EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 13.3.2024
COM(2024) 123 final

# VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

## over de tussentijdse evaluatie van het achtste milieuactieprogramma

{SWD(2024) 60 final}

1. INLEIDING ..... 2
2. VOORUITGANG BIJ DE VERWEZENLIJKING VAN DE PRIORITAIRE DOELSTELLINGEN ..... 3
2.1 Snelle en voorspelbare vermindering van broeikasgasemissies en versterking van natuurlijke koolstofputten ..... 3
2.2 De aanpassing aan klimaatverandering versterken en gangbaar maken ("mainstreamen") onder andere met behulp van ecosysteembenaderingen ..... 7
2.3 Een schone circulaire economie ..... 9
2.4 Verontreiniging tot nul terugbrengen voor een gifvrij milieu ..... 11
*2.5* Bescherming, behoud en herstel van de biodiversiteit ..... 14
2.6 Vermindering van de druk op milieu en klimaat ten gevolge van productie en consumptie ..... 17
3. VOORUITGANG MET BETREKKING TOT GESELECTEERDE FACILITERENDE VOORWAARDEN ..... 19
3.1 Uitvoering, handhaving en de milieurechtsstaat ..... 20
3.2 Financiering van de transitie ..... 20
3.3 Governance voor geïntegreerde beleidsvorming ..... 22
3.4 Duurzame bedrijfsmodellen voor een veerkrachtige economie ..... 23
3.5 Een rechtvaardige transitie en milieurechtvaardigheid ..... 24
3.6 Het verband tussen milieu en gezondheid ..... 25
3.7 Digitalisering ..... 26
3.8 Wereldwijde aanpak ..... 27
4. METEN VAN VOORUITGANG ..... 28
5. CONCLUSIES ..... 28

## 1. INLEIDING

In de Europese Green Deal wordt de ernst erkend van de uitdaging voor deze generatie als gevolg van de klimaatverandering en de aantasting van het milieu. Wetenschappers en in toenemende mate ook economen waarschuwen ervoor dat de situatie onomkeerbaar kan worden[1]. De Green Deal heeft de EU op koers gezet om tegen 2050 het eerste klimaatneutrale continent ter wereld te worden, dat hulpbronnenefficiënt is en waarbij ervoor wordt gezorgd dat geen enkel persoon en geen enkel gebied achterblijft[2]. De Green Deal bevat een transformatieve agenda die bedoeld is om van de EU een moderne en concurrerende economie te maken die bestand is tegen externe schokken en die mensen in staat stelt een eerlijk en welvarend bestaan te leiden in een gezonde omgeving.

Voortbouwend op de Green Deal wordt in het **achtste milieuactieprogramma**[3] een kader vastgesteld voor maatregelen op het gebied van milieu en klimaat tot 2030, met zes thematische prioritaire doelstellingen voor 2030 en een prioritaire langetermijndoelstelling voor 2050, namelijk "goed leven, binnen de grenzen van onze planeet". In het actieprogramma worden voor alle sectoren de faciliterende voorwaarden vastgesteld om deze doelstellingen op coherente wijze te kunnen verwezenlijken. De uitvoering van dit programma is van fundamenteel belang voor de verwezenlijking van de milieu- en klimaatdoelstellingen in het kader van de Agenda 2030 van de VN, de duurzameontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) en multilaterale milieu- en klimaatovereenkomsten.

Overeenkomstig artikel 5, lid 1, van het 8e milieuactieprogramma bevat dit verslag een **tussentijdse evaluatie**[4] van de vooruitgang bij de verwezenlijking van de thematische prioritaire doelstellingen van het programma. Hierbij wordt gekeken naar de stand van zaken met betrekking tot de faciliterende voorwaarden en de vooruitgang die is geboekt bij het monitoren en beoordelen van systemische veranderingen. Het gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie dat beter inzicht biedt in elke prioritaire doelstelling, het ondersteunend kader en de monitoring, alsook in de visie van het programma voor 2050.

Deze tussentijdse evaluatie is gebaseerd op het **monitoringverslag van het Europees Milieuagentschap (EEA)** over de vooruitgang bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het programma[5], dat gebaseerd is op het monitoringkader van het achtste milieuactieprogramma[6]. Ook wordt aandacht besteed aan de besprekingen met deskundigen en belanghebbenden uit de lidstaten, de feedback die is ontvangen naar aanleiding van het verzoek om input[7] en andere gerelateerde bevindingen.

---

[1] https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2024.pdf. In het Global Risk Report 2024 van het World Economic Forum worden de risico's van klimaatverandering en de aantasting van het milieu aangemerkt als de belangrijkste risico's op korte en lange termijn.
[2] COM(2019) 640 final.
[3] Besluit (EU) 2022/591.
[4] Artikel 4 van Besluit (EU) 2022/591.
[5] https://www.eea.europa.eu/publications/european-union-8th-environment-action-programme.
[6] COM(2022) 357 final.
[7] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14080-Achtste-milieuactieprogramma-tussentijdse-evaluatie_nl.

Over het geheel genomen hebben de ambitieuze maatregelen van de EU geleid tot vooruitgang, met name door vermindering van de broeikasgasemissies, de verbetering van de luchtkwaliteit en het mobiliseren van financiering voor de groene transitie. **De verwezenlijking van de doelstellingen voor 2030 is haalbaar** als de lidstaten hun toezeggingen inzake de uitvoering van beleid en wetgeving nakomen.

Er zijn echter **extra inspanningen nodig** om over te schakelen op duurzame productie en consumptie. Hiervoor zou onder meer met de relevante belanghebbenden moeten worden gezocht naar geschikte alternatieven in belangrijke economische sectoren, die tegelijkertijd het concurrentievermogen van de EU kunnen waarborgen. De consumptie in de EU leidt er nog steeds toe dat bepaalde grenzen van onze planeet worden overschreden. Hoewel de afgelopen jaren aanzienlijke resultaten zijn geboekt, waaronder een grootschalig gebruik van hernieuwbare energie en een geringere afhankelijkheid van fossiele brandstoffen, zou de EU het gebruik van grondstoffen en fossiele hulpbronnen verder kunnen verminderen. Hiermee kan worden bijdragen tot een vermindering van het niveau van lucht-, water- en bodemverontreiniging en het verlies aan biodiversiteit; daarmee zou ook de druk op ecosystemen en waardeketens worden verlicht.

Het is daarom **van cruciaal belang de ambitieuze maatregelen die in het kader van de Europese Green Deal zijn genomen, zoals beschreven in het achtste milieuactieprogramma, vast te stellen en volledig uit te voeren** om daadwerkelijke praktische effecten te bereiken en op lange termijn een veerkrachtige Europese economie en samenleving tot stand te brengen.

## 2. VOORUITGANG BIJ DE VERWEZENLIJKING VAN DE PRIORITAIRE DOELSTELLINGEN

### 2.1 Snelle en voorspelbare vermindering van broeikasgasemissies en versterking van natuurlijke koolstofputten

De klimaatverandering gaat steeds sneller en heeft steeds ernstiger gevolgen voor mensen, de natuur en de economie, zowel in de EU als in de rest van de wereld.

**De EU heeft goede vooruitgang geboekt bij het realiseren van de doelstelling om de netto-uitstoot van broeikasgassen terug te dringen**. **Zij moet echter meer doen om het streefcijfer voor nettobroeikasgasverwijderingen door koolstofputten in de sector landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF) te halen**. De trends in deze sector zijn negatief in de EU, waar het aantal koolstofputten daalt; de sector landgebruik produceert in sommige lidstaten emissies in plaats van deze weg te nemen.

Over het geheel genomen blijkt uit de gegevens voor 2022 dat **de nettobroeikasgasemissies van de EU** (exclusief de internationale luchtvaart) **gestaag dalen** en in 2022 32,5 % lager waren dan in 1990[8]. Om de broeikasgasreductiedoelstelling van de EU voor 2030 te halen (ten minste 55 % ten opzichte van 1990) en om tegen 2050 klimaatneutraal te worden, **moet het**

[8] COM(2023) 653 final.

