tot de negen ‘planetaire grenzen’. Zodra deze worden overschreden, kunnen ze leiden tot onherstelbare wijzigingen met mogelijk desastreuze gevolgen voor mensen. Hierbij gaat het onder meer om: klimaatverandering, verlies van biodiversiteit, verbruik van het mondiale zoetwater, verzuring van de oceanen, aantasting van de stikstof- en de fosforkringloop en veranderingen in het landgebruik (“Ecology and Society”, vol. 14, nr. 2, 2009).

kunnen teweegbrengen die de twee eeuwen durende groei van de levensstandaard kunnen stuiten en tot aanzienlijke kosten kunnen leiden²⁶.

8. Om deze complexe problemen aan te pakken, moet uit het volledige arsenaal van bestaande milieutechnologie worden geput en moet de voortdurende ontwikkeling en het gebruik door de industrie van de beste beschikbare technieken en opkomende vernieuwingen worden gewaarborgd. Snelle vorderingen op veelbelovende vlakken van wetenschap en technologie zijn eveneens vereist. Dit zou mogelijk moeten worden gemaakt door onderzoek te stimuleren en voorwaarden te scheppen die bevorderlijk zijn voor particuliere onderzoeksgerelateerde investeringen. Tegelijkertijd moeten wij meer inzicht krijgen in de mogelijke gevaren van nieuwe technologieën voor het milieu en de volksgezondheid en moeten wij deze beter beoordelen en beheren. Dit is een voorwaarde voor publieke acceptatie van nieuwe technologieën en bepaalt tevens het vermogen van de EU voor het effectief en tijdig vaststellen van en reageren op mogelijke risico's die gepaard gaan met technologische ontwikkelingen.
9. Om in de toekomst goed te kunnen leven, moet er nu dringend en eensgezind actie worden ondernomen om de ecologische veerkracht te verbeteren en de voordelen van het milieubeleid voor de economie en de samenleving te maximaliseren, zonder daarbij de ecologische grenzen van onze planeet uit het oog te verliezen. Dit programma weerspiegelt het vaste voornemen van de EU om zichzelf om te vormen tot een inclusieve, groene economie, die groei en ontwikkeling veiligstelt, de volksgezondheid en het welzijn waarborgt, voor fatsoenlijke banen zorgt, de ongelijkheid reduceert en investeert in natuurlijk kapitaal en dat in stand houdt.
10. De volgende visie voor 2050 is bedoeld om mede richting te geven aan de actie die tot 2020 en daarna wordt genomen: In 2050 leiden we een goed leven, binnen de ecologische grenzen van de planeet. Onze welvaart en onze gezonde natuurlijke omgeving zijn te danken aan een innovatieve kringloopeconomie waarin niets wordt verspild en waarin natuurlijke hulpbronnen worden beheerd op manieren die de veerkracht van onze samenleving versterken. Onze koolstofarme groei is al lang losgekoppeld van het gebruik van hulpbronnen en geeft de toon aan voor een duurzame wereldeconomie.
11. Deze omslag vereist de volledige integratie van milieukwesties met overige beleidsterreinen, zoals energie, transport, landbouw, visserij, economie en industrie, onderzoek en innovatie, werkgelegenheid en sociaal beleid. Het doel moet zijn om tot een coherente, gezamenlijke aanpak te komen. Actie binnen de EU moet worden aangevuld met verbeterde mondiale actie en samenwerking met buurlanden om gemeenschappelijke problemen op te lossen.
12. De EU heeft de aanzet tot deze omslag gegeven middels geïntegreerde langetermijnstrategieën om het verlies aan biodiversiteit een halt toe te roepen²⁷, de hulpbronnenefficiëntie te verbeteren²⁸ en de overgang naar een koolstofarme

²⁶ “OECD Environmental Outlook to 2050” (2012).

²⁷ COM(2011) 244, PB C 264 van 8.9.2011.

²⁸ COM(2011) 571, PB C 37 van 10.2.2012.

economie te bespoedigen²⁹. De Commissie heeft verder de milieuproblemen en -doelstellingen verweven met recente initiatieven op andere belangrijke beleidsterreinen, waaronder energie³⁰ en transport³¹, en heeft getracht te zorgen voor een betere levering van milieuvoordelen aan de hand van hervormingen van het EU-beleid inzake landbouw en plattelandontwikkeling, visserij en cohesie. Daarbij is voortgebouwd op de resultaten die tot op heden zijn geboekt.

13. De EU heeft tal van internationaal overeengekomen milieuverbintenissen ondertekend, met inbegrip van die welke zijn opgesteld door de Conferentie voor duurzame ontwikkeling van de Verenigde Naties (Rio+20)³², waar zij haar steun heeft uitgesproken voor de inclusieve groene economie als centraal onderdeel van een bredere strategie voor duurzame ontwikkeling.
14. Dit programma vormt een aanvulling op deze inspanningen door de prioritaire doelstellingen voor de EU voor de periode tot en met 2020 vast te stellen.
15. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel is ter verwezenlijking van die doelstellingen in veel gevallen in de eerste plaats actie op nationaal, regionaal of lokaal niveau vereist. Op andere vlakken zijn er aanvullende maatregelen op EU-niveau vereist. Omdat milieubeleid een gedeelde bevoegdheid is binnen de EU, is het een van de doelstellingen van dit programma om een gezamenlijk eigenaarschap van gedeelde doelen en doelstellingen te creëren en te zorgen voor een gelijk speelveld voor ondernemingen en overheidsinstanties. Heldere doelen en doelstellingen geven beleidsmakers en overige belanghebbenden, met inbegrip van regio's en steden, ondernemingen en sociale partners, en individuele burgers, een gevoel van richting en een voorspelbaar kader voor actie.

THEMATISCHE PRIORITEITEN

Prioritaire doelstelling 1: beschermen, behouden en verbeteren van het natuurlijk kapitaal van de EU

16. De economische welvaart en het welzijn van de EU zijn afhankelijk van haar natuurlijk kapitaal, met inbegrip van ecosystemen die haar essentiële goederen en diensten leveren, van vruchtbare bodems en multifunctionele bossen tot productieve grond en zeeën, van zoet water en schone lucht tot bestuiving, overstromings- en klimaatbeheersing en bescherming tegen natuurrampen. Een substantieel deel van de EU-wetgeving is gericht op de bescherming, het behoud en de verbetering van natuurlijk kapitaal. Daarbij gaat het onder meer om de kaderrichtlijn water³³, de kaderrichtlijn mariene strategie³⁴, de luchtkwaliteitsrichtlijn en aanverwante richtlijnen³⁵ en de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn³⁶. Wetgeving inzake

²⁹ COM(2011) 112, PB C 140 van 11.5.2011.

³⁰ COM(2011) 885, PB C 102 van 5.4.2012.

³¹ COM(2011) 144, PB C 140 van 11.5.2011.

³² Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, resolutie 66/288.

³³ Richtlijn 2000/60/EG, PB L 327 van 22.12.2000.

³⁴ Richtlijn 2008/56/EG, PB L 164 van 25.6.2008.

³⁵ Richtlijnen 2008/50/EG, PB L 152 van 11.6.2008 en Richtlijn 2004/107/EG, PB L 23 van 26.1.2005.

³⁶ Richtlijnen 2009/147/EG, PB L 20 van 26.1.2010 en Richtlijn 92/43/EEG van 22.7.1992.

klimaatverandering, chemische stoffen, industriële emissies en afvalstoffen draagt eveneens bij aan het verminderen van de druk op de biodiversiteit, met inbegrip van ecosystemen, soorten en habitats.

17. Uit recente beoordelingen blijkt echter dat er nog steeds biodiversiteit in de EU verloren gaat en dat de meeste ecosystemen ernstig achteruit zijn gegaan³⁷. In de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020³⁸ worden de doelstellingen en acties uiteengezet die nodig zijn om deze negatieve trend te keren en de ecosysteemdiensten te verbeteren. Deze strategie moet volledig worden uitgevoerd als de EU aan haar kerndoelstelling inzake biodiversiteit voor 2020 wil voldoen. Ook al omvat de strategie ingebouwde maatregelen ter verbetering van de uitvoering van de vogel- en de habitatrichtlijn, met inbegrip van het Natura 2000-netwerk, voor het bereiken van de kerndoelstellingen is de volledige uitvoering van alle bestaande wetgeving die gericht is op het beschermen van het natuurlijke kapitaal vereist.
18. Ondanks de aanzienlijke inspanningen tot nu toe zal de vereiste op grond van de kaderrichtlijn water om in 2015 een “goede milieutoestand” te bereiken, waarschijnlijk slechts voor 53% van de oppervlaktewaterlichamen in de EU worden gehaald³⁹. Ook bestaat het gevaar dat de doelstelling van de kaderrichtlijn mariene strategie om in 2020 een “goede milieutoestand” te bereiken, niet wordt gehaald, onder andere als gevolg van de aanhoudende overbevissing en de aanwezigheid van zwerfvuil in de Europese zeeën. En al heeft het EU-beleid inzake luchtvervuiling en industriële emissies bijgedragen aan het verminderen van vele vormen van vervuiling, de ecosystemen hebben nog steeds te lijden van overmatige stikstofdepositie en ozonvervuiling in verband met emissies van transport, intensieve landbouw en stroomopwekking.
19. Voor het beschermen, behouden en verbeteren van het natuurlijk kapitaal van de EU is het daarom vereist dat de problemen worden aangepakt bij de bron, onder andere door betere integratie van de doelstellingen inzake natuurlijk kapitaal met overige beleidsmaatregelen, om zo voor coherente beleidsmaatregelen te zorgen en aanvullende voordelen te genereren. De vergroenende aspecten die zijn opgenomen in de hervormingsvoorstellen van de Commissie, met name voor het landbouw-, visserij- en cohesiebeleid van de EU, zijn bedoeld om deze doelstellingen kracht bij te zetten en worden ondersteund door voorstellen ter vergroening van de EU-begroting uit hoofde van het meerjarig financieel kader 2014-2020 (MFK). Zo zou de koppeling tussen betalingen aan landbouwbedrijven en de naleving van de relevante vereisten van de kaderrichtlijn water, zoals uiteengezet in de voorstellen van de Commissie voor de hervorming van het GLB, de aquatische ecosystemen in plattelandsgebieden ten goede moeten komen⁴⁰. Middels de vergroening van het GLB worden tevens de milieuvriendelijke landbouwpraktijken gewasdiversificatie, bescherming van blijvend grasland en de invoering en instandhouding van ecologisch waardevolle landbouw- en bosgebieden bevorderd.

³⁷ “EEA Technical Report” 12/2010.

³⁸ COM(2011) 244, PB C 264 van 8.9.2011.

³⁹ COM(2012) 673.