**tempo van de emissiereducties echter worden opgevoerd om het gemiddelde jaarlijkse reductiepercentage dat de afgelopen tien jaar is gehaald bijna te verdrievoudigen**. Gezien de eerdere mitigatie-inspanningen zijn de grootste emissiereducties nodig in de sectoren gebouwen en vervoer, waar het tempo van decarbonisatie laag is of de ontwikkelingen zelfs in tegengestelde richting gaan.

**Om het streefcijfer voor nettobroeikasgasverwijderingen door koolstofputten in de LULUCF-sector te halen**, is het van essentieel belang de koolstofverwijdering een sterke impuls te geven.

In de **Europese klimaatwet**[9], die zij in 2021 heeft aangenomen, heeft de EU zichzelf de juridisch bindende doelstelling gesteld om **tegen 2050** in de hele economie **klimaatneutraliteit en -bestendigheid** te bewerkstelligen. De Europese klimaatwet voorziet ook in de tussentijdse doelstelling om de netto-uitstoot van broeikasgassen (emissies na aftrek van verwijderingen) tegen 2030 met ten minste 55 % te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990.

Het **"Fit for 55"-pakket**[10] helpt de EU op een eerlijke, kosteneffectieve en concurrerende manier haar klimaatdoelstellingen te bereiken. De EU heeft de meeste van de belangrijkste voorstellen van het pakket overgenomen[11], die, indien zij volledig worden uitgevoerd, ervoor zullen zorgen dat de EU haar geactualiseerde nettobroeikasgasdoelstelling voor 2030 zal gaan halen. Het **herziene emissiehandelssysteem van de EU** is nu ambitieuzer en zal de emissies in 2030 met 62 % verminderen ten opzichte van het niveau van 2005. De regeling is bovendien uitgebreid naar het internationale zeevervoer. Er zal een nieuw, afzonderlijk emissiehandelssysteem van toepassing zijn op broeikasgasemissies afkomstig van de verbranding van brandstoffen in het wegvervoer, gebouwen en sectoren met een geringe uitstoot (ETS2)[12], dat moet zorgen voor een emissiereductie van 42 % in 2030 ten opzichte van 2005.

De EU heeft besloten de algemene emissiereductiedoelstelling voorzien in de **verordening inzake de verdeling van de inspanningen (ESR)**[13], die betrekking heeft op broeikasgasemissies van binnenlands vervoer (uitgezonderd de $CO_2$-uitstoot van de luchtvaart), gebouwen, landbouw, kleine industrie en afval, voor 2030 op te trekken van 29 % naar 40 % ten opzichte van 2005, inclusief **herziene streefcijfers voor 2030 voor elke lidstaat**.

[9] Verordening (EU) 2021/1119.
[10] COM(2021) 550 final.
[11] De betreffende wetgeving omvat de herziene EU-ETS-richtlijn, een nieuw ETS voor gebouwen, wegvervoer en brandstoffen, de marktstabiliteitsreserve, de verordening inzake de verdeling van de inspanningen, $CO_2$-normen voor personenauto's en bestelwagens, de LULUCF-verordening, het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (CBAM), de oprichting van het Sociaal Klimaatfonds, FuelEU Zeevaart, de verordening infrastructuur voor alternatieve brandstoffen (AFIR), ReFuel EU Luchtvaart, de richtlijn energie-efficiëntie en de richtlijn hernieuwbare energie. Alleen over de voorgestelde herziene energiebelastingrichtlijn moet nog overeenstemming worden bereikt.
[12] Richtlijn (EU) 2023/959 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG.
[13] Verordening (EU) 2023/857.

De **nieuwe LULUCF-verordening** [14] bevat een algemene doelstelling op EU-niveau om in deze sector in 2030 tot 310 Mt $CO_2$-equivalent aan nettoverwijderingen op het land te komen.

In 2022 en 2023 heeft de Commissie aanvullende voorstellen gedaan om de eerlijke en inclusieve transitie naar klimaatneutraliteit te versnellen. Zo hebben het Parlement en de Raad een akkoord bereikt over de herziene verordening betreffende gefluoreerde broeikasgassen (F-gassen)[15], waarmee de emissies van deze zeer krachtige broeikasgassen verder zullen worden teruggedrongen. De Commissie heeft ook ambitieuzere emissiereductiedoelstellingen voor zware bedrijfsvoertuigen voorgesteld[16]. Zij heeft ook het REPowerEU-plan[17] ingediend, met specifieke maatregelen om de EU op energiegebied minder afhankelijk te maken van Russische fossiele brandstoffen en de uitvoering van de Europese Green Deal met nieuwe acties te versnellen, daarbij voortbouwend op het Fit for 55-pakket. Om de open strategische autonomie en het concurrentievermogen van de EU te vergroten, innovatie, met name op het gebied van groene technologieën, te stimuleren en een soepele klimaattransitie te waarborgen, heeft de Commissie een industrieel plan voor de Green Deal voorgesteld. De verordening voor een nettonulindustrie en de verordening kritieke grondstoffen[18] zijn de belangrijkste wetgevingsinstrumenten om deze doelstellingen te verwezenlijken.

Er zullen **koolstofverwijderingen** nodig zijn om de EU in 2050 klimaatneutraal te maken en daarna tot negatieve emissies te komen, zodat de cumulatieve broeikasgasbegroting van de EU tot een minimum kan worden beperkt[19]. Om te zorgen voor hoogwaardige door de EU gecertificeerde koolstofverwijderingen heeft de Commissie een regelgevingskader voor de **certificering van koolstofverwijderingen** voorgesteld[20]. Het doel is een transparant en geloofwaardig governancekader vast te stellen, onder meer met het oog op de ontwikkeling van certificeringsmethoden, het aanmoedigen van verdere investeringen in koolstofverwijderingsactiviteiten en de uitbreiding van de toepassing ervan. De Commissie heeft in februari 2024 een mededeling over het beheer van industriële koolstof gepubliceerd ter ondersteuning van de EU-maatregelen om tegen 2050 klimaatneutraliteit en vervolgens negatieve emissies te bereiken.

Met de **biodiversiteits-, bodem- en bosbouwstrategieën** heeft de EU ambitieuze doelstellingen vastgesteld om ecosystemen, met name koolstofrijke ecosystemen, te beschermen. De verordening betreffende natuurherstel[21] zal bijdragen tot het **herstel van aangetaste ecosystemen, met name ecosystemen met een groot potentieel voor het afvangen en opslaan van koolstof**, zoals bossen, veengebieden en wetlands. De toezegging van de EU om voor 2030 ten minste **drie miljard extra bomen** te planten, zal ook bijdragen tot beperking van de klimaatverandering. De verordening betreffende **ontbossingsvrije**

[14] Verordening (EU) 2023/839.
[15] COM/2022/150 final.
[16] COM(2023) 88 final.
[17] COM(2022) 230 final.
[18] Zie voor meer informatie het voortgangsverslag 2023 over klimaatactie.
[19] ESABCC (2023), "Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050", DOI: 10.2800/609405.
[20] COM(2022) 672 final.
[21] COM(2022) 304 final.

**producten**[22], die ervoor zorgt dat de consumptie en productie van de EU niet bijdragen tot ontbossing, is een ander belangrijk instrument bij de bestrijding van klimaatverandering en het tot staan brengen van het verlies aan biodiversiteit.

De **volledige uitvoering** van het "Fit for 55" -pakket en het mobiliseren van **voldoende investeringen** (zie punt 3.2) zijn van cruciaal belang. In sommige lidstaten is de vooruitgang onvoldoende om de klimaatdoelstellingen voor de lange termijn te halen.

Op basis van de informatie in de ontwerpen van de **geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen** zullen de nettobroeikasgasemissies in 2030 naar schatting 51 % lager uitvallen dan in 1990[23], 4 procentpunt lager dan het in de klimaatwet vastgestelde streefcijfer van 55 %. Voor deze raming is gebruikgemaakt van het plafond voor de bijdrage van de LULUCF-sector aan de Fit-for-55-doelstelling, dat is vastgesteld op 225 Mt $CO_2$-eq. Verhoging van de bijdrage van de LULUCF-sector tot boven dit plafond zou leiden tot een totale emissiereductie van 51,7 %. Het in de ontwerpen van de geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen vastgestelde traject zal naar verwachting niet volstaan om in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken[24]. Hoewel de broeikasgasemissies in de EU sinds 1990 met 32,5 % zijn gedaald[25], blijkt uit de analyse van de verwachte broeikasgasemissies in de ontwerpen van de geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen dat het tempo moet worden opgevoerd. De ontwerpen van de geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen brengen ons dichter bij de verwezenlijking van de EU-doelstellingen voor 2030, maar extra inspanningen zijn duidelijk noodzakelijk om de uitvoering van de overeengekomen "Fit for 55" -wetgeving te versnellen. De lidstaten zijn nu bezig hun plannen voor juni 2024 te actualiseren en bekijken hoe het beleid kan worden verbeterd en de investeringen kunnen worden uitgebreid om de doelstelling van een nettobroeikasgasemissiereductie van ten minste 55 % voor 2030 te halen.

In februari 2024 heeft de Commissie, zoals vereist in het kader van de Europese klimaatwet, een mededeling en een gedetailleerde effectbeoordeling van de **klimaatdoelstelling van de EU voor 2040** gepubliceerd om het traject van de overeengekomen tussentijdse doelstelling voor 2030 naar **klimaatneutraliteit in 2050** vast te stellen. De doelstelling voor 2040 zal besluitvormers en investeerders voorspelbaarheid bieden, wat nodig is om de EU op koers te houden bij haar streven naar klimaatneutraliteit en om de uitvoering van de doelstellingen voor 2030 te ondersteunen. Het geeft ook een krachtig signaal aan de partners van de EU over de hele wereld dat de wereldwijde klimaatactie moet worden opgevoerd.

Met de mededeling van de Commissie wordt een dialoog met belanghebbenden in gang gezet over het te volgen traject tot 2040. De voorbereiding van een wetgevingsvoorstel tot wijziging van de Europese klimaatwet om deze doelstelling en het beleidskader voor de periode na 2030 erin op te nemen, zal voor rekening komen van de volgende Commissie. De overeengekomen

[22] Verordening (EU) 2023/1115.

[23] Totale nettobroeikasgasemissies, inclusief LULUCF en exclusief internationaal vervoer.

[24] In het voortgangsverslag over klimaatactie van 2023 wordt geraamd dat de EU-lidstaten met het oog op het bereiken van klimaatneutraliteit in 2050 nog steeds aanvullende mitigatiemaatregelen moeten nemen om een reductie van ongeveer 1 600 miljoen ton $CO_2$-equivalent (of 34 procentpunt) te bewerkstelligen. De in de nationale energie- en klimaatplannen verstrekte gegevens zijn in overeenstemming met deze bevinding.

[25] Voortgangsverslag 2023 over klimaatactie, COM(2023) 653 final.

doelstelling zal de basis vormen voor de nieuwe nationaal bepaalde bijdrage van de EU, die alle partijen bij de Overeenkomst van Parijs in 2025 moeten indienen.

### 2.2 De aanpassing aan klimaatverandering versterken en gangbaar maken ("mainstreamen") onder andere met behulp van ecosysteembenaderingen

In de meest recente beoordelingsverslagen van de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering wordt voorspeld dat extreme weers- en klimaatverschijnselen zoals overstromingen, perioden van droogte en hittegolven frequenter en ernstiger zullen worden. Dit zal zelfs gebeuren in het beste scenario van een snelle en ingrijpende wereldwijde vermindering van de uitstoot van broeikasgassen om de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs te halen.

De **gevolgen van de klimaatverandering** voor ecosystemen, sociaal-economische sectoren en de gezondheid en het welzijn van mensen zijn al merkbaar.

Weer- en klimaatgerelateerde gebeurtenissen in Europa hebben tussen 1980 en 2020 een **groot aantal dodelijke slachtoffers** veroorzaakt, naar schatting tussen 85 000 en 145 000[26], voornamelijk als gevolg van hittegolven. In 2022 hebben hittegolven naar schatting meer dan 60 000 gevallen van oversterfte veroorzaakt, een cijfer dat alleen werd overtroffen door de hittegolven van 2003, die 70 000 sterfgevallen veroorzaakten[27]. Alle regio's en sociaal-economische groepen worden getroffen door de gevolgen van de klimaatverandering, maar niet op dezelfde manier, aangezien kwetsbare huishoudens onevenredig blootgesteld zijn aan de bovengenoemde bedreigingen.

De economische verliezen als gevolg van extreme weers- en klimaatverschijnselen nemen steeds verder toe, en kwamen in 2022 uit op **52,3 miljard EUR**, waarin overstromingen het grootste aandeel hadden (40 %).

De omvang van **door droogte getroffen gebieden** in de EU is tussen 2000 en 2022 toegenomen[28]. Het areaal waar de plantengroei onder droogte te lijden had, is in 2022 vervijfvoudigd ten opzichte van het gemiddelde over deze periode. Zo werd in België, Luxemburg en Slovenië dat jaar meer dan 50 % van de gebieden met vegetatie getroffen door droogte, tegenover een langetermijngemiddelde van minder dan 10 %. Het andere uiterste was Ierland, waar helemaal geen sprake was van waarneembare effecten. Droogtestress belemmert het vermogen van ecosystemen om koolstof op te slaan, vervolgens om te gaan met de gevolgen van overstromingen, bij te dragen tot de voedselproductie en een breed scala aan andere voordelen te bieden. Hittegolven zullen naar verwachting in de toekomst verder toenemen en continentale en mediterrane regio's zullen naar verwachting in de zomer minder neerslag zien. Hierdoor wordt het steeds dringender om veerkracht op te bouwen door middel van landbeheer.

[26] Afhankelijk van de gegevensbron (NatCatSERVICE en CATDAT). Zie https://www.eea.europa.eu/publications/economic-losses-and-fatalities-from.

[27] Heat-related mortality in Europe during the summer of 2022 | Nature Medicine

[28] Europees Milieuagentschap (EEA), 04-Drought impact on ecosystems in Europe-indicator (europa.eu).

In de **EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering** van 2021[29] wordt uiteengezet hoe tegen 2050 een klimaatbestendige EU tot stand kan worden gebracht, die volledig voorbereid is om de onvermijdelijke en reeds zichtbare gevolgen van de klimaatverandering het hoofd te bieden.

De **EU-klimaatwet verplicht** de EU en haar lidstaten voortdurend vooruitgang te boeken bij het verminderen van de kwetsbaarheid voor klimaateffecten, het vergroten van de veerkracht en het opbouwen van aanpassingsvermogen. De Commissie heeft hiervan in december 2023 in het kader van de EU-klimaatwet een beoordeling gepubliceerd. Bijna alle EU-lidstaten hebben **klimaatrisicobeoordelingen** uitgevoerd, hoewel slechts enkele lidstaten degelijke, uitgebreide klimaatrisicobeoordelingen in meer dan vijf sectoren hebben verricht. Gezondheid, landbouw, bosbouw, biodiversiteit, energie en waterbeheer zijn de gebieden die volgens de beoordelingen de grootste gevolgen van de klimaatbedreigingen in Europa ondervinden. Alle lidstaten beschikken over **nationale aanpassingsstrategieën en/of -plannen**. De Commissie heeft een **nieuwe reeks richtsnoeren** gepubliceerd **om de lidstaten te helpen** om deze te actualiseren en uit te voeren.