⁴⁰ COM(2011) 625, PB C 37 van 10.2.2012

20. Omdat de maritieme sector tal van economische mogelijkheden biedt, van visserij, scheepvaart en aquacultuur tot grondstoffen, offshore-energie en mariene biotechnologie, moet ervoor worden gezorgd dat de exploitatie van het mariene milieu verenigbaar is met de instandhouding en het duurzame beheer van de mariene en kustecosystemen.
21. Binnen het EU-klimaatveranderingsbeleid moet uitgebreider worden gebruikgemaakt van ecosysteemgebaseerde benaderingen voor de matiging van en de aanpassing aan de klimaatverandering die ook ten goede komen aan de biodiversiteit en de levering van overige ecosysteemdiensten. Anderzijds moet binnen de besluitvorming omtrent hernieuwbare energie volledig rekening worden gehouden met milieudoelstellingen zoals biodiversiteitsbehoud en waterbescherming. Tot slot moeten er maatregelen ter bestrijding van transportgerelateerde luchtvervuiling en CO₂-uitstoot worden genomen⁴¹.
22. De achteruitgang, de fragmentatie en het niet-duurzame gebruik van land in de EU vormen een bedreiging voor de levering van bepaalde essentiële ecosysteemdiensten, waardoor de biodiversiteit wordt bedreigd en de kwetsbaarheid van Europa voor klimaatverandering en natuurrampen wordt vergroot. Ook gaat hierdoor de kwaliteit van de bodem achteruit. Meer dan 25% van het grondgebied van de EU wordt getroffen door bodemerosie door water, waardoor de bodemfuncties en de kwaliteit van zoet water worden aangetast. Bodemverontreiniging en -afdekking vormen eveneens een hardnekkig probleem. Meer dan een miljoen locaties in de gehele EU worden beschouwd als verontreinigd en zolang deze niet zijn aangewezen en beoordeeld, blijven ze potentieel ernstige milieu- en gezondheidsrisico's vormen. Elk jaar wordt meer dan 1 000 km² aan grond gereserveerd ten behoeve van woningen, industrie, transport of recreatie. Het omkeren van dergelijke langetermijnveranderingen is moeilijk of duur en gaat bijna altijd ten koste van diverse sociale, economische en milieubehoeften. Daarom moet ervoor worden gezorgd dat de besluiten van de lidstaten met betrekking tot landgebruik duurzamer worden.
23. Om de grootste druk als gevolg van menselijk gedrag op het land, de bodem en overige ecosystemen in Europa te verminderen, wordt er actie ondernomen om te zorgen dat bij de besluitvorming inzake landgebruik op alle relevante niveaus voldoende rekening wordt gehouden met de milieueffecten, alsmede met de sociale en economische gevolgen. In de conclusies van de Rio+20-top wordt opgeroepen tot "een wereld zonder landdegradatie". De EU en haar lidstaten moeten gaan nadenken over hoe zij zo goed mogelijk binnen hun respectieve bevoegdheden een dergelijke verbintenis in de praktijk kunnen brengen en hoe zij de kwesties inzake bodemkwaliteit binnen een bindend wettelijk kader kunnen aanpakken⁴². Ook zullen er doelen worden gesteld voor duurzaam land- en bodemgebruik.
24. Hoewel de hoeveelheid stikstof en fosfor die in het EU-milieu terechtkomt, de laatste twintig jaar aanzienlijk is afgenomen, blijft het overmatig vrijkomen van nutriënten in het milieu de lucht- en waterkwaliteit aantasten en een schadelijk effect op

⁴¹ COM(2011) 144, PB C 140 van 11.5.2011.

⁴² In COM(2006) 232 (PB C 332 van 30.12.2006) wordt een richtlijn tot vaststelling van een kader voor de bescherming van de bodem en tot wijziging van Richtlijn 2004/35/EG voorgesteld.

ecosystemen hebben, waardoor ernstige problemen voor de volksgezondheid worden veroorzaakt. Met name het probleem van ammoniak die vrijkomt als gevolg van inefficiënt mestbeheer en de ontoereikende afvalwaterbehandeling moeten dringend worden aangepakt, willen wij een verdere substantiële afname bewerkstelligen van de hoeveelheid nutriënten die in het milieu terechtkomt. Eveneens zijn er verdere inspanningen vereist om de nutriëntenkringloop op een kosten- en hulpbronnenefficiëntere wijze te beheren en de doelmatigheid van het mestgebruik te verbeteren. Dit vergt een betere uitvoering van de EU-milieuwetgeving om deze problemen aan te pakken, waar nodig een aanscherping van de normen, en een benadering van de nutriëntenkringloop als onderdeel van een meer geïntegreerde aanpak die de bestaande EU-beleidsmaatregelen welke een rol spelen bij het bestrijden van overmatige nutriëntenvrijgave en eutrofiëring, onderling verbindt en integreert.

25. Maatregelen die op grond van de biodiversiteitsstrategie zijn getroffen om 15 % van de aangetaste ecosystemen in de EU te herstellen en het gebruik van groene infrastructuur uit te breiden, zullen ertoe bijdragen dat de landfragmentatie kan worden overwonnen. Ook wordt hierdoor het natuurlijk kapitaal verbeterd en de veerkracht van de ecosystemen vergroot, en kunnen er kostenefficiënte mogelijkheden voor matiging van en aanpassing aan de klimaatverandering en voor rampenrisicobeheer worden geboden. Ondertussen dragen de inspanningen van de lidstaten om ecosystemen en de diensten ervan in kaart te brengen en te beoordelen, alsmede het voor 2015 geplande initiatief “geen nettoverliezen”, op verschillende schalen bij aan het behoud van de voorraad natuurlijk kapitaal. De integratie van de economische waarde van ecosysteemdiensten met administratieve en verslagleggingssystemen op EU- en nationaal niveau tegen 2020, zal resulteren in een beter beheer van het natuurlijk kapitaal van de EU.
26. Teneinde het natuurlijke kapitaal van de EU te beschermen, te behouden en te verbeteren dient het programma te zorgen dat tegen 2020:
 - (a) het biodiversiteitsverlies en de achteruitgang van ecosysteemdiensten tot staan zijn gebracht en de ecosystemen en de diensten ervan worden behouden en verbeterd;
 - (b) het effect van de druk op zoet water en overgangs- en kustwateren aanzienlijk is teruggebracht, teneinde de goede status zoals gedefinieerd in de kaderrichtlijn water te bereiken, te behouden en te verbeteren;
 - (c) het effect van de druk op mariene wateren is teruggebracht, teneinde de goede ecologische status zoals vereist op grond van de kaderrichtlijn mariene strategie te bereiken of te onderhouden;
 - (d) het effect van luchtvervuiling op ecosystemen en biodiversiteit verder is teruggebracht;
 - (e) in de EU land duurzaam wordt beheerd, de bodem adequaat wordt beschermd en vorderingen zijn gemaakt met het herstel van vervuilde locaties;
 - (f) de nutriëntenkringloop (stikstof en fosfor) wordt beheerd op een duurzamere en hulpbronnenefficiëntere wijze;

- (g) bossen en de daardoor geleverde diensten zijn beschermd en hun weerbaarheid tegen klimaatverandering en branden is verbeterd.

Dit vereist in het bijzonder:

- (a) volledige uitvoering van de EU-biodiversiteitsstrategie;
- (b) volledige uitvoering van de Blauwdruk voor het behoud van de Europese watervoorraden;
- (c) opvoering van de inspanningen om onder meer te zorgen dat uiterlijk in 2020 gezonde visbestanden worden bereikt, om te beginnen door met ingang van 2015 in alle viswateren te vissen op of onder het niveau van de maximale duurzame opbrengst, en door een EU-brede kwantitatieve reductiedoelstelling voor zwerfvuil in zee in te stellen;
- (d) vergroting van de inspanningen om tot volledige naleving van de EU-luchtkwaliteitswetgeving te komen, en vaststelling van strategische doelstellingen en acties voor na 2020;
- (e) vergroting van de inspanningen om de bodemerosie te verminderen en het organische bodemmateriaal te doen toenemen, om verontreinigde locaties te saneren en om de integratie te verbeteren van aspecten van landgebruik met gecoördineerde besluitvorming op alle relevante bestuursniveaus, hetgeen moet worden ondersteund door de invoering van streefdoelen inzake bodem en land als hulpbron en van doelstellingen inzake ruimtelijke ordening;
- (f) nadere stappen om de uitstoot van stikstof en fosfor terug te brengen, onder meer die uit stedelijk en industrieel afvalwater en uit mestgebruik;
- (g) ontwikkeling en uitvoering van een nieuwe EU-strategie voor de bossen, waarin de diverse exploitatievormen en voordelen van bossen aan de orde worden gesteld en die bijdraagt aan een meer strategische benadering van de bescherming en verbetering van bossen.

Prioritaire doelstelling 2: omvormen van de EU tot een hulpbronnefficiënte, groene en concurrerende koolstofarme economie

27. Het vlaggenschipinitiatief “Efficiënt gebruik van hulpbronnen” van de Europa 2020-strategie is erop gericht de omslag te ondersteunen naar een economie die efficiënt is in die zin dat deze gebruik maakt van alle hulpbronnen, de economische groei geheel loskoppelt van het hulpbronnen- en energiegebruik en de milieueffecten, de broeikasemissies terugbrengt, het concurrentievermogen verbetert door middel van efficiëntie en innovatie, en een grotere energieveiligheid bevordert. Het stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa⁴³ en de routekaart voor een

⁴³ COM(2011) 571, PB C 37 van 10.2.2012.

koolstofarme economie⁴⁴ zijn de belangrijkste bouwstenen van het initiatief, die het kader bieden voor toekomstige acties om deze doelstellingen te verwezenlijken.

28. Binnen de gehele economie is innovatie vereist ter verbetering van de hulpbronnefficiëntie, willen wij ons concurrentievermogen verbeteren in een context van stijgende prijzen, schaarste en leveringsbeperkingen van hulpbronnen. Het bedrijfsleven is de primaire motor achter innovatie, ook als het gaat om eco-innovatie. De markten kunnen de verwachtingen echter niet op eigen kracht inlossen. Overheidsmaatregelen op EU- en lidstaatniveau zijn cruciaal om de juiste kadervoorwaarden te scheppen voor eco-innovatie en zo de ontwikkeling van duurzame bedrijfs- en technologische oplossingen voor milieuproblemen te stimuleren⁴⁵.
29. Deze cruciale vereiste om aan de milieu-uitdagingen te voldoen, brengt ook belangrijke sociaaleconomische voordelen met zich mee. De potentiële banengroei door de overgang naar een koolstofarme en hulpbronnefficiënte economie speelt een belangrijke rol in de verwezenlijking van de Europa 2020-doelstellingen inzake werkgelegenheid⁴⁶. De werkgelegenheid in de sectoren milieutechnologie en milieudiensten van de EU heeft de afgelopen jaren een jaarlijkse groei met ongeveer 3 % laten zien⁴⁷. De mondiale markt voor eco-industrie zal naar schatting een waarde vertegenwoordigen van ten minste één miljard euro. De prognose is dat deze de komende tien jaar zal verdubbelen. Europese bedrijven lopen wereldwijd reeds voorop als het gaat om recycling en energie-efficiëntie en moeten worden aangemoedigd de groei van de mondiale vraag te baat te nemen, daarbij gesteund door het actieplan voor eco-innovatie⁴⁸. Zo is de verwachting dat alleen al de Europese sector energie uit hernieuwbare bronnen tegen 2020 meer dan 400 000 nieuwe banen zal creëren⁴⁹.
30. Om de voor 2020 vastgestelde mijlpalen te bereiken en tegen 2050 een concurrerende koolstofarme economie te hebben opgebouwd, is het essentieel dat het EU-klimaat- en energiepakket volledig wordt uitgevoerd. Al ligt de EU momenteel op koers om de interne emissies van broeikasgassen met 20 % te verlagen ten opzichte van het niveau van 1990, het behalen van de doelstelling voor energie-efficiëntie van 20 % eist nog veel snellere verbeteringen van de efficiëntie. Dit is ook van belang in het licht van de nog altijd groeiende vraag naar energie en het lopende debat over de conflicten tussen landgebruik voor voedsel en voor bio-energie. De nieuwe richtlijn energie-efficiëntie zal in dit opzicht naar verwachting een belangrijke bijdrage leveren.
31. Als de EU haar deel van de mondiale inspanningen wil doen, moeten alle economische sectoren bijdragen aan de vermindering van de broeikasgasemissies. De

⁴⁴ COM(2011) 112, PB C 140 van 11.5.2011.

⁴⁵ "Fostering Innovation for Green Growth" (OESO 2011) en "The Eco-Innovation Gap: An economic opportunity for business." Eco-Innovation Observatory (EIO 2012).

⁴⁶ COM(2012) 173, nog niet bekendgemaakt in het PB.

⁴⁷ De eco-industriële sector van de EU bood in 2008 werkgelegenheid aan ongeveer 2,7 miljoen mensen. In 2012 lag dit cijfer op ongeveer 3,4 miljoen (Ecorys, 2012).

⁴⁸ COM(2011) 899, PB C 102 van 5.4.2012.

⁴⁹ EmployRES-rapport 2009: "The impact of renewable energy policy on economic growth and employment in the EU".