Acht lidstaten hebben elementen van hun aanpassingsbeleid in hun **nationale rechtskaders** opgenomen. In verschillende lidstaten ontbreken monitoring-, verslagleggings- en evaluatiemechanismen. **Op de natuur gebaseerde oplossingen** zijn slechts in beperkte mate opgenomen op strategisch niveau en in beleidsdocumenten, met name in sectorale strategieën en plannen. De beoordeling van de **kosten van aanpassing** blijft voor veel lidstaten een uitdaging en in hun plannen en strategieën ontbreken vaak specifieke budgetten of financieringsstromen om de plannen uit te voeren.

Tegelijkertijd wordt er brede actie ondernomen om de aanpassingsstrategie van de EU uit 2021 uit te voeren. De beleidscoherentie is verbeterd dankzij inspanningen om **klimaataanpassing te mainstreamen op andere beleidsterreinen van de EU**, bijvoorbeeld het gezondheidsbeleid. Meer in het algemeen is vooruitgang geboekt bij het vergroten van het bewustzijn over klimaateffecten en de noodzaak om zich hierop voor te bereiden[30].

In maart 2024 publiceerde de Commissie een **mededeling over klimaatrisico's beheren in de EU**, naar aanleiding van gegevens die afkomstig zijn uit een wetenschappelijk Europees klimaatrisicobeoordelingsverslag en andere bronnen. In de mededeling worden actiegebieden voorgesteld waarvoor stapsgewijze veranderingen nodig zijn om burgers en onze economieën doeltreffend te beschermen. Ook wordt daarin gewezen op de Europese meerwaarde van het ondersteunen van maatregelen waarvoor de bevoegdheid en het risico- eigenaarschap op nationaal en particulier niveau berusten.

[29] COM(2021) 82 final.
[30] Zie bijvoorbeeld de European Drought Risk Atlas en de European Drought Impact Database, de Floodsviewer en de publicatie "Sendai framework for disaster risk reduction – Midterm review 2023", https://data.europa.eu/doi/10.2795/151300.

### 2.3 Een schone circulaire economie

De circulaire economie biedt mogelijkheden om koolstofemissies te beperken, de druk op natuurlijke hulpbronnen en de biodiversiteit te verminderen en vervuiling terug te dringen. Ze kan Europa helpen de productiviteit van hulpbronnen tot 3 % per jaar te verhogen en de doelstelling van klimaatneutraliteit in 2050 te halen. Circulaire economische modellen kunnen ook het concurrentievermogen van de EU-economie op lange termijn stimuleren, haar veerkracht vergroten en de voorzieningszekerheid waarborgen[31].

De EU beschikt nu over een solide wetgevingskader om de **overgang naar een circulaire economie** te versnellen. Het duurt echter even voordat de gevolgen van wetgeving merkbaar zijn. Er is gecoördineerde actie nodig voor de toepassing van dit kader om de negatieve milieueffecten van materiaalverbruik en de niet-duurzame trends in de afvalproductie die de afgelopen tien jaar in de EU te zien waren, aan te pakken. Het is van essentieel belang om op alle niveaus en in alle sectoren meer actie te ondernemen om groei los te koppelen van het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, een duurzaam gebruik van materialen te waarborgen en de veerkracht en de voorzieningszekerheid te vergroten.

De **materiaalvoetafdruk** van de EU bedroeg in 2022 14,8 ton per hoofd van de bevolking, een **stijging van 6 % in de afgelopen tien jaar**. De meeste materialen zijn niet-metaalhoudende mineralen, die vooral werden gebruikt bij bouwactiviteiten, waar het materiaalgebruik het sterkst toenam (+ 22 %)[32].

De totale **afvalproductie** in de EU door alle economische activiteiten en huishoudens is de afgelopen tien jaar **met bijna 3 % gedaald** tot 4,8 ton per hoofd van de bevolking in 2020, wat wijst op een lichte ontkoppeling van het bbp. Het verpakkingsafval, met name van plastic verpakkingen, is de afgelopen tien jaar in de EU echter met meer dan 20 % toegenomen tot 36 kg kunststof verpakkingsafval per persoon in 2021[33]. In de EU wordt meer afval gerecycled en teruggewonnen, maar in 2022 kwam slechts een beperkte hoeveelheid materialen (ongeveer 11,5 %) weer in de economie terecht als gerecycled materiaal[34].

Dankzij een **stijging van de productiviteit van hulpbronnen** met ongeveer 35 % sinds 2000[35] zijn de broeikasgasemissies in de EU door productie tussen 2008 en 2021 met ongeveer 25 % gedaald, waaruit blijkt dat de overgang naar een circulaire economie een belangrijke rol speelt bij het traject naar klimaatneutraliteit[36].

Het **actieplan voor de circulaire economie van 2020**[37] heeft tot doel economische groei los te koppelen van het gebruik van hulpbronnen, onze consumptievoetafdruk te verkleinen, het

[31] "Growth Within: A Circular Economy Vision for a Competitive Europe", McKinsey Centre for Business and Environment & Ellen Macarthur Foundation, juni 2015. Volgens de mededeling "Concurrentievermogen van de EU op lange termijn: blik op de periode na 2030", COM(2023) 168 final.
[32] Eurostat-gegevensreeks (cei_pc020).
[33] Eurostat-gegevensreeks (cei_pc050).
[34] Eurostat-gegevensreeks (cei_srm030).
[35] Eurostat-gegevensreeks (cei_pc030).
[36] Eurostat-gegevensreeks (cei_gsr011).
[37] COM(2020) 98 final.

circulaire materiaalgebruik te verdubbelen, de totale hoeveelheid afval aanzienlijk te verminderen en de hoeveelheid huishoudelijk restafval (niet-gerecycled) te halveren.

De Commissie heeft voorstellen gedaan voor **alle 35 in het actieplan aangekondigde maatregelen**. Met de **verordening inzake ecologisch ontwerp voor duurzame producten**[38], een baanbrekend initiatief inzake het productbeleid dat voortbouwt op de volledige levenscyclusbenadering van de richtlijn ecologisch ontwerp, wordt het kader voor de vaststelling van prestatie- en informatievereisten uitgebreid, met inbegrip van een **digitaal productpaspoort** voor een grote verscheidenheid aan producten. Het is van essentieel belang dat deze verordening de komende jaren wordt uitgevoerd om ervoor te zorgen dat circulaire en duurzame producten de norm worden. De **richtlijn ter versterking van de positie van consumenten**[39] en het voorstel voor een **richtlijn inzake groene claims**[40] zullen de consument helpen bij zijn keuzes door hem in staat te stellen duurzame producten bij aanschaf te herkennen zonder daarbij te worden misleid.

Er zijn ook nieuwe initiatieven gestart om milieuproblemen in verband met de productie en consumptie van textiel aan te pakken, op basis van de **EU-strategie voor duurzaam en circulair textiel**. De nieuwe **batterijenverordening**[41] en de voorstellen voor een **verordening betreffende verpakkingen en verpakkingsafval**[42] **en betreffende voertuigontwerp en het beheer van autowrakken**[43] zijn andere **baanbrekende initiatieven**.

De Commissie heeft belangrijke onderdelen van de afvalstoffenwetgeving herzien, waaronder de **verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen**[44] en een actualisering van de grenswaarden voor **persistente organische verontreinigende stoffen** in afval[45]. De Commissie heeft ook een gerichte herziening van de kaderrichtlijn afvalstoffen voorgesteld om **voedselverspilling en textielafval** aan te pakken[46], met bijzondere nadruk op afvalpreventie en uitbreiding van het toepassingsgebied van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

De Commissie heeft initiatieven gelanceerd om de verontreiniging door kunststoffen terug te dringen, waaronder maatregelen om het **vrijkomen van microplastics in het milieu** te voorkomen[47], met name een voorstel om **verontreiniging door het verlies van pellets** aan te pakken en beperking van de **opzettelijke toevoeging van microplastics**. Zij heeft ook een nieuw beleidskader voor **biogebaseerde, biologisch afbreekbare en composteerbare kunststoffen**[48] voorgesteld en vooruitgang geboekt bij de uitvoering van maatregelen om het gebruik van **kunststoffen voor eenmalig gebruik** te verminderen. Internationaal lopen er onderhandelingen over een nieuw mondiaal verdrag inzake kunststofverontreiniging.

[38] COM(2022) 142 final.
[39] COM(2022) 143 final.
[40] COM(2023) 166 final.
[41] Verordening (EU) 2023/1542.
[42] COM(2022) 677 final.
[43] COM(2023) 451 final.
[44] COM(2021) 709 final.
[45] Verordening (EU) 2022/2400 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen.
[46] COM(2023) 420 final.
[47] COM(2023) 645 final en Verordening C(2023) 6419 van de Commissie.
[48] COM(2022) 682 final.

Circulariteitsbeginselen worden **op alle beleidsterreinen van de EU gemainstreamd**, zoals het Europees actieplan voor de sociale economie en de renovatiegolf, alsook in onderzoek en innovatie. Circulariteit is ook een hoeksteen van de verordening kritieke grondstoffen[49] en draagt bij aan het industrieel plan voor de Europese Green Deal. Ze vormt ook de kern van sectorspecifieke transitietrajecten om de Europese industrie koolstofvrij te maken, en vormt een belangrijke drijvende kracht voor de verwezenlijking van andere prioritaire doelstellingen in het kader van het achtste milieuactieprogramma.

**Beleidsmakers, bedrijven, overheden en burgers hebben** de afgelopen tien jaar **deelgenomen aan initiatieven op het gebied van de circulaire economie**, via het Europees stakeholdersplatform voor de circulaire economie. Tot dusver hebben 23 lidstaten strategieën, actieplannen of routekaarten voor de circulaire economie vastgesteld.

De EU heeft de mondiale alliantie voor een circulaire economie en hulpbronnenefficiëntie gelanceerd en ondersteund om de **wereldwijde transitie** te versnellen.

Maatregelen zoals een efficiënter gebruik van hulpbronnen bij productie, de verlenging van de levensduur van producten of de vervanging van primaire grondstoffen door minder koolstofintensieve recyclaten zullen naar schatting met 20-25 % bijdragen aan de klimaatdoelstellingen van de EU tegen 2050. Er wordt ook actie ondernomen om de mogelijke synergieën tussen de circulaire economie en een duurzame bio-economie te onderzoeken.

Door optimalisering van het materiaalgebruik wordt de **afhankelijkheid van ingevoerde materialen** aanzienlijk verminderd. In de EU wordt ongeveer 23 % van de materialen ingevoerd[50], voornamelijk fossiele materialen, waaronder kunststoffen (71 % van de invoer), en kritieke grondstoffen (zoals kobalt en silicium) die nodig zijn voor de groene en digitale transitie[51].

De financiering van de groene transitie vereist sterke partnerschappen met lidstaten en bedrijven, op basis van EU-benchmarks en **doelgerichte investeringen**, waarbij de EU-taxonomie een essentieel referentiepunt is om duurzame financiering te mobiliseren en te sturen. Verder gebruik van **marktconforme instrumenten** en **groene overheidsopdrachten** op EU- en nationaal niveau kan ertoe bijdragen dat duurzame producten de norm worden.

Geleidelijk aan ontstaat er wereldwijd een **gemeenschappelijke visie** op en een **gemeenschappelijke agenda** voor de circulaire economie. Aangezien **een multilateraal mechanisme voor versnelling van de wereldwijde transitie zorgt**, zal de EU de holistische benadering van duurzame consumptie en productie van de VN blijven steunen.

### 2.4 Verontreiniging tot nul terugbrengen voor een gifvrij milieu

Verontreiniging is een van de belangrijkste oorzaken van geestelijke en lichamelijke aandoeningen en leidt ook tot vroegtijdige sterfgevallen. Verontreiniging bedreigt het welzijn en de gezondheid van mensen en brengt economische kosten voor de samenleving met zich

[49] COM(2023) 160.
[50] Eurostat-gegevensreeks (cei_gsr030).
[51] Eurostat-gegevensreeks (cei_gsr020).

mee. Het is ook een van de vijf belangrijkste oorzaken van biodiversiteitsverlies en vermindert het vermogen van ecosystemen om diensten zoals koolstofvastlegging en sanering te verlenen.

Het fundament is gelegd om de doelstellingen voor 2030 om **verontreiniging tot nul terug te dringen** te halen, maar de verwezenlijking van de doelstellingen vereist gestage vooruitgang op een groot aantal gebieden, van luchtverontreiniging, waar de vooruitgang bemoedigend is, tot water-, zee- en bodemverontreiniging, waar verdere maatregelen nodig zijn. Uit de meest recente prognoses van het EEA[52] blijkt dat de EU op schema ligt om haar doelstelling voor 2030 te gaan halen om het **aantal vroegtijdige sterfgevallen** als gevolg van fijnstof met 55 % te **verminderen**, maar niet de doelstelling voor 2030 om de **blootstelling aan verkeerslawaai** met 30 % te verminderen. Het zal heel lastig worden om de doelstelling om nutriëntenverliezen in het grondwater met ten minste 50 % te verminderen, te halen. Plastic zwerfvuil op zee blijft ook een groot probleem met veel facetten.

In 2021 waren 253 000 vroegtijdige sterfgevallen in de EU toe te schrijven aan fijnstof, een daling van 41 % ten opzichte van 2005[53]. In de periode 2016-2019[54] was 14,1 % van de grondwaterstations in de EU verontreinigd door nitraten, met een jaarlijkse gemiddelde concentratie die de drempelwaarde van 50 mg NO/l overschreed, bijna één procentpunt meer dan de vorige periode.

Ongeveer twee derde van de landbouwgrond in de EU heeft te kampen met erosie, verlies van organische koolstof, overschrijdingen van de nutriëntenbalans (stikstof), bodemverdichting of secundaire verzilting[55]. Hoewel de verkoop van pesticiden niet afneemt, neemt het risico in verband met het gebruik ervan over het algemeen af en daalt ook de verkoop van gevaarlijkere pesticiden (die in aanmerking komen om te worden vervangen) in de loop van de tijd[56].

De doelstelling om verontreiniging tot nul terug te brengen voor een gifvrij milieu is **verschoven van de aanpak van puntbronnen van verontreiniging naar een systemische aanpak van de milieudruk**, met specifieke aandacht voor de industrie en andere economische sectoren.

Voor het eerst beschikt de EU over een **geïntegreerd en alomvattend actieplan**[57] **om de verontreiniging van lucht, water en bodem** tot niveaus **terug te brengen** die niet langer schadelijk zijn voor de gezondheid en natuurlijke ecosystemen.

De meeste vlaggenschipinitiatieven en maatregelen (meer dan 75 %) die zijn aangekondigd in het actieplan om de verontreiniging tot nul terug te dringen, zijn inmiddels voltooid of bevinden

[52] Europees Milieuagentschap (EEA), 07-Premature deaths due to exposure to fine particulate matter in Europe-indicator (europa.eu) en COM(2022) 674.
[53] Europees Milieuagentschap (EEA), 07-Premature deaths due to exposure to fine particulate matter in Europe-indicator (europa.eu).
[54] COM(2021) 1000 final.
[55] COM(2023) 416 final.
[56] Bron: Statistieken | Eurostat (europa.eu); Trends EU – Europese Commissie (europa.eu).
[57] COM(2021) 400 final.

zich in een vergevorderd stadium van uitvoering[58]. De EU-wetgeving werd herzien om **het ambitieniveau te verhogen door het toepassingsgebied ervan uit te breiden tot meer vervuilende activiteiten**, bijvoorbeeld met de herziene **wetgeving inzake industriële emissies**[59] **en de behandeling van stedelijk afvalwater**[60], of om de **EU-regels inzake luchtkwaliteit**[61] en waterverontreinigende stoffen[62] **aan te passen aan de door de wetenschap voorgeschreven niveaus**. Dankzij het voorstel van de Commissie voor een richtlijn bodemmonitoring zullen **bodems**[63] voor het eerst een niveau van bescherming genieten dat vergelijkbaar is met dat van andere ecosystemen.