EU moet de volgende stappen overeenkomen voor het klimaat- en energie kader voor na 2020 om zich zo voor te bereiden op de internationale onderhandelingen over een nieuwe wettelijk bindende overeenkomst, maar daarnaast ook om de lidstaten en de industrie een duidelijk kader te bieden om de vereiste investeringen op de middellange termijn te doen. Derhalve moet de EU beleidsmogelijkheden overwegen om de in de routekaart voor een koolstofarme economie genoemde reducties voor de periode na 2020 te bewerkstelligen. De energiestappenplannen voor 2050 en het witboek inzake transport moeten worden geschraagd door sterke beleidskaders. Daarnaast moeten de lidstaten strategieën voor kostenefficiënte, koolstofarme ontwikkeling uitstippelen en uitvoeren die gericht zijn op de verwezenlijking van de EU-doelstelling om de broeikasgasemissies tegen het midden van de eeuw te reduceren met 80-95% ten opzichte van 1990, in het kader van de mondiale inspanningen om de gemiddelde temperatuurstijging te beperken tot minder dan 2°C. De EU-regeling voor de handel in emissierechten blijft een centrale pijler van het EU-klimaatbeleid na 2020.

32. Als de industrie overstapt op de beste beschikbare technieken op grond van de richtlijn inzake industriële emissies, zorgt dit voor een beter hulpbronnengebruik en minder emissies voor meer dan 50 000 industriële installaties binnen de EU. Hiermee kan een enorme bijdrage worden geleverd aan het stimuleren van de ontwikkeling van innovatieve technieken, vergroening van de economie en kostenbesparing voor de industrie op de lange termijn.
33. Ook moeten er stappen worden genomen om de ecologische prestaties van goederen en diensten op de EU-markt over de gehele levensduur ervan te verbeteren aan de hand van maatregelen om het aanbod van ecologisch duurzame producten te vergroten en een aanzienlijke verschuiving van de consumentenvraag naar deze producten te stimuleren. Dit kan worden bereikt door een evenwichtige mix van stimulerende maatregelen voor consumenten en bedrijven, met inbegrip van kmo's, marktconforme instrumenten, en regelgeving ter vermindering van de milieueffecten van hun activiteiten en producten. Bestaande productwetgeving, zoals de richtlijn inzake ecologisch ontwerp, de richtlijn inzake energie-etikettering en de verordening betreffende het ecolabel, worden herzien om de milieuprestaties en hulpbronnenefficiëntie van producten gedurende de gehele levenscyclus ervan te verbeteren en zo een coherent wetgevingskader voor duurzame productie en consumptie in de EU waarborgen⁵⁰.
34. Omdat 80 % van alle productgerelateerde milieueffecten wordt bepaald gedurende de ontwerpfase, moet het EU-beleidskader er met het oog op de optimalisering van de hulpbronnen- en materiaalefficiëntie voor zorgen dat prioritaire producten op de EU-markt ecologisch ontworpen zijn. Dit moet gebeuren door onder meer de recyclebaarheid, de gerecyclede inhoud en de duurzaamheid te vergroten. Deze vereisten moeten uitvoerbaar en afdwingbaar zijn. Op EU- en nationaal niveau moeten de inspanningen worden vergroot om de barrières voor eco-innovatie weg te

⁵⁰ De wetgeving inzake ecologisch ontwerp, energie-etikettering, het ecolabel, EMAS en oneerlijke handelspraktijken dient voor 2015 te worden herzien.

nemen⁵¹ en om het volledige potentieel van de Europese eco-industrie te ontsluiten, zodat voordelen voor groene banen en groei kunnen worden gegenereerd.

35. Om een kader vast te stellen voor maatregelen ter verbetering van andere aspecten van hulpbronnefficiëntie dan broeikasgasemissies en energie, moeten doelstellingen worden geformuleerd voor de vermindering van het algehele milieueffect van consumptie, met name in de voedsel-, woning- en mobiliteitssectoren⁵². Gezamenlijk zijn deze sectoren verantwoordelijk voor bijna 80 % van het milieueffect van consumptie. In de conclusies van Rio+20 wordt de noodzaak erkend om het voedselverlies na de oogst en overige vormen van voedselverlies en -verspilling in de hele voedselvoorzieningsketen aanzienlijk te beperken.
36. Behalve vereisten voor verplichte groene overheidsopdrachten voor bepaalde productcategorieën⁵³, hebben de meeste lidstaten vrijwillige actieplannen aangenomen en hebben vele van hen doelstellingen bepaald voor specifieke productgroepen. Overheden hebben echter nog op alle niveaus aanzienlijke ruimte om aan de hand van hun inkoopbeleid hun milieueffect verder te beperken. De lidstaten en regio's moeten verdere maatregelen nemen om het doel te bereiken om voor ten minste 50 % van de overheidsopdrachten criteria voor groene overheidsopdrachten toe te passen. De Commissie zal zich buigen over de mogelijkheid om verdere sectorspecifieke wetgeving te introduceren teneinde regels voor verplichte groene overheidsopdrachten voor extra productcategorieën in te voeren.
37. Ook zijn er aanzienlijke mogelijkheden om het afvalbeheer in de EU te verbeteren en zo beter gebruik te maken van de hulpbronnen, nieuwe markten te openen, nieuwe banen te creëren en de afhankelijkheid van de invoer van grondstoffen te reduceren, en tegelijk een minder groot effect op het milieu te hebben⁵⁴. Elk jaar wordt er in de EU 2,7 miljard ton afval geproduceerd, waarvan 98 miljoen ton gevaarlijk is. Gemiddeld is slechts 40% van het vaste afval bestemd voor hergebruik of recycling. De rest wordt gestort of verbrand. In sommige lidstaten wordt meer dan 70 % van het afval gerecycled, hetgeen aantoont dat afval in de EU als een van de belangrijkste hulpbronnen kan worden gebruikt. Tegelijkertijd wordt in veel lidstaten ruim 75 % van het huishoudelijk afval gestort.

⁵¹ COM(2011) 899, PB C 102 van 5.4.2012.

⁵² De totale hoeveelheid voedselafval die jaarlijks wordt gegenereerd, bedraagt ongeveer 89 miljoen ton, hetgeen neerkomt op 179 kg per hoofd van de bevolking (BIO Intelligence Service 2010). Het totale effect van woningen en infrastructuur is goed voor 15 % à 30 % van alle consumptiegerelateerde milieubelasting in Europa en zorgt daarnaast nog eens voor ongeveer 2,5 ton CO₂-equivalent per hoofd van de bevolking per jaar (SEC(2011) 1067).

⁵³ Verordening (EG) nr. 106/2008, PB L 39 van 13.2.2008; Richtlijn 2009/33/EG, PB L 120 van 15.5.2009 en de nieuwe richtlijn inzake energie-efficiëntie: Richtlijn 2012/27/EU, PB L 315 van 14.11.2012.

⁵⁴ In het geval van volledige uitvoering van de EU-afvalwetgeving zou bijvoorbeeld 72 miljard euro per jaar kunnen worden bespaard, zou de jaarlijkse omzet van de afvalbeheer- en recyclingsector in de EU met 42 miljard euro kunnen worden verhoogd en zouden uiterlijk in 2020 ruim 400 000 banen kunnen worden gecreëerd.

38. Om van afval een hulpbron te maken, zoals wordt bepleit in het stappenplan voor een efficiënt hulpbronnengebruik, moet de EU-wetgeving in de gehele EU volledig worden uitgevoerd. Daarbij moet de afvalhiërarchie strikt worden toegepast en moeten verschillende vormen van afval worden betrokken⁵⁵. Verder zijn er aanvullende inspanningen vereist voor: het verminderen van de hoeveelheid afval per hoofd van de bevolking in absolute termen, het beperken van energierugwinning tot niet-recyclebare materialen, het uitfasen van het storten van afvalstoffen, het bevorderen van hoogwaardige recycling en het ontwikkelen van markten voor secundaire grondstoffen. Gevaarlijk afval moet zodanig worden beheerd dat de aanzienlijke schadelijke effecten voor de volksgezondheid en het milieu worden geminimaliseerd, zoals overeengekomen op de Rio+20-top. Om dit te bereiken moeten marktconforme instrumenten die preventie, recycling en hergebruik bevorderen, veel stelselmatiger in de gehele EU worden toegepast. De barrières ten aanzien van recyclingactiviteiten op de eengemaakte markt van de EU moeten worden weggenomen en de bestaande doelstellingen voor preventie, hergebruik, recycling, terugwinning en vervanging van stortplaatsen moeten worden herzien teneinde te komen tot een 'kringlooeconomie', met een stroomafwaarts gebruik van hulpbronnen en een hoeveelheid restafval die dicht bij nul ligt.
39. Hulpbronnenefficiëntie in de watersector wordt eveneens met prioriteit aangepakt om een goede waterstatus te bewerkstelligen. Hoewel steeds meer delen van Europa te maken krijgen met droogtes en waterschaarste, wordt naar schatting 20-40% van het in Europa beschikbare water verspild, bijvoorbeeld door lekken in het distributiesysteem. Volgens de beschikbare modellen is er aanzienlijke ruimte voor verbetering van de waterefficiëntie in de EU. Bovendien zullen de toenemende vraag en de effecten van klimaatverandering de druk op de Europese watervoorraden naar verwachting aanzienlijk doen toenemen. Tegen deze achtergrond moeten de Unie en de lidstaten actie ondernemen om te zorgen dat de wateronttrekking de limieten van de beschikbare hernieuwbare watervoorraden uiterlijk in 2020 respecteert, onder meer door de waterefficiëntie te verbeteren met behulp van marktmechanismen, zoals een prijsniveau van water dat een afspiegeling vormt van de waarde ervan⁵⁶. De vooruitgang moet worden bevorderd door versnelde demonstratie en invoering van innovatieve technologieën, systemen en bedrijfsmodellen, waarbij wordt voortgebouwd op het strategisch uitvoeringsplan van het Europees innovatiepartnerschap inzake water.
40. Een voorspelbaar langetermijnbeleidskader op al deze gebieden zal bijdragen aan het stimuleren van het niveau van de investeringen en de maatregelen die nodig zijn om de markten voor groenere technologieën volledig te ontwikkelen en duurzame bedrijfsoplossingen te bevorderen. Er zijn indicatoren en doelen voor hulpbronnenefficiëntie nodig om openbare en particuliere beleidsmakers de nodige sturing te bieden bij de omvorming van de economie. Zodra deze op het niveau van de Unie zijn overeengekomen, moeten ze integraal deel uitmaken van het programma.

⁵⁵ Richtlijn 2008/98/EG, PB L 312 van 22.11.2008.

⁵⁶ COM(2012) 673.

41. Om de EU om te vormen tot een hulpbronneninefficiënte, groene en concurrerende koolstofarme economie, moet het programma zorgen dat in 2020:

- (a) de EU heeft voldaan aan haar klimaat- en energiedoelstellingen voor 2020 en op koers ligt om de broeikasgasemissies uiterlijk in 2050 met 80-95% te verminderen ten opzichte van 1990, als onderdeel van de mondiale inspanningen om de gemiddelde temperatuurstijging te beperken tot minder dan 2°C;
- (b) in alle grote industriële sectoren het algehele milieueffect van de EU-industrie aanzienlijk is teruggebracht en de hulpbronneninefficiëntie is vergroot;
- (c) het algehele milieueffect van productie en consumptie is teruggebracht, met name in de voedsel-, woning- en mobiliteitssectoren;
- (d) afval op veilige wijze wordt beheerd als hulpbron, de hoeveelheid afval per hoofd van de bevolking in absolute zin afneemt, energierugwinning beperkt blijft tot niet-recyclebare materialen, en de storting van recyclebare en composteerbare materialen effectief is uitgebannen;
- (e) het watertekort in de EU wordt voorkomen en aanzienlijk is verminderd.

Dit vereist in het bijzonder:

- (a) volledige uitvoering van het klimaat- en energiepakket en overeenstemming over het klimaat- en energiebeleidskader van de EU voor de periode na 2020;
- (b) algemene toepassing van de 'beste beschikbare technieken' en vergroting van de inspanningen ter bevordering van de ingebruikneming door de industrie van opkomende innovatieve technieken, processen en diensten;
- (c) stimulering van publieke en private onderzoeks- en innovatiewerkzaamheden die vereist zijn voor de verspreiding van innovatieve technologieën, systemen en bedrijfsmodellen, hetgeen de overgang naar een koolstofarme, hulpbronneninefficiënte economie zal bespoedigen en de kosten hiervan zal verlagen;
- (d) invoering van een samenhangender kader voor duurzame productie en consumptie, met inbegrip van doelen. Herziening van productwetgeving teneinde de milieuprestaties en de hulpbronneninefficiëntie van producten gedurende de gehele levenscyclus ervan te verbeteren. Het vaststellen van streefdoelen voor de vermindering van de algehele effecten van consumptie.
- (e) volledige uitvoering van de EU-wetgeving, met inbegrip van de toepassing van de afvalhiërarchie en doelmatig gebruik van marktconforme instrumenten en maatregelen om te zorgen dat stortplaatsen geleidelijk worden afgeschaft, energierugwinning beperkt blijft tot niet-recyclebare materialen, gerecycled afval wordt gebruikt als een belangrijke, betrouwbare bron van grondstoffen voor de EU, gevaarlijk afval veilig wordt verwerkt en de productie ervan wordt teruggebracht, illegale afvaltransporten worden uitgebannen en de barrières voor de eengemaakte markt voor milieuvriendelijke recyclingactiviteiten in de EU worden weggenomen;

- (f) verbetering van de waterefficiëntie door doelstellingen te formuleren op stroomgebiedniveau en gebruik te maken van marktmechanismen, zoals het prijsniveau van water.