In aanvulling op het actieplan om de verontreiniging tot nul terug te dringen, wordt in de **strategie voor duurzame chemische stoffen**[64] een duidelijke hiërarchie vastgesteld waarin wordt bepaald dat **preventie van verontreiniging** altijd prioriteit moet hebben. Daartoe is een aanbeveling aangenomen om chemische stoffen inherent veilig en duurzaam te maken, en door de herziene **verordening inzake de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels**[65] zal de etikettering van gevaarlijke chemische stoffen duidelijker worden, ook voor de verkoop online. De Commissie heeft voorgesteld de processen voor de behandeling van chemische stoffen te vereenvoudigen met een aanpak gebaseerd op het beginsel **"één stof, één beoordeling"**, zoals in het kader van de Green Deal was toegezegd[66]. Ook werd voorgesteld de **kwikverordening**[67] te herzien om het resterende gebruik van kwik in de EU verder te beperken: in februari 2023 bereikten de Raad en het Europees Parlement hierover een voorlopig politiek akkoord[68].

De **beleidscoherentie** is verbeterd door maatregelen ter voorkoming en vermindering van verontreiniging op te nemen in andere strategieën van de Green Deal en door **het ondersteunende kader** te verbeteren. De meest recente aanvullingen op de EU-taxonomie, die sinds begin 2024 van toepassing zijn, hebben betrekking op activiteiten voor de preventie, bestrijding en vermindering van verontreiniging door middel van duurzame watergerelateerde beleggingen, alsook op andere activiteiten die voldoen aan de milieudoelstellingen voorzien in de taxonomieverordening[69]. De financieringsinstrumenten van de EU ondersteunen maatregelen om vervuiling op een groot aantal gebieden tot nul terug te dringen. De klimaatmainstreaming in het kader van de meerjarenbegroting van de EU en de herstel- en veerkrachtplannen hebben geleid tot meer steun voor maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit. Om de **kennisbasis** te verbeteren, presenteerde de Commissie het eerste verslag

[58] Zero Pollution action tracker
[59] COM/2022/156 final/3.
[60] COM(2022) 541 final.
[61] COM/2022/542 final.
[62] COM(2022) 540.
[63] COM(2023) 416 final.
[64] COM(2020) 667 final.
[65] COM(2022) 748 final.
[66] Dit omvatte drie wetgevingsvoorstellen: over gegevensstromen betreffende chemische stoffen (COM(2023) 779), over de herverdeling van de werkzaamheden inzake chemische stoffen tussen EU-agentschappen (COM(2023) 783), en tot wijziging van de richtlijn betreffende beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur (COM(2023) 781).
[67] COM(2023) 395 final.
[68] Persbericht.
[69] Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/2486 van de Commissie.

over de monitoring van en vooruitzichten voor een samenleving zonder verontreiniging en daarmee verband houdende onderzoeks- en innovatieactiviteiten in het kader van Horizon Europa.

Een snelle **uitvoering van de bestaande of voorgestelde maatregelen** op lokaal, nationaal, grensoverschrijdend en mondiaal niveau is van cruciaal belang voor de verwezenlijking van de doelstellingen voor 2030. De doelstelling om alle verontreiniging tot nul terug te dringen kan alleen worden behaald in samenhang met de doelstellingen van de EU om klimaatneutraliteit te bereiken, de biodiversiteit te beschermen en de transitie naar een schone, circulaire economie tot stand te brengen. Ook op andere beleidsterreinen is het belangrijk om de verontreiniging tot nul terug te brengen. Het aantonen van het verband tussen **verontreiniging, menselijke gezondheid en ongelijkheid** is van cruciaal belang om meer steun te krijgen van burgers voor beleidsmaatregelen waarmee de oorzaken van verontreiniging worden aangepakt. Het is van essentieel belang **het beginsel "de vervuiler betaalt"** toe te passen bij andere sectorspecifieke beleidsmaatregelen met het oog op een eerlijk en doeltreffend beleid, voortbouwend op de ervaring met goed werkende maatregelen, zoals de recente opname van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid in de herziene richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater[70].

Een **doeltreffende uitvoering** van wetgeving vereist een verdere **integratie van de data-analyses** van milieu- en volksgezondheidsgegevens en een geïntegreerde en geografisch toegespitste visualisatie van de effecten van verontreiniging[71]. Deze moeten gepaard gaan met ondersteunende maatregelen, met name investeringen en prijssignalen, en maatregelen ter bevordering van vaardigheden, onderzoek, innovatie en digitalisering die gebruikt kunnen worden voor oplossingen om alle verontreiniging tot nul terug te dringen. Bij de uitvoering van de vlaggenschipinitiatieven uit het actieplan om alle verontreiniging tot nul terug te dringen, met name die welke verband houden met stedelijk en regionaal beleid, is al begonnen met de integratie van gegevensanalyses; deze ontwikkeling kan verder worden voortgezet. De Commissie zal samen met het EEA werken aan een betere uitwisseling en een beter gebruik van de meest recente beschikbare gegevens in het volgende **verslag over de monitoring van en vooruitzichten** voor een samenleving zonder verontreiniging, dat naar verwachting eind 2024 zal worden gepubliceerd.

### *2.5* Bescherming, behoud en herstel van de biodiversiteit

Het aanhoudende verlies aan natuur en biodiversiteit brengt grote risico's met zich mee voor de ecosysteemdiensten waarvan we allemaal afhankelijk zijn. De natuur levert voedsel en schoon water, helpt overstromingen te voorkomen, de lucht te zuiveren, gewassen te bestuiven en koolstofdioxide op te slaan, en helpt ons om ons aan te passen aan een veranderend klimaat.

Uit de eerste ecosysteembeoordeling van de EU[72] is gebleken dat de ecosystemen in Europa te lijden hebben onder niet-aflatende druk als gevolg van intensief gebruik van land en zee,

[70] COM(2022) 541 final.
[71] Copernicus-diensten daarbij inbegrepen.
[72] https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC123783

klimaatverandering, vervuiling, overexploitatie en invasieve uitheemse soorten. Er is enige vooruitgang geboekt bij de aanwijzing van beschermde land- en zeegebieden. De connectiviteit van bossen is niet toegenomen en de populaties van veelvoorkomende vogels in de EU blijven afnemen. Hoewel de populaties van bosvogels zijn toegenomen, nemen de populaties akker- en weidevogels nog steeds sterk af.

De **EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030**[73] bevat ambitieuze doelstellingen voor 2030 om de **natuur te beschermen en te herstellen**. In de strategie wordt aangedrongen op maatregelen om de vijf belangrijkste oorzaken van biodiversiteitsverlies aan te pakken: veranderingen in gebruik van land en zee, overexploitatie, klimaatverandering, vervuiling en invasieve uitheemse soorten.

De **verordening betreffende natuurherstel** bevat doelstellingen om aangetaste ecosystemen te herstellen en het verlies aan biodiversiteit te keren. De EU heeft strategieën voor **bodem** en **bossen** aangenomen, en over twee wetgevingsvoorstellen om de veerkracht van deze belangrijke ecosystemen te vergroten, wordt momenteel onderhandeld[74]. Er zijn aanvullende maatregelen genomen om **bestuivers** te beschermen[75]. De Commissie heeft maatregelen genomen om de druk van verontreiniging op de biodiversiteit te verminderen, met name in het kader van de EU-strategie voor duurzame chemische stoffen en het actieplan "Verontreiniging naar nul", inclusief nieuwe initiatieven inzake de behandeling van stedelijk afvalwater en industriële emissies[76].