Prioritaire doelstelling 3: beschermen van de EU-burgers tegen milieugerelateerde problemen en risico's voor de volksgezondheid en het welzijn

42. De EU-milieuwetgeving heeft aanzienlijke voordelen gebracht voor de gezondheid en het welzijn van de burger. Water, luchtverontreiniging en chemische stoffen blijven het publiek in de EU op milieugebied het meeste zorgen baren⁵⁷. Naar schatting van de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) zijn deze milieuvervuilende factoren verantwoordelijk voor 15-20% van alle overlijdensgevallen in 53 Europese landen⁵⁸. Volgens de OESO zal stedelijke luchtvervuiling tegen 2050 wereldwijd de belangrijkste milieugerelateerde doodsoorzaak zijn.
43. Een aanzienlijk deel van de EU-bevolking is nog altijd blootgesteld aan een mate van luchtvervuiling die de door de WGO aanbevolen normen overschrijdt⁵⁹. Er zullen met name maatregelen moeten worden genomen in plaatsen waar mensen, met name gevoelige of kwetsbare groepen binnen de samenleving, en ecosystemen zijn blootgesteld aan hoge niveaus van verontreinigende stoffen, zoals in steden en gebouwen.
44. Toegang tot water van toereikende kwaliteit blijft in een aantal plattelandsgebieden van de EU problematisch terwijl het waarborgen van de goede kwaliteit van de Europese zwemwateren zowel de volksgezondheid als de toeristische sector van de EU ten goede komt. De schadelijke gevolgen van overstromingen voor de volksgezondheid en de economische activiteit worden steeds vaker ervaren, deels vanwege wijzigingen in de waterkringloop en het landgebruik.
45. Doordat het bestaande beleid niet volledig wordt uitgevoerd, lukt het de EU niet om adequate lucht- en waterkwaliteitsnormen te halen. De EU zal haar doelstellingen aanpassen overeenkomstig de laatste wetenschappelijke bevindingen en actiever op zoek gaan naar synergie-effecten met overige beleidsdoelstellingen op gebieden zoals klimaatverandering, biodiversiteit en het mariene en terrestrische milieu. Door bijvoorbeeld de aanwezigheid van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht terug te brengen, kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan beperking van de klimaatverandering. Verdere activiteiten op dit vlak zullen uitgaan van een uitgebreide beoordeling van de EU-luchtkwaliteitswetgeving en de blauwdruk voor het behoud van de Europese watervoorraden.
46. Aanpakken van vervuiling aan de bron blijft een prioriteit en de uitvoering van de richtlijn inzake industriële emissies zal tot een verdere reductie van de emissies van grote industriële sectoren leiden. De verwezenlijking van de doelstellingen van het stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte zal tevens leiden tot

⁵⁷ Speciale Eurobarometer 365 (2011).

⁵⁸ EMA, "The European environment – state and outlook 2010" ("SOER 2010").

⁵⁹ SOER 2010.

duurzamere mobiliteit in de EU, waardoor een belangrijke bron van geluids- en plaatselijke luchtvervuiling wordt aangepakt.

47. Naar schatting 40% van de EU-bevolking is woonachtig in stedelijke gebieden met een mate van nachtelijke geluidsoverlast die boven het door de WGO aanbevolen niveau ligt.
48. Horizontale wetgeving inzake chemische stoffen (de REACH-verordening en de verordening betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen) biedt basisbescherming voor de volksgezondheid en het milieu en bevordert het gebruik van opkomende testmethoden zonder dierproeven. Er is echter nog altijd onzekerheid over de gevolgen voor de volksgezondheid en het milieu van de gecombineerde effecten van verschillende chemische stoffen (mengsels), nanomaterialen, chemische stoffen die het endocriene (hormonale) systeem verstoren (hormoonverstorende stoffen) en chemische stoffen in producten. De afgelopen jaren is er meer bekend geworden over het belang van actie om deze problemen aan te pakken, met name als de EU de op de Wereldtop over duurzame ontwikkeling in 2002 overeengekomen en op de Rio+20-top opnieuw bevestigde doelstelling wil halen om in 2020 te hebben gezorgd voor minimalisering van de aanzienlijke schadelijke effecten van chemische stoffen op de volksgezondheid en het milieu, en om op doelmatige, efficiënte, coherente en gecoördineerde wijze een antwoord te vinden op nieuwe en opkomende kwesties en problemen. De EU zal de benaderingen om de gecombineerde effecten van chemische stoffen en veiligheidskwesties met betrekking tot hormoonverstorende stoffen verder ontwikkelen en uitvoeren, en een integrale aanpak opzetten voor het minimaliseren van de schadelijke effecten van gevaarlijke stoffen, met inbegrip van chemische stoffen in producten. Daarbij zal zij uitgaan van een uitgebreid kennisbestand over blootstelling aan chemische stoffen en giftigheid. Voor de veiligheid en het duurzame beheer van nanomaterialen wordt gezorgd in het kader van een integrale aanpak op basis van onder meer risicobeoordelingen en -beheer, informatie en toezicht. Gezamenlijk zullen deze maatregelen leiden tot grotere kennis van chemische stoffen en zorgen voor een voorspelbaar kader dat de ontwikkeling van duurzamere oplossingen stimuleert.
49. Ondertussen kan de groeiende markt voor biogebaseerde producten, chemische stoffen en materialen voordelen bieden, zoals lagere broeikasgasemissies en nieuwe marktmogelijkheden, maar er moet voor worden gewaakt dat de volledige levenscyclus van deze producten duurzaam is en de concurrentie om grond niet verergert of de emissieniveaus doet stijgen.
50. Klimaatverandering zal de milieuproblemen verergeren door langere droogtes en hittegolven, overstromingen, stormen en bosbranden, evenals nieuwe of ernstigere vormen van mensen-, dieren- of plantenziekten te veroorzaken. Er zal gericht actie moeten worden ondernomen om ervoor te zorgen dat de EU voldoende voorbereid is om de druk en veranderingen als gevolg van de klimaatverandering het hoofd te bieden, en dat zij zo haar ecologische, economische en sociale veerkracht kan vergroten. Omdat tal van sectoren steeds meer door de effecten van klimaatverandering worden en zullen worden getroffen, moeten overwegingen inzake aanpassing en het beheer van de risico's op rampen verder worden geïntegreerd in het EU-beleid.

51. Bovendien kunnen maatregelen ter verbetering van de ecologische en klimatologische veerkracht, zoals het herstel van ecosystemen en groene infrastructuur, belangrijke sociaaleconomische voordelen met zich meebrengen, onder andere voor de volksgezondheid. De synergie-effecten, maar ook de potentiële negatieve wisselwerking tussen klimaat- en overige milieudoelstellingen, zoals luchtkwaliteit, moeten adequaat worden beheerd. De overschakeling op andere brandstoffen op grond van klimaat-, veiligheids- of voorzieningsoverwegingen, kan bijvoorbeeld leiden tot een aanzienlijke toename van fijn stof en gevaarlijke emissies.
52. Om de EU-burgers te beschermen tegen milieugerelateerde problemen en risico's voor de volksgezondheid en het welzijn, moet het programma zorgen dat tegen 2020:
- (a) de luchtkwaliteit van de EU aanzienlijk is verbeterd;
 - (b) de geluidsoverlast in de EU aanzienlijk is afgenomen;
 - (c) burgers overal in de EU voordeel ondervinden van hoge normen voor veilig drink- en zwemwater;
 - (d) de gecombineerde effecten van chemische stoffen en veiligheidskwesties met betrekking tot hormoonverstorende stoffen effectief zijn aangepakt, en risico's voor het milieu en de volksgezondheid in verband met het gebruik van gevaarlijke stoffen, met inbegrip van chemische stoffen in producten, in kaart zijn gebracht en zijn geminimaliseerd;
 - (e) veiligheidskwesties met betrekking tot nanomaterialen effectief zijn aangepakt in het kader van een coherente benadering van de verschillende wetgevingen;
 - (f) aanzienlijke vooruitgang is geboekt bij de aanpassing aan de gevolgen van klimaatverandering.

Dit vereist in het bijzonder:

- (a) het uitvoeren van het bijgewerkte EU-beleid inzake luchtkwaliteit, overeenkomstig de laatste wetenschappelijke gegevens, en maatregelen ter bestrijding van luchtvervuiling aan de bron;
- (b) het uitvoeren van het bijgewerkte EU-beleid inzake geluidshinder, overeenkomstig de laatste wetenschappelijke gegevens, en maatregelen ter beperking van geluidshinder aan de bron;
- (c) het stimuleren van inspanningen om de kaderrichtlijn water uit te voeren, in het bijzonder voor kleine drinkwaterleveranciers, alsmede om de zwemwaterrichtlijn uit te voeren;
- (d) het ontwikkelen van een EU-strategie voor een niet-toxisch milieu, die uit moet gaan van een uitgebreid kennisbestand inzake blootstelling aan chemische stoffen en giftigheid, en bevorderlijk moet zijn voor de vernieuwing van duurzame plaatsvervangende middelen;

- (e) het overeenkomen en uitvoeren van een EU-klimaataanpassingsstrategie, met inbegrip van de integratie van overwegingen inzake aanpassing aan de klimaatverandering en inzake het beheer van risico's op rampen met belangrijke EU-beleidsinitiatieven en -sectoren.

HET STIMULEREND KADER

- 53. Om deze prioritaire thematische doelstellingen te verwezenlijken is een stimulerend kader vereist, dat effectieve actie ondersteunt. Er moeten maatregelen worden genomen ter verbetering van de vier belangrijke pijlers van dit stimulerend kader: het verbeteren van de manier waarop de EU-milieuwetgeving over de hele linie wordt uitgevoerd; het versterken van de wetenschappelijke onderbouwing van het milieubeleid; het veiligstellen van investeringen en het creëren van de juiste prikkels om het milieu te beschermen; en tot slot, het verbeteren van de integratie van milieuwetgeving en beleidssamenhang zowel binnen het milieubeleid als met overige beleidsterreinen. De baten van deze horizontale maatregelen voor het EU-milieubeleid zullen verder reiken dan het toepassingsgebied en de looptijd van dit programma.