Er is ook vooruitgang geboekt bij het **mainstreamen** van biodiversiteitsdoelstellingen in aanverwant EU-beleid, met name in het bosbouw- en landbouwbeleid, via de **strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering**, het **EU-actieplan voor biologische productie**[77] en de "van boer tot bord" -strategie, in het visserijbeleid via het **mariene actieplan**[78] en in de energiesector (bv. door middel van milieueffectbeoordelingen voor energie-infrastructuur en verhoogde streefcijfers voor hernieuwbare energie). De mainstreaming daarvan is ook verbeterd bij het beleid inzake infrastructuur, handel, internationale samenwerking, consumptie en productie, de vermindering van verontreiniging (met name nutriënten) en gezondheid.

**Op de natuur gebaseerde oplossingen,** zoals koolstofverwijderingsmaatregelen (zie punt 2.1) en maatregelen voor overstromingsrisicovermindering, worden steeds meer geïntegreerd in ander beleid en in de praktijk toegepast. Aangezien klimaatverandering en luchtverontreiniging twee van de belangrijkste oorzaken van biodiversiteitsverlies zijn, kan de **vervanging van energieproductie uit fossiele brandstoffen door hernieuwbare bronnen** bijdragen tot de bescherming van de biodiversiteit in het algemeen.

De **volledige en snelle uitvoering** van het rechtskader van de EU, waaronder de huidige wetgeving inzake vogels, habitats, invasieve uitheemse soorten en water, de kaderrichtlijn mariene strategie en de verordening betreffende natuurherstel, is daarbij een prioriteit. De

[73] COM(2020) 380 final.
[74] COM(2023) 416 final en COM(2023) 728 final.
[75] COM(2023) 35 final.
[76] COM(2022) 156 final/2, COM(2022) 541 final.
[77] COM(2021) 141 final/2.
[78] COM(2023) 102 final.

voorgestelde nieuwe verordeningen inzake bodem- of bosmonitoring zullen, zodra zij zijn aangenomen, de negatieve trends helpen ombuigen. De vaststelling en doeltreffende uitvoering van nationale, horizontale biodiversiteitsstrategieën of actieplannen door alle lidstaten is een cruciale stap in de richting van de verwezenlijking van de biodiversiteitsdoelstellingen.

De onlangs gestarte strategische dialoog over de toekomst van de landbouw zal worden meegenomen in het nadenken over de wijze waarop kan worden bijgedragen aan toereikende middelen van bestaan, hoe de lasten kunnen worden verlaagd en hoe in de toekomst een concurrerende en duurzame voedselproductie kan worden gewaarborgd[79]. Het bedrijfsleven en de financiële sector houden in toenemende mate rekening met de afhankelijkheid van de economie van de natuur en de gevolgen van economische activiteiten voor de biodiversiteit, en met de bijbehorende zakelijke en financiële risico's als gevolg van biodiversiteitsverlies. De Europese Centrale Bank en de nationale centrale banken zijn inmiddels van mening dat de beoordeling van risico's die voortvloeien uit de aantasting van de natuur en biodiversiteitsverlies volledig onder hun mandaat valt, aangezien de meeste bedrijven sterk afhankelijk zijn van ecosysteemdiensten[80], zoals schoon water, bestuiving en klimaatbeheersing. De verdere ontwikkeling van de boekhouding van natuurlijk kapitaal moet ervoor zorgen dat het proces waarmee de vele waarden van de natuur in beleids- en investeringsbeslissingen worden geïntegreerd, wordt verbeterd.

De meerjarenbegroting van de EU voor de periode 2021-2027 bevat voor het eerst **streefcijfers voor de financiering van biodiversiteit** (zie punt 3.2). Uit ramingen van de nationale vastleggingen blijkt dat de EU goed op schema ligt om de financieringsdoelstelling van 7,5 % voor biodiversiteit voor 2024 te halen. Het streefcijfer van 10 % voor de financiering van biodiversiteit dat voor 2026 en 2027 is vastgesteld, wordt echter mogelijk niet gehaald. Er zijn meer **investeringen in de natuur nodig**, gefinancierd uit zowel publieke als particuliere bronnen, met inbegrip van stimuleringsmaatregelen voor natuurlijke positieve effecten zoals natuurherstel, op de natuur gebaseerde oplossingen en duurzame beheerspraktijken bij – onder andere – landgebruik en bosbouw, en in zoetwater- en mariene ecosystemen.

Op **internationaal niveau** omvat het **mondiaal biodiversiteitskader van Kunming-Montreal** een uitgebreide reeks ambitieuze doelstellingen en maatregelen om het verlies aan biodiversiteit in te dammen. De Commissie bereidt momenteel de indiening voor van EU-doelstellingen voor de uitvoering van het mondiaal biodiversiteitskader, die betrekking hebben op de verbintenissen die zijn vastgelegd in bestaande en voorgestelde wetgeving en beleidsmaatregelen. Bij de indiening zal ook worden aangegeven in welke mate de doelstellingen van de EU en het mondiaal biodiversiteitskader op elkaar zijn afgestemd.

Uit de beoordeling door de Commissie van de mate van **afstemming van de EU op het mondiale biodiversiteitskader** blijkt dat met de huidige beleidsinitiatieven en onlangs voorgestelde wetgeving (in afwachting van de goedkeuring ervan) de meeste doelstellingen gedekt zijn. Verder wordt gewerkt aan de voltooiing van een degelijk monitoringkader waarmee de vooruitgang bij de uitvoering van alle doelstellingen kan worden gevolgd, alsook

[79] Strategische dialoog over de toekomst van de landbouw in de EU – Europese Commissie (europa.eu).
[80] Het netwerk voor de vergroening van het financiële systeem erkent dat risico's in verband met de natuur belangrijke macro-economische en financiële implicaties kunnen hebben; COM(2023) 376 final.

aan verbetering van de bestaande gegevens en de uitwerking van modellen en scenario's ter ondersteuning van de ontwikkeling van beleidsopties en -maatregelen voor de periode na 2030.

Met de **agenda voor internationale oceaangovernance** toont de EU haar inzet voor een ambitieuze reeks doelstellingen met betrekking tot mariene biodiversiteit. De succesvolle totstandkoming van de **overeenkomst inzake het behoud en het duurzame gebruik van mariene biologische diversiteit buiten de onder de nationale rechtsmacht vallende zones** is een belangrijke stap voor de verwijdering van verontreinigende stoffen op volle zee en het herstel van het mariene leven in de oceanen. De Commissie heeft zich ertoe verbonden **de internationale financiering voor biodiversiteit te verdubbelen** als bijdrage aan de doelstelling om hiervoor tegen 2025 20 miljard USD te bestemmen. Verwezenlijking van de doelstelling van 30 miljard USD voor 2030 zal meer middelen en inspanningen vergen, ook op mondiaal niveau.

### 2.6 Vermindering van de druk op milieu en klimaat ten gevolge van productie en consumptie

De EU is begonnen met een **ingrijpende transformatie** van haar consumptie- en productiepatronen door een klimaatneutrale en hulpbronnenefficiënte circulaire economie tot stand te brengen die bestand is tegen verstoring van de toeleveringsketens, waardoor het concurrentievermogen en de strategische autonomie van de EU worden versterkt.

De **consumptievoetafdruk** van de EU heeft de grenzen van onze planeet overschreden en is tussen 2010 en 2021 met 4 % toegenomen. Dit is voornamelijk het gevolg van de huidige consumptiepatronen op het gebied van **voedsel, huisvesting en vervoer**[81]. Bijna een derde van het grondgebied van de EU heeft te kampen met **waterschaarste**[82], die een van de gevaarlijkste bedreigingen voor de samenleving vormt. De druk op het **ruimtebeslag**[83] is niet afgenomen.

Het **energieverbruik** is gedaald dankzij energie-efficiëntie[84] en het gebruik van **hernieuwbare energiebronnen** is de afgelopen 17 jaar meer dan verdubbeld[85]. De industrie heeft **het gebruik van secundaire grondstoffen** licht opgevoerd en de uitstoot van broeikasgassen licht verminderd. De landbouw schakelt langzaam over naar **biologische landbouw**, maar de sector stoot nog steeds aanzienlijke hoeveelheden broeikasgassen en luchtverontreinigende stoffen uit. De verkoop van **antimicrobiële stoffen** voor landbouwhuisdieren in de EU is gedaald, maar de mate van **voedselverspilling** neemt niet af. In het vervoer is het aandeel van het **openbaar vervoer** (bussen en treinen) in 2020 gedaald als gevolg van de COVID-19-

[81] https://eplca.jrc.ec.europa.eu/ConsumptionFootprintPlatform.html.

[82] Bron: EEA, https://www.eea.europa.eu/publications/european-union-8th-environment-action-programme/indicators/24-water-scarcity-conditions-in/view.

[83] Bron: EEA, https://www.eea.europa.eu/publications/european-union-8th-environment-action-programme/indicators/23-land-take-net-land/view.

[84] Onder meer door Verordening (EU) 2022/1369 van de Raad inzake gecoördineerde maatregelen ter reductie van de gasvraag.

[85] Eurostat-gegevensreeks (nrg_cb).

pandemie, maar dat herstelt zich nu weer. Het aandeel emissievrije voertuigen is de afgelopen vijf jaar aanzienlijk toegenomen.

De EU beschikt nu over **geïntegreerde strategieën voor essentiële productiesystemen om systemische veranderingen te stimuleren**: de energie-unie, het industrieel plan voor de Green Deal, de strategie voor slimme en duurzame mobiliteit, de renovatiegolf, de strategie voor de bio-economie en de "van boer tot bord"-strategie (zie het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie voor nadere bijzonderheden). In de strategie betreffende het concurrentievermogen van de EU op lange termijn[86] wordt benadrukt dat het nu erop of eronder is wat betreft de vraag of de dubbele groene en digitale transitie een succes wordt en of het de EU zal lukken een aantrekkelijke plek voor het bedrijfsleven te blijven.

De klimaat- en milieustrategieën van de EU, zoals de actieplannen voor nul verontreiniging en de circulaire economie, voorzien in **maatregelen voor belangrijke sectoren om de doelstellingen te halen**. Dit geldt ook voor het "Fit for 55" -pakket, dat bovendien inzet op veranderingen in landgebruik. De EU-initiatieven op het gebied van natuurherstel en bodem omvatten ambitieuze maatregelen om het **ruimtebeslag** terug te dringen en het vermogen van land te verbeteren om waardevolle ecologische functies te vervullen (bv. opslag van koolstof en bescherming van land tegen overstromingen, overstromingspreventie, bestuiving). De EU-taxonomie biedt stimulansen om particulier kapitaal in te zetten voor de verwezenlijking van deze doelstellingen. Het Europees Semester biedt verder richtsnoeren voor de hervormingen en investeringen die de lidstaten moeten doorvoeren om de milieuduurzaamheidsdoelstellingen van de EU te verwezenlijken.

**Water is een essentiële hulpbron die in veel delen van Europa al onder druk staat** als gevolg van structureel wanbeheer, niet-duurzaam landgebruik, hydromorfologische veranderingen en vervuiling. Door klimaatverandering wordt deze druk nog groter en nemen de watergerelateerde risico's toe in de vorm van langdurige of frequentere droogte of extreme neerslag, zoals wordt benadrukt in de mededeling over klimaatrisico's. Het beschermen en herstellen van de watercyclus, het bevorderen van een EU-economie die slim omgaat met water en het waarborgen van de toegang tot schoon zoet water voor iedereen is van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat we een waterbestendig Europa krijgen.

Door **volledige toepassing van circulaire economische benaderingen op nog andere industriële sectoren**, met name de sectoren staal, cement, kunststoffen en aluminium, zou volgens ramingen de wereldwijde broeikasgasuitstoot van belangrijke industriële materialen tegen 2050 met 40 % kunnen worden verminderd. Het is in deze moeilijk koolstofvrij te maken sectoren met name belangrijk om meer koolstof te verwijderen, onder meer met behulp van natuurlijke koolstofputten, om klimaatneutraliteit te bereiken. Het EU-ETS-innovatiefonds en de actualisering van de richtlijn industriële emissies[87] zullen bijdragen tot de groene transformatie van de EU-industrie en innovatie ondersteunen. Daarnaast worden door de herziene richtlijn hernieuwbare energie[88] de **duurzaamheidscriteria voor bio-energie**

[86] COM(2023) 168 final.
[87] Richtlijn (EU) 2010/75.
[88] Richtlijn (EU) 2023/2413.

aangescherpt, mede door aanwijzing van gebieden die niet voor bosbiomassa mogen worden gebruikt.

De sectoren **bouw, gebouwen en infrastructuur** zijn nog steeds de meest energie- en materiaalintensieve sectoren in de EU en dragen sterk bij tot ruimtebeslag en bodemafdekking. In het verslag van 2023 over de stand van zaken op energiegebied werd geconcludeerd dat **de bouwsector de overgang naar duurzame praktijken aanzienlijk moet versnellen**. Het materiaalgebruik voor gebouwen zou met 30 % kunnen afnemen als dit efficiënter zou gebeuren, met name **door de levensduur van bestaande gebouwen te verlengen** en de vraag naar nieuwe gebouwen te verminderen. Het Sociaal Klimaatfonds[89] ondersteunt de **renovatie van woningen**, die win-winkansen bieden voor klimaat-, sociale en energiedoelstellingen, met name voor de kwetsbaarste groepen.

In de **voedingssector** zal het van cruciaal belang zijn om **landbouwers, vissers en bosbouwers te helpen** om de ambitieuze doelstellingen gezamenlijk te verwezenlijken. Innovatieve financieringsinstrumenten voor onder andere koolstofarme en biodiverse landbouw kunnen **win-winoplossingen** bieden door landbouwers te belonen voor het behoud of de verbetering van de bodemkwaliteit en de vruchtbaarheid, alsook de kwaliteit en beschikbaarheid van water. De voorgestelde juridisch bindende doelstellingen betreffende voedselverspilling voor 2030[90] zijn bedoeld om de milieu- en klimaateffecten te helpen verminderen. Het EU-beleidskader voor onderzoek en innovatie biedt aanzienlijke ondersteuning voor de transitie naar duurzame, gezonde en inclusieve voedselsystemen.

De EU moet de potentieel negatieve milieueffecten van handel beter monitoren en tot een minimum beperken. In 2021 heeft de EU regels ingevoerd voor de **uitvoer, invoer en overbrenging van kunststofafval** binnen de EU, op basis van het Verdrag van Bazel. De uitvoer van kunststofafval uit de EU naar niet-OESO-landen is gedaald van ongeveer 1 miljoen ton in 2020 tot ongeveer 0,5 miljoen ton in 2022. Met de onlangs aangenomen verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen[91] heeft de EU opnieuw een belangrijke stap in deze richting gezet. Een nog lopende evaluatie van de verordening inzake voorafgaande geïnformeerde toestemming[92] zal helpen maatregelen te ontwerpen die ervoor zorgen dat gevaarlijke chemische stoffen die in de Europese Unie verboden zijn, niet voor uitvoer worden geproduceerd.

## 3. VOORUITGANG MET BETREKKING TOT GESELECTEERDE FACILITERENDE VOORWAARDEN

In het kader van de tussentijdse evaluatie heeft de Commissie de vooruitgang geanalyseerd die is geboekt bij het gebruik van faciliterende voorwaarden die verband houden met de belangrijkste uitdagingen. Het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie

[89] Verordening (EU) 2023/955.
[90] COM(2023) 420 final.
[91] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0087_NL.html.
[92] Verordening (EU) nr. 649/2012, L 201/60.

bevat meer details over de andere faciliterende voorwaarden waarnaar in het achtste milieuactieprogramma wordt verwezen.

### 3.1 Uitvoering, handhaving en de milieurechtsstaat

Een **doeltreffende uitvoering van de bestaande wetgeving** is van cruciaal belang om praktische resultaten te boeken, met name in het geval van de ambitieuze maatregelen die in het kader van de Green Deal zijn vastgesteld. De volledige uitvoering van de milieuwetgeving van de EU