Prioritaire doelstelling 4: optimaliseren van de voordelen van de EU-milieuwetgeving

54. Als ervoor wordt gezorgd dat de EU-wetgeving ook echt wordt uitgevoerd, brengt dit een drietal voordelen met zich mee: er ontstaat een gelijk speelveld voor marktdeelnemers die actief zijn op de eengemaakte markt, er wordt innovatie gestimuleerd en er worden “first-mover”-voordelen voor Europese bedrijven in tal van sectoren bevorderd. De kosten die ontstaan als de wetgeving niet goed wordt uitgevoerd zijn daarentegen aanzienlijk, en kunnen grofweg worden geschat op ongeveer 50 miljard euro per jaar, met inbegrip van kosten met betrekking tot inbreukzaken⁶⁰. Alleen al in 2009 waren er 451 inbreukzaken met betrekking tot EU-wetgeving. De Commissie ontvangt tevens direct van EU-burgers tal van klachten, waarvan er vele beter op lidstaat- of lokaal niveau kunnen worden behandeld.
55. Betere uitvoering van het milieu-acquis van de EU op lidstaatniveau moet daarom de komende jaren de grootste prioriteit krijgen. Tussen en binnen de diverse lidstaten bestaan aanzienlijke verschillen qua uitvoering. Er is dan ook behoefte om al degenen die betrokken zijn bij de uitvoering van milieuwetgeving op nationaal, regionaal en lokaal niveau van de juiste kennis en mogelijkheden te voorzien om te zorgen dat de voordelen van deze wetgeving beter tot hun recht komen.
56. Uit het hoge aantal inbreukzaken, klachten en verzoekschriften op milieugebied blijkt de behoefte aan een effectief en werkbaar systeem van controles en afwegingen op nationaal niveau om de uitvoeringsproblemen vast te stellen en op te lossen, aangevuld met maatregelen om te voorkomen dat ze plaatsvinden. In dit opzicht zijn de inspanningen voor de periode tot 2020 erop gericht om op vier gebieden tot verbetering te komen.
57. Ten eerste moet de manier waarop gegevens over de uitvoering worden verzameld en verspreid, worden verbeterd teneinde het publiek en beroepsbeoefenaars op het gebied van het milieu volledig inzicht te geven in hoe nationale en lokale overheden de EU-verplichtingen uitvoeren⁶¹. Er moet gerichte ondersteuning komen voor de specifieke uitvoeringsproblemen van elke individuele lidstaat, vergelijkbaar met de op maat gesneden aanpak die voor het Europees semester wordt gevolgd. Er worden bijvoorbeeld partnerschapsovereenkomsten betreffende de uitvoering opgesteld tussen de Commissie en de afzonderlijke lidstaten, waarbij kwesties aan de orde komen zoals waar financiële steun voor de uitvoering kan worden aangevraagd en betere informatiesystemen om de vooruitgang bij te houden.
58. Ten tweede breidt de EU de vereisten ten aanzien van inspecties en toezicht uit tot het bredere corpus van EU-milieuwetgeving en wordt dit aangevuld met capaciteit op EU-niveau om situaties aan te pakken waar reden tot zorg is.
59. Ten derde wordt de manier verbeterd waarop op nationaal niveau klachten over de uitvoering van de EU-wetgeving worden afgehandeld en opgelost.

⁶⁰ “The costs of not implementing the environmental acquis” (COWI, 2011).

⁶¹ COM(2012) 95, PB C 171 van 16.6.2012.

60. Ten vierde krijgen EU-burgers betere toegang tot de rechter in milieuzaken en effectieve wettelijke bescherming, overeenkomstig de internationale verdragen en ontwikkelingen zoals teweeggebracht door de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en de recente jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie. Als alternatief voor procederen wordt ook niet-gerechtelijke conflictoplossing bevorderd.
61. De algemene standaard van milieugovernance in de EU wordt verder verbeterd door de samenwerking op EU-niveau tussen beroepsbeoefenaars op het gebied van milieubescherming (zoals overheidsjuristen, inspecteurs, openbare aanklagers, ombudsmannen en rechters) te verbeteren en hen aan te moedigen goede praktijken uit te wisselen.
62. De Commissie zal de lidstaten helpen de regelgeving beter na te leven⁶² en zal haar deel blijven doen om ervoor te zorgen dat de wetgeving geschikt is voor haar doel en in overeenstemming is met de laatste wetenschappelijke kennis. In de regel geldt dat in de regelgeving wettelijke bepalingen worden opgenomen die voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn en die directe en meetbare effecten hebben en leiden tot minder inconsistenties in de uitvoering. De Commissie zal nog intensiever gebruikmaken van scoreborden en andere middelen om de voortgang van lidstaten bij de uitvoering van specifieke onderdelen van de wetgeving openlijk bij te houden.
63. Teneinde de voordelen van de EU-wetgeving te optimaliseren, dient het programma te zorgen dat tegen 2020:
- (a) EU-burgers toegang hebben tot heldere informatie over hoe de EU-milieuwetgeving wordt uitgevoerd;
 - (b) de uitvoering van specifieke milieuwetgeving is verbeterd;
 - (c) de naleving van de EU-milieuwetgeving op alle niveaus is verbeterd en een gelijk speelveld op de eengemaakte markt is gewaarborgd;
 - (d) het vertrouwen van de burgers in de milieuwetgeving is gestegen;
 - (e) het beginsel van effectieve rechtsbescherming van burgers en hun organisaties is bevorderd.
- Dit vereist in het bijzonder:
- (a) invoering van systemen op nationaal niveau, op basis waarvan actief informatie wordt verspreid over hoe de EU-milieuwetgeving wordt uitgevoerd, gekoppeld aan een overzicht op EU-niveau van de prestaties van de afzonderlijke lidstaten;
 - (b) opstellen van partnerschapsovereenkomsten betreffende de uitvoering door de lidstaten en de Commissie;

⁶² COM(2008) 773, PB C 76 van 25.3.2010.

- (c) uitbreiding van de bindende criteria voor effectieve inspecties en toezicht door lidstaten tot het bredere corpus van de EU-milieuwetgeving, en ontwikkeling van aanvullende capaciteit op EU-niveau om situaties aan te pakken waar reden tot zorg is, aangevuld met ondersteuning voor netwerken en beroepsbeoefenaars;
- (d) invoering van consistente en doelmatige mechanismen op nationaal niveau voor het afhandelen van klachten over de uitvoering van de EU-milieuwetgeving;
- (e) afstemming van de nationale bepalingen inzake de toegang tot de rechter op de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, en bevordering van niet-gerechtelijke conflictoplossing om conflicten op milieugebied in der minne te schikken.

Prioritaire doelstelling 5: verbeteren van de wetenschappelijke onderbouwing voor het milieubeleid

- 64. De onderbouwing van het EU-milieubeleid moet gebaseerd zijn op milieutoezicht, -gegevens, -indicatoren en -beoordelingen in verband met de uitvoering van de EU-wetgeving, alsmede officieel wetenschappelijk onderzoek en burgerwetenschapsinitiatieven. Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt met het verbeteren van deze wetenschappelijke onderbouwing, het vergroten van het bewustzijn en het verbeteren van het vertrouwen van beleidsmakers en het publiek in de wetenschappelijk onderbouwde benadering van beleid waardoor hun inzicht in complexe ecologische en maatschappelijke problemen is toegenomen.
- 65. Er moeten op EU- en internationaal niveau stappen worden ondernomen om de koppeling tussen wetenschap en milieubeleid verder te versterken en te verbeteren, onder andere door de aanstelling van wetenschappelijke hoofdadvisers, zoals reeds is gedaan door de Commissie en sommige lidstaten.
- 66. Het tempo van de huidige ontwikkelingen en de onzekerheid omtrent waarschijnlijke toekomstige trends vergen echter maatregelen om deze wetenschappelijke onderbouwing te onderhouden en te verbeteren, teneinde ervoor te zorgen dat de EU zich blijft baseren op een goed inzicht in de toestand van het milieu, de mogelijke antwoorden daarop en de gevolgen daarvan.
- 67. De afgelopen decennia is er veel verbeterd in de manier waarop informatie en statistische gegevens over het milieu worden verzameld en gebruikt, zowel op EU- en lidstaatniveau als op mondiaal niveau. De manier waarop gegevens worden verzameld en de kwaliteit van de gegevens lopen echter nog altijd uiteen en de veelheid aan bronnen kan ten koste gaan van de toegankelijkheid. Er zijn daarom voortdurende investeringen nodig om te zorgen dat er geloofwaardige, vergelijkbare en kwalitatief hoogwaardige gegevens en indicatoren beschikbaar en toegankelijk zijn voor al wie betrokken is bij het bepalen en uitvoeren van het beleid. Er moeten milieu-informatiesystemen worden ontworpen om nieuwe informatie over opkomende onderwerpen eenvoudig te kunnen verwerken.

68. Verdere uitvoering van het in het gemeenschappelijk milieu-informatiesysteem⁶³ genoemde beginsel van “eenmaal produceren en meermaals gebruiken” en de gemeenschappelijke benaderingen en standaarden voor het verwerven en samenvoegen van ruimtelijke informatie op grond van de Inspire-⁶⁴ en GMES-systemen⁶⁵ draagt bij aan het vermijden van dubbel werk en neemt onnodige administratieve lasten bij de overheidsinstanties weg. Hetzelfde geldt voor inspanningen om de verslagleggingsverplichtingen op grond van de verschillende onderdelen van de wetgeving te stroomlijnen. Lidstaten moeten de informatie die is verzameld om de milieueffecten van plannen, programma’s en projecten te beoordelen (bijvoorbeeld milieueffectbeoordelingen of strategische milieueffectbeoordelingen) beter toegankelijk maken voor het publiek.
69. Er bestaan nog altijd aanzienlijke hiaten in de kennis, waarvan sommige van belang zijn voor de prioritaire doelstellingen van dit programma. Het is derhalve van belang om te investeren in verder onderzoek om deze hiaten te vullen en aldus te zorgen dat overheidsinstanties en ondernemingen over een stevig fundament beschikken om beslissingen te nemen die de sociale, economische en ecologische kosten en baten volledig weerspiegelen. Vier hiaten springen in het oog:
- Om beter inzicht te krijgen in complexe kwesties met betrekking tot ecologische veranderingen, zoals klimaatverandering en het effect van natuurrampen, de implicaties van het verlies van soorten voor ecosysteemdiensten, milieudrempels en ecologische omslagpunten, is er behoefte aan geavanceerd onderzoek dat de hiaten in gegevens en kennis moet dichten en aan adequate middelen om modellen op stellen. Al geven de beschikbare gegevens ondubbelzinnig aan dat er op deze gebieden voorzorgsmaatregelen moeten worden getroffen, nader onderzoek naar de grenzen van onze planeet, de systeemrisico’s en het vermogen van onze samenleving om deze problemen het hoofd te bieden, zal bijdragen aan de ontwikkeling van de meest geschikte antwoorden. Dit zou investeringen moeten omvatten in het opvullen van gegevens- en kennishiaten, het in kaart brengen en beoordelen van ecosysteemdiensten, en het beter begrijpen van de rol van biodiversiteit in het onderhouden van die diensten en hoe deze zich aanpassen aan klimaatverandering.
 - De overgang naar een inclusieve, groene economie vereist een goede afweging van het onderlinge verband tussen sociaaleconomische en ecologische factoren. Meer inzicht in duurzame consumptie- en productiepatronen, in hoe de kosten van actie of het achterwege blijven daarvan nauwkeuriger kunnen worden berekend, in hoe wijzigingen in individueel en maatschappelijk gedrag kunnen bijdragen aan milieuresultaten en in hoe het Europese milieu wordt beïnvloed door mondiale megatrends, kan bijdragen aan een betere afstemming van beleidsinitiatieven om de hulpbronnefficiëntie te verbeteren en de druk op het milieu te verlichten.

⁶³ COM(2008) 46, PB C 118 van 15.5.2008.

⁶⁴ Richtlijn 2007/2/EG tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (Inspire), PB L 108 van 25.4.2007.

⁶⁵ Verordening (EU) nr. 911/2010 inzake het Europees programma voor monitoring van de aarde (GMES), PB L 276 van 20.10.2010.

- Er heerst nog altijd onzekerheid omtrent de gezondheids- en milieugevolgen van hormoonverstorende stoffen, chemische mengsels en chemische stoffen in producten en nanomaterialen. Door deze hiaten op te vullen, kan de besluitvorming worden bespoedigd en het acquis inzake chemische stoffen verder worden ontwikkeld om punten van zorg beter aan te pakken en een duurzamer gebruik van chemische stoffen te bevorderen. Een beter begrip van de milieufactoren die de volksgezondheid aantasten, zou het mogelijk maken preventieve beleidsmaatregelen te nemen.
- Om ervoor te zorgen dat alle sectoren bijdragen aan de inspanningen om de klimaatverandering te bestrijden, moet er een duidelijk overzicht zijn van de meting en monitoring van broeikasgassen en de vergaring van gegevens daarover; momenteel ontbreekt dat nog voor een aantal belangrijke sectoren, zoals de landbouw.

Horizon 2020 biedt de kans om onderzoeksinspanningen toe te spitsen en het innovatieve potentieel van Europa in te zetten door middelen en kennis uit verschillende gebieden en disciplines binnen de EU en internationaal samen te brengen.

70. Nieuwe en opkomende kwesties die voortvloeien uit snelle technologische ontwikkelingen die op het beleid vooruitlopen, zoals nanomaterialen, onconventionele energiebronnen, koolstofafvang en -opslag en elektromagnetische golven, stellen ons voor nieuwe uitdagingen op het vlak van risicobeheer en kunnen to botsende belangen, behoeften en verwachtingen leiden. Een en ander kan dan weer aanleiding geven tot toenemende publieke bezorgdheid en mogelijke vijandigheid ten aanzien van nieuwe technologieën. Daarom moet er worden gezorgd voor een breder, expliciet maatschappelijk debat over de milieurisico's en mogelijke inruileffecten die wij bereid zijn te accepteren in het licht van de soms onvolledige of onzekere informatie over opkomende risico's en hoe deze moeten worden benaderd. Door een systematische benadering van milieurisicobeheer zal de EU over betere mogelijkheden beschikken om de technologische ontwikkelingen tijdig vast te stellen en hiernaar te handelen en tegelijk het publiek gerust te stellen.
71. Om de wetenschappelijke onderbouwing van het milieubeleid te verbeteren, dient het programma te zorgen dat tegen 2020:
 - (a) beleidsmakers en ondernemingen een betere uitgangspositie hebben voor de ontwikkeling en uitvoering van milieu- en klimaatbeleid, met inbegrip van de meting van kosten en baten;
 - (b) ons inzicht in opkomende milieu- en klimaatrisico's, alsmede ons vermogen om deze te beoordelen, aanzienlijk is verbeterd;
 - (c) de koppeling tussen milieubeleid en wetenschap is verbeterd.

Dit vereist in het bijzonder:

- (a) coördinatie van de onderzoeksinspanningen op EU- en lidstaatsniveau, met als doel deze te richten op het vullen van de belangrijkste hiaten in de milieukennis, met inbegrip van risico's van ecologische omslagpunten;

- (b) invoering van een systematische benadering voor risicobeheer;
- (c) vereenvoudiging, afstemming en modernisering van de milieu- en klimaatveranderingsgegevens en verzameling, beheer en uitwisseling van informatie.

Prioritaire doelstelling 6: waarborgen van investeringen ten behoeve van het milieu- en klimaatbeleid en tot stand brengen van het juiste prijsniveau

- 72. De inspanningen die vereist zijn om de bovenstaande doelstellingen te verwezenlijken, vereisen toereikende investeringen uit publieke en private bronnen. Tegelijkertijd geldt dat, ook al hebben veel lidstaten moeite de economische crisis het hoofd te bieden, de noodzaak van economische hervormingen en vermindering van de staatsschulden nieuwe mogelijkheden biedt om snel de kant op te gaan van een hulpbronnefficiëntere, koolstofarmere economie.
- 73. Vanwege het gebrek aan prijssignalen vanuit de markt of de verstoorde prijssignalen als gevolg van feit dat er niet naar behoren rekening wordt gehouden met de milieukosten of als gevolg van overheidssubsidies voor milieuonvriendelijke activiteiten, is het in sommige gebieden momenteel moeilijk om investeringen aan te trekken.
- 74. De EU en de lidstaten zullen de juiste voorwaarden moeten scheppen om te zorgen dat externe milieukosten adequaat worden aangepakt en de juiste marktsignalen uitgaan naar de private sector, waarbij terdege rekening moet worden gehouden met eventuele nadelige maatschappelijke gevolgen. Dit omvat systematischer toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt, door geleidelijk milieuonvriendelijke subsidies af te schaffen en de belasting te verleggen van arbeid naar vervuiling. Omdat natuurlijke hulpbronnen steeds schaarser worden, kunnen de economische pachtgelden en winsten die verband houden met het eigenaarschap of het exclusieve gebruik daarvan, stijgen. Publieke interventie om te zorgen dat dergelijke pachtgelden niet excessief zijn en dat rekening wordt gehouden met externe kosten, leidt tot een efficiënter gebruik van deze bronnen en draagt ertoe bij dat marktverstoringen worden vermeden en tegelijkertijd meer overheidsinkomsten worden gegenereerd. Prioriteiten ten aanzien van milieu en klimaat worden nagestreefd in het kader van het Europees semester in het geval dat zij van belang zijn voor de vooruitzichten voor duurzame groei van de afzonderlijke lidstaten waaraan de landenspecifieke aanbevelingen zijn gericht. Andere marktconforme instrumenten, zoals betalingen voor ecosysteemdiensten, moeten uitgebreider op EU- en nationaal niveau worden gebruikt om de betrokkenheid van de private sector en duurzaam beheer van het natuurlijk kapitaal te stimuleren.
- 75. Om de private sector meer te betrekken bij inspanningen om milieu- en klimaatdoelstellingen te verwezenlijken, met name met betrekking tot activiteiten op het gebied van eco-innovatie en het gebruik van nieuwe technologieën, moet de private sector tevens worden aangemoedigd de kansen te grijpen die worden geboden binnen het nieuwe financiële kader van de EU. Daarbij dient speciale aandacht uit te

gaan naar kleine en middelgrote ondernemingen. Publiek-private initiatieven voor eco-innovatie moeten worden bevorderd op grond van Europese innovatiepartnerschappen, zoals het innovatiepartnerschap inzake water⁶⁶. Door middel van het nieuwe kader voor innovatieve financiële instrumenten, moet de toegang van de private sector tot financiering voor investeringen in het milieu – met name biodiversiteit en klimaatverandering – worden bevorderd. Europese bedrijven moeten nog meer worden aangemoedigd in het kader van hun financiële verslaglegging milieu-informatie te publiceren, meer dan zoals momenteel vereist is uit hoofde van bestaande EU-wetgeving⁶⁷.

76. In haar voorstellen voor het meerjarig financieel kader 2014-2020 van de EU heeft de Commissie de integratie van milieu- en klimaatdoelstellingen in EU-financieringsinstrumenten verbeterd, hetgeen mogelijkheden voor de lidstaten biedt om de desbetreffende doelstellingen te realiseren. Voorgesteld wordt om de klimaatgerelateerde uitgaven te verhogen tot ten minste 20 % van de gehele begroting. Op belangrijke beleidsterreinen zoals landbouw heeft de Commissie voorgesteld de aan milieugerelateerde voorwaarden gekoppelde prikkels voor landbouwers om milieuvriendelijke publieke goederen en diensten te leveren, te vergroten. Als deze voorstellen worden geaccepteerd, worden EU-beleidsmaatregelen gekoppeld aan samenhangende financiële middelen voor de uitvoering, en komen er aanvullende middelen beschikbaar voor milieu en klimaatverandering, zodat op doelmatige wijze concrete en coherente voordelen op lokaal en regionaal niveau worden geboden.
77. Naast deze integratie is het ook mogelijk de middelen middels de opname van 'geïntegreerde projecten' in het LIFE-programma te combineren met beleidsprioriteiten en deze hier beter op af te stemmen. Zo kunnen milieu- en klimaatgerelateerde maatregelen op een meer strategische, kostenefficiënte wijze worden ondersteund.
78. Het verhoogde kapitaal dat door de Europese Investeringsbank (EIB) wordt geboden als onderdeel van het pact voor groei en werkgelegenheid 2012, voorziet in een aanvullende bron van investering⁶⁸.
79. Uit de ervaringen die tijdens de programmeringsperiode 2007-2013 zijn opgedaan, blijkt dat, ook al zijn er aanzienlijke middelen beschikbaar voor het milieu, de opname op nationaal en regionaal niveau in de eerste jaren vrij onevenwichtig is, waardoor de verwezenlijking van de overeengekomen doelen en doelstellingen mogelijk in het gedrang komt. Om dit in de toekomst te voorkomen, moeten de lidstaten milieu- en klimaatdoelstellingen opnemen in hun financieringsstrategieën en -programma's voor economische, sociale en territoriale cohesie, plattelandsontwikkeling en maritiem beleid, een prioriteit maken van het vroege gebruik van de financiering voor milieu en klimaatverandering en de capaciteit van uitvoeringsinstanties om kosteneffectieve en duurzame investeringen te doen, vergroten, teneinde de adequate en benodigde financiële steun voor investeringen op dit vlak veilig te stellen.

⁶⁶ COM(2010) 216.

⁶⁷ COM(2011) 681, PB C 37 van 10.2.2012.

⁶⁸ EUCO 76/12.

80. Daarnaast bleek het lastig om de biodiversiteit- en klimaatgerelateerde uitgaven na te gaan. Om de vooruitgang op weg naar deze doelstellingen te beoordelen, moet een controle- en verslagleggingssysteem worden ingevoerd op basis van de OESO-methode (de 'Rio-indicatoren'). Dit is van belang voor de algehele inspanningen van de EU met betrekking tot de multilaterale overeenkomsten inzake klimaatverandering en biodiversiteit. In deze context draagt de EU bij aan het intergouvernementele proces dat is gelanceerd tijdens Rio+20 om de financieringsbehoeften te beoordelen en opties voor een effectieve duurzame ontwikkelingsfinancieringsstrategie voor te stellen.
81. De werkzaamheden ter ontwikkeling van indicatoren om de economische voortgang te monitoren die een aanvulling vormen op en verder reiken dan het bbp, moeten worden voortgezet. Om voor transparante en duurzame investeringen te zorgen, moeten ecologische goederen adequaat worden gewaardeerd. Om het beleid en de investeringsbeslissingen te onderbouwen, moet worden doorgegaan met het meten van de waarde van onze ecosystemen en de kosten van de uitputting ervan, samen met de bijbehorende stimulerende maatregelen. De werkzaamheden aan de ontwikkeling van een systeem van milieurekeningen, met inbegrip van fysieke en monetaire rekeningen voor het natuurlijk kapitaal en de ecosysteemdiensten, zullen moeten worden geïntensiveerd. Dit is in lijn met de conclusies van Rio+20, waarin de noodzaak wordt erkend om in aanvulling op het bruto binnenlands product ruimere maatstaven voor vooruitgang te hanteren om welzijn en duurzaamheid te meten.
82. Om de investeringen in milieu- en klimaatbeleid veilig te stellen en te zorgen voor juiste prijzen, dient het programma te zorgen dat tegen 2020:
- (a) milieu- en klimaatbeleidsdoelstellingen worden verwezenlijkt op een kostenefficiënte wijze en worden ondersteund met voldoende financiering;
 - (b) de financiering van de private sector voor milieu- en klimaatgerelateerde uitgaven wordt uitgebreid.

Dit vereist in het bijzonder:

- (a) geleidelijke afschaffing van milieuonvriendelijke subsidies; uitbreiding van het gebruik van marktconforme instrumenten, met inbegrip van belasting, prijsstelling en het in rekening brengen van kosten; en uitbreiding van de markten voor ecologische goederen en diensten, waarbij rekening wordt gehouden met eventuele schadelijke sociale effecten;
- (b) bevordering van toegang tot innovatieve financiële instrumenten en financiering voor eco-innovatie;
- (c) adequate verwerking van milieu- en klimaatprioriteiten in beleidsmaatregelen ter ondersteuning van economische, sociale en territoriale cohesie;
- (d) gerichte inspanningen om het volledige en efficiënte gebruik van de beschikbare financiering van de Unie voor milieumaatregelen te waarborgen, onder meer door het vroege gebruik in het kader van het meerjarig financieel kader 2014-2020 van de Unie aanzienlijk te verbeteren en 20 % van de begroting te besteden aan de matiging van en aanpassing aan de

klimaatverandering door de integratie van klimaatmaatregelen, gekoppeld aan duidelijke benchmarks, doelstellingen, monitoring en verslaglegging;

- (e) ontwikkeling en vanaf 2014 toepassing van een systeem voor het rapporteren en bijhouden van milieugerelateerde uitgaven in de EU-begroting, met name ten aanzien van klimaatverandering en biodiversiteit;
- (f) opname van milieu- en klimaatgerelateerde overwegingen in het Europees semester waar dit relevant is voor de vooruitzichten van de afzonderlijke lidstaten inzake duurzame groei en waar dit passend is in het licht van de landenspecifieke aanbevelingen;
- (g) ontwikkeling en toepassing van alternatieve indicatoren die een aanvulling vormen op en verder strekken dan het bbp met als doel na te gaan hoe duurzaam onze vooruitgang is, en voortzetting van de werkzaamheden ter integratie van economische indicatoren met milieu- en sociale indicatoren, met inbegrip van de boekhouding van natuurlijk kapitaal.

Prioritaire doelstelling 7: verbeteren van de ecologische integratie en beleidssamenhang

83. Hoewel het al sinds 1997 op grond van het Verdrag vereist is milieubeschermingsaangelegenheden te integreren met overige EU-beleidsmaatregelen en -activiteiten, geeft de algehele toestand van het Europese milieu toch aan dat de vooruitgang tot op heden, al is deze op sommige vlakken prijzenswaardig, niet toereikend is om alle negatieve trends te keren. De verwezenlijking van veel van de prioritaire doelstellingen van dit programma vergt een nog effectievere integratie van milieu- en klimaatoverwegingen met overig beleid, evenals coherenter, gezamenlijke beleidsbenaderingen die meervoudige voordelen bieden. Dit moet ertoe bijdragen dat moeilijke neveneffecten in een vroeg stadium worden aangepakt, in plaats van pas tijdens de uitvoeringsfase, en dat onvermijdelijke effecten effectiever worden ingeperkt. De richtlijn betreffende strategische milieueffectbeoordeling⁶⁹ en de richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling⁷⁰ zijn, indien correct toegepast, effectieve middelen om te zorgen dat milieubeschermingsvereisten worden opgenomen in plannen, programma's en projecten. Lokale en regionale autoriteiten, die over het algemeen verantwoordelijk zijn voor de beslissingen over het gebruik van land en mariene gebieden, hebben in het bijzonder een belangrijke rol te spelen bij de beoordeling van milieueffecten en -bescherming, en het behoud en de verbetering van het natuurlijk kapitaal, ook om te zorgen voor een groter herstellingsvermogen ten aanzien van de effecten van klimaatverandering en natuurrampen.
84. De beoogde uitbreiding van de energie- en transportnetwerken, met inbegrip van offshore-infrastructuur, moet verenigbaar zijn met behoeften en verplichtingen op het gebied van natuurbescherming en aanpassing aan klimaatverandering. Het verwerken van groene infrastructuur in gerelateerde plannen en programma's kan ertoe

⁶⁹ Richtlijn 2001/42/EG, PB L 197 van 21.7.2001.

⁷⁰ Richtlijn 85/337/EEG, PB L 175 van 5.7.1985.

bijdragen de fragmentatie van habitats te verhelpen en ecologische verbindingen te behouden of te herstellen, de veerkracht van ecosystemen te vergroten en daardoor te zorgen voor het behoud van de levering van ecosysteemdiensten. Daarbij moet ook gedacht worden aan plannen en programma's inzake koolstofopslag en aanpassing aan klimaatverandering. Tegelijkertijd kan hiermee voor worden gezorgd voor gezondere leefomgevingen en recreatieve ruimtes waar mensen zich kunnen ontspannen.

85. Dit programma omvat een aantal prioritaire doelstellingen die bedoeld zijn om de integratie te verbeteren. In haar voorstellen voor de hervorming van het GLB, het GVB, het trans-Europese vervoersnet (TEN-T) en het cohesiebeleid heeft de Commissie maatregelen opgenomen ter verdere ondersteuning van de ecologische integratie en duurzaamheid. Om dit programma te doen slagen, moeten deze beleidsmaatregelen verder bijdragen aan de verwezenlijking van de milieugerelateerde doelen en doelstellingen. Evenzo moeten inspanningen die primair bedoeld zijn om milieuverbeteringen te bereiken, zodanig worden ontworpen dat zij waar mogelijk ook voordelen opleveren voor overige beleidsterreinen. Inspanningen om de ecosystemen te herstellen kunnen bijvoorbeeld worden genomen ten behoeve van habitats en soorten of ten behoeve van de vastlegging van koolstofdioxide, terwijl ze tegelijk de levering verbeteren van ecosysteemdiensten die van cruciaal belang zijn voor tal van overige economische sectoren, zoals bestuiving of waterzuivering voor de landbouw, en groene banen opleveren.

86. Om de ecologische integratie en beleidssamenhang te verbeteren, dient het programma te zorgen dat tegen 2020:

- (a) sectorale beleidsmaatregelen op EU- en lidstaatsniveau zijn ontwikkeld en uitgevoerd op een wijze die de relevante milieu- en klimaatgerelateerde doelen en doelstellingen ondersteunt.

Dit vereist in het bijzonder:

- (a) integratie van de milieu- en klimaatgerelateerde voorwaarden en stimulerende maatregelen in beleidsinitiatieven, met inbegrip van beoordelingen en hervormingen van het bestaande beleid, alsmede nieuwe initiatieven op EU- en lidstaatsniveau;
- (b) verrichting van systematische ex-antebeoordelingen van de ecologische, sociale en economische effecten van beleidsinitiatieven op EU- en lidstaatsniveau, met als doel te zorgen voor samenhang en doelmatigheid.

LOKALE, REGIONALE EN MONDIALE PROBLEMEN HET HOOFD BIEDEN

Prioritaire doelstelling 8: verbeteren van de duurzaamheid van EU-steden

87. De EU is dichtbevolkt. Tegen 2020 zal waarschijnlijk 80% van de EU-bevolking woonachtig zijn in steden of stedelijke agglomeraties. De levenskwaliteit wordt rechtstreeks beïnvloed door de toestand van de stedelijke omgeving. De milieueffecten van steden gaan ook een stuk verder dan hun fysieke grenzen, aangezien steden zeer afhankelijk zijn van omliggende en plattelandsregio's om te voldoen aan hun vraag naar voedsel, energie, ruimte en hulpbronnen, en om al het afval een plaats te geven.

88. De meeste steden worden geconfronteerd met een gemeenschappelijke kern van ecologische problemen, waaronder slechte luchtkwaliteit, een hoge mate van geluidshinder, broeikasgasemissies, waterschaarste, overstromingen en stormen, verontreinigde locaties, oude industrieterreinen en afval. Tegelijkertijd zijn het de EU-steden die de norm bepalen inzake stedelijke duurzaamheid. Zij zijn vaak pioniers van innovatieve oplossingen voor milieuproblemen⁷¹. Steeds meer Europese steden stellen ecologische duurzaamheid centraal in hun stadsontwikkelingsstrategieën.
89. EU-burgers, ongeacht of deze in de stad of op het platteland wonen, profiteren van een reeks EU-beleidsmaatregelen en -initiatieven die de duurzame ontwikkeling van stedelijke gebieden ondersteunen. Dit vergt echter een effectieve, efficiënte coördinatie van de verschillende niveaus van bestuur, ook over de bestuurlijke grenzen heen, alsmede stelselmatige betrokkenheid van regionale en lokale overheden bij de planning, formulering en ontwikkeling van beleidsmaatregelen die een effect hebben op de kwaliteit van de stedelijke omgeving. De verbeterde coördinatiemechanismen op nationaal en regionaal niveau die voor de komende financieringsperiode zijn voorgesteld in het kader van het gemeenschappelijk strategisch kader en de totstandbrenging van een platform voor stedelijke ontwikkeling⁷², kunnen bijdragen aan de verwezenlijking hiervan, en meer belanghebbende groepen en het publiek betrekken bij besluiten die hen direct aangaan. Lokale en regionale autoriteiten zijn eveneens gebaat bij de verdere ontwikkeling van instrumenten voor het stroomlijnen van milieugegevensverzameling en -beheer, en voor het bevorderen van de uitwisseling van informatie en goede praktijken. Daarnaast profiteren zij van de inspanningen ter verbetering van de uitvoering van de milieuwetgeving op EU-, nationaal en lokaal niveau⁷³. Dit strookt met de verbintenis die is aangegaan tijdens Rio+20 om een integrale benadering voor de planning, de bouw en het beheer van duurzame steden en stedelijke agglomeraties te bevorderen. Geïntegreerde benaderingen voor stedelijke ruimtelijke ordening, waarin behalve met economische en sociale kwesties ten volle rekening wordt gehouden met milieuoverwegingen op de lange termijn, zijn cruciaal om ervoor te zorgen dat stedelijke gemeenschappen duurzame, efficiënte en gezonde woon- en werkplekken zijn.
90. De EU moet de bestaande initiatieven ter ondersteuning van innovatie en goede praktijken in steden, alsmede de netwerken en de uitwisseling daartussen, verder bevorderen en bovendien steden aanmoedigen om hun leiderschap inzake duurzame stedelijke ontwikkeling goed uit te dragen⁷⁴. De EU-instellingen en de lidstaten zouden het gebruik van de uit hoofde van het cohesiebeleid en overige middelen beschikbare EU-financiering moeten bevorderen en aanmoedigen teneinde steden te ondersteunen bij hun inspanningen om duurzame stedelijke ontwikkeling te verbeteren, het bewustzijn te vergroten en lokale partijen aan te moedigen zich in de

⁷¹ Zie bijvoorbeeld het verslag “Steden van morgen” (Europese Commissie, 2011) en SWD(2012) 101.

⁷² COM(2011) 615, PB C 37 van 10.2.2012.

⁷³ Bijvoorbeeld het waterinformatiesysteem voor Europa (WISE), het biodiversiteitsinformatiesysteem voor Europa (BISE) en het Europees klimaatadaptatieplatform (CLIMATE-ADAPT).

⁷⁴ Voorbeelden zijn onder meer het Europees innovatiepartnerschap betreffende slimme steden en gemeenschappen C(2012) 4701 en de prijs voor Groene Hoofdstad van Europa.

discussie te mengen⁷⁵. De ontwikkeling van en overeenstemming over een reeks duurzaamheidscriteria voor steden zou voor dergelijke initiatieven een gemeenschappelijk referentiekader kunnen bieden en een coherente, geïntegreerde benadering voor duurzame stedelijke ontwikkeling kunnen bevorderen.

91. Teneinde de duurzaamheid van de EU-steden te verbeteren, dient het programma te zorgen dat tegen 2020:

- (a) een meerderheid van de steden in de EU beleidsmaatregelen uitvoert voor duurzame stedelijke planning en ontwerp.

Dit vereist in het bijzonder:

- (a) afgrenzing en overeenstemming van een reeks criteria om de milieuprestaties van steden te beoordelen, rekening houdende met de economische en sociale effecten daarvan;
- (b) zorgen dat steden beschikken over informatie over en toegang hebben tot financiering van maatregelen ter verbetering van de stedelijke duurzaamheid.

Prioritaire doelstelling 9: vergroten van de doelmatigheid van de EU bij het aanpakken van regionale en mondiale milieu- en klimaatproblemen

92. Ecologische duurzaamheid is cruciaal om armoede te verminderen en te zorgen voor levenskwaliteit en economische groei⁷⁶. Tijdens de Rio+20-top hebben de wereldleiders hun streven naar duurzame ontwikkeling opnieuw bevestigd en hebben zij de inclusieve, groene economie erkend als een belangrijk instrument ter verwezenlijking van duurzame ontwikkeling. Daarnaast hebben zij de cruciale rol van een gezond milieu erkend om te zorgen voor voedselveiligheid en armoedevermindering. In het licht van een groeiende bevolking in een steeds meer verstedelijkende wereld, omvatten deze uitdagingen tevens de noodzaak van maatregelen inzake water, oceanen, duurzame grond en ecosystemen, hulpbronnenefficiëntie (in het bijzonder afval), duurzame energie en klimaatverandering, met inbegrip van het geleidelijk afschaffen van subsidies voor fossiele brandstoffen. Al deze zaken moeten worden aangepakt door benaderingen op maat op lokaal, nationaal of EU-niveau en door een toegewijde bijdrage aan internationale inspanningen om de oplossingen te ontwikkelen die nodig zijn om wereldwijd voor duurzame ontwikkeling te zorgen.

93. De resultaten van de Rio+20-top moeten worden weerspiegeld in het binnen- en buitenlandse beleid van de EU en haar lidstaten. De EU moet tevens haar steun geven aan de oprichting van een politiek forum op hoog niveau om geleidelijk de commissie Duurzame ontwikkeling te vervangen en de uitvoering van de resultaten van Rio+20 te monitoren.

⁷⁵ De Commissie heeft voorgesteld om in elke lidstaat een minimum van 5% uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) te reserveren om integrale duurzame stedelijke ontwikkeling te financieren.

⁷⁶ “Human Development Report” (UNDP, 2011).

94. Veel van de prioritaire doelstellingen die in dit programma zijn opgenomen, kunnen alleen volledig worden bereikt als onderdeel van een mondiale benadering en in samenwerking met partnerlanden. Dat is waarom de EU en haar lidstaten op krachtige, doelgerichte, verenigde en coherente wijze relevante internationale, regionale en bilaterale processen moeten opstarten. Zij moeten doorgaan met het bevorderen van een effectief, op regels gebaseerd kader voor mondiaal milieubeleid, aangevuld met een effectievere strategische benadering waarin bilaterale en regionale dialogen en samenwerking worden toegespitst op respectievelijk de strategische partners van de EU⁷⁷, kandidaat-lidstaten, buurlanden en ontwikkelingslanden. Een en ander moet met voldoende financiering worden ondersteund.
95. De periode waarop dit programma betrekking heeft, komt overeen met de belangrijkste fasen in het internationale beleid inzake klimaat, biodiversiteit en chemische stoffen. Om het plafond van 2°C niet te overschrijden, moeten de mondiale broeikasgasemissies uiterlijk in 2050 zijn teruggebracht met ten minste 50% ten opzichte van het niveau van 1990. Van de emissiereductie die voor 2020 vereist is, is echter slechts de helft door de partijen toegezegd op grond van de UNFCCC⁷⁸. Als er niet resoluter op mondiale schaal wordt ingegrepen, kan de klimaatverandering waarschijnlijk niet worden beperkt. Ook in het beste geval zullen landen vanwege historische broeikasgasemissies steeds meer te maken krijgen met de onvermijdelijke gevolgen van klimaatverandering en strategieën voor klimaataanpassing moeten ontwikkelen. Op grond van het Durban-platform voor een versterkt optreden moet een uitgebreide en krachtige overeenkomst die voor alle landen geldt, in 2015 worden overeengekomen en met ingang van 2020 worden uitgevoerd. De EU blijft op proactieve wijze betrokken bij dit proces, onder andere in besprekingen over hoe de kloof kan worden gedicht tussen de huidige emissiereductietoezeggingen door ontwikkelde en ontwikkelingslanden en over de actie die vereist is om op koers te blijven om de emissies te reduceren op een wijze die verenigbaar is met de 2°C-doelstelling. De vervolgactie naar aanleiding van Rio+20 zou eveneens moeten helpen de broeikasgasemissies terug te brengen, en zou zo moeten bijdragen aan de strijd tegen de klimaatverandering. Parallel daarmee moet de EU streven naar verdere intensivering van de klimaatveranderingspartnerschappen met strategische partners en moet zij verdere stappen nemen om milieu- en klimaatoverwegingen in haar ontwikkelingsbeleid te integreren.
96. De doelstellingen voor mondiale biodiversiteit⁷⁹ op grond van het Verdrag inzake biologische diversiteit moeten in 2020 worden behaald als basis voor het stopzetten en uiteindelijk omkeren van het verlies aan biodiversiteit wereldwijd. De EU zal een billijk deel van de inspanningen voor haar rekening nemen. Dat betekent onder meer dat het doel van dubbele biodiversiteitsgerelateerde financiering aan ontwikkelingslanden in 2015 moeten worden behaald en dat dit niveau tot 2020 moet worden aangehouden⁸⁰. Er bestaat reeds een mondiale doelstelling voor 2020 voor het beheer van risico's in verband met chemische stoffen. De EU zal een actieve en

⁷⁷ Brazilië, Canada, China, India, Japan, Mexico, Rusland, Zuid-Afrika, Zuid-Korea en de Verenigde Staten en overige G20-landen (bijvoorbeeld Argentinië, Australië, Indonesië, Saudi-Arabië en Turkije).

⁷⁸ "Bridging the emissions gap", (UNEP, 2011).

⁷⁹ Strategisch plan voor biodiversiteit 2011-2020.

⁸⁰ CBD-besluit XI/4.

constructieve rol blijven spelen bij de ondersteuning van deze processen teneinde de doelstellingen daarvan te verwezenlijken.

97. De EU heeft een goede reputatie als het gaat om het lidmaatschap van multilaterale milieuovereenkomsten, al heeft een aantal lidstaten de belangrijkste overeenkomsten nog niet geratificeerd. Dit brengt de geloofwaardigheid van de EU in de desbetreffende onderhandelingen in het gedrang. De lidstaten en de EU moeten daarom zorgen voor spoedige ratificatie van alle multilaterale milieuovereenkomsten die zijn ondertekend.
98. De EU moet tevens haar positie als een van de grootste markten ter wereld uitspelen voor de bevordering van beleidsmaatregelen en -benaderingen die de druk op het mondiale bestand aan natuurlijke hulpbronnen doen afnemen. Dit kan worden gedaan door de consumptie- en productiepatronen te veranderen, maar ook door te zorgen dat het beleid inzake handel en de eengemaakte markt de verwezenlijking van milieu- en klimaatdoelstellingen ondersteunt en prikkels uitstuurt naar derde landen om hun milieuregelgevingskaders en -standaarden aan te scherpen en te handhaven. De EU moet doorgaan met de bevordering van duurzame ontwikkeling door te onderhandelen over en uitvoering te geven aan specifieke bepalingen in haar internationale handelsovereenkomsten en moet tevens overige beleidsmogelijkheden overwegen om het effect van de EU-consumptie op het milieu in niet-EU-landen te reduceren. Een voorbeeld van een dergelijke beleidsmogelijkheid zijn de bilaterale partnerschapsovereenkomsten inzake wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw (FLEGT), die voorzien in een kader om te zorgen dat alleen wettelijk gekapt hout vanuit de partnerlanden op de EU-markt wordt gebracht.
99. De EU moet verdergaan met de bevordering van ecologisch verantwoorde bedrijfspraktijken. Ingevolge het EU-initiatief voor maatschappelijk ondernemen⁸¹ hebben beursgenoteerde en grote niet-beursgenoteerde extractieve en primaire bosbouwondernemingen voortaan de verplichting om verslag te doen van betalingen aan overheden. Dit zal resulteren in een grotere transparantie en verantwoordingsplicht ten aanzien van de manier waarop natuurlijke hulpbronnen worden geëxploiteerd. Als toonaangevende aanbieder van ecologische goederen en diensten moet de EU mondiale groene normen, vrije handel in ecologische goederen en diensten, de verdere inzet van milieu- en klimaatvriendelijke technologieën, de bescherming van investeringen en intellectuele-eigendomsrechten en de internationale uitwisseling van goede praktijken bevorderen.
100. Om de doelmatigheid van de EU bij het aanpakken van regionale en mondiale milieu- en klimaatproblemen te vergroten, dient het programma te zorgen dat tegen 2020:
 - (a) de resultaten van Rio+20 volledig geïntegreerd zijn met het buitenlandse beleid van de EU en de EU effectief bijdraagt aan de mondiale inspanningen om de overeengekomen verbintenissen uit te voeren, met inbegrip van verbintenissen op grond van de Rio-verdragen;

⁸¹ Voorstellen voor de herziening van de transparantierichtlijn COM(2011) 683 en de jaarrekeningenrichtlijnen COM(2011) 684.

- (b) de EU effectieve ondersteuning biedt aan nationale, regionale en internationale inspanningen om de milieu- en klimaatproblemen aan te pakken en te zorgen voor duurzame ontwikkeling;
- (c) het effect van de consumptie in de EU op het milieu buiten haar grenzen is afgenomen.

Dit vereist in het bijzonder:

- (a) dat er wordt gewerkt aan het aannemen van doelstellingen voor duurzame ontwikkeling, die: a) gericht zijn op prioritaire aspecten van een inclusieve groene economie en tevens ten goede komen aan bredere doelen op het vlak van duurzame ontwikkeling, zoals energie, water, voedselveiligheid, oceanen en duurzame consumptie en productie, alsmede overkoepelende kwesties zoals rechtvaardigheid, sociale inclusie, fatsoenlijk werk, de rechtstaat en goed bestuur; b) universeel toepasbaar zijn en de drie aspecten van duurzame ontwikkeling beslaan; c) worden beoordeeld aan de hand van en vergezeld gaan van streefcijfers en indicatoren; en d) samenhangen en geïntegreerd zijn met het ontwikkelingskader voor na 2015, en klimaatacties ondersteunen;
- (b) dat er gewerkt wordt aan een effectievere VN-structuur voor duurzame ontwikkeling door het versterken van UNEP overeenkomstig de resultaten van Rio+20, dat er tegelijkertijd gestreefd blijft worden naar een verhoging van de status van UNEP tot die van VN-agentschap, en dat de lopende inspanningen worden ondersteund om de synergie tussen multilaterale milieuovereenkomsten te vergroten;
- (c) dat het effect van de diverse bronnen van financiering, met inbegrip van de mobilisatie van belastingen en binnenlandse middelen, private investeringen en nieuwe en innovatieve bronnen, wordt versterkt; dat er mogelijkheden worden gecreëerd om ontwikkelingsteun te gebruiken om deze andere financieringsbronnen te verwerven, zowel als onderdeel van de in Rio overeengekomen financieringsstrategie voor duurzame ontwikkeling als binnen het eigen beleid van de EU, met inbegrip van internationale verbintenissen inzake de financiering van klimaat- en biodiversiteitsmaatregelen;
- (d) dat op strategischer wijze betrekkingen worden onderhouden met partnerlanden, waarbij de aandacht uitgaat naar samenwerking: 1) met strategische partners met betrekking tot de bevordering van goede praktijken in binnenlands milieubeleid en binnenlandse wetgeving, en tot convergentie in multilaterale milieuonderhandelingen; 2) met landen die deel uitmaken van het Europees nabuurschapsbeleid met betrekking tot de geleidelijke aanpassing aan de voornaamste EU-beleidsmaatregelen en -wetgeving op het vlak van milieu en klimaat, en tot het verbeteren van de samenwerking om regionale milieu- en klimaatproblemen aan te pakken; en 3) met ontwikkelingslanden teneinde hun inspanningen te ondersteunen om het milieu te beschermen, de klimaatverandering te bestrijden en natuurrampen in te perken, alsmede om internationale milieuverbintenissen uit te voeren als bijdrage aan armoedevermindering en duurzame ontwikkeling;

- (e) dat er op consistentere, proactiever en effectiever wijze wordt deelgenomen aan multilaterale milieuprocessen, met inbegrip van de UNFCCC, de CBD en verdragen met betrekking tot chemische stoffen, alsmede overige relevante fora, zoals de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie en de Internationale Maritieme Organisatie, met als doel te zorgen dat de verbintenissen voor 2020 worden nageleefd op EU- en mondiaal niveau, en overeenstemming te bereiken over internationale maatregelen die moet worden genomen in de periode na 2020;
- (f) dat ruim vóór 2020 alle belangrijke multilaterale milieuovereenkomsten zijn geratificeerd;
- (g) dat het milieueffect wordt beoordeeld in een mondiale context van EU-consumptie van voedings- en niet-voedingsgrondstoffen en van mogelijke antwoorden in dat opzicht.

VOORTGANGSMONITORING

- 101. De Commissie zorgt ervoor dat de uitvoering van het programma wordt gemonitord in de context van het periodieke monitoringsproces van de Europa 2020-strategie. Vóór 2020 wordt een evaluatie van het programma verricht, in het bijzonder op basis van het verslag over de toestand van het milieu van het Europees Milieuagentschap (EMA).
- 102. De indicatoren die worden gebruikt om de vooruitgang op weg naar de verwezenlijking van de prioritaire doelstellingen te monitoren, omvatten ook die welke door het EMA worden gebruikt om de toestand van het milieu te beoordelen, alsmede die welke worden gebruikt om de uitvoering van bestaande milieu- en klimaatgerelateerde doelstellingen en -wetgeving, met inbegrip van klimaat- en energiedoelstellingen, biodiversiteitsdoelstellingen en mijlpalen voor hulpbronnefficiëntie, te monitoren. In de context van het stappenplan voor een efficiënt hulpbronnengebruik worden in overleg met belanghebbende partijen aanvullende indicatoren ontwikkeld om de algehele vooruitgang naar een hulpbronnefficiënte Europese economie en samenleving te meten, alsmede de bijdrage daarvan aan de welvaart en het welzijn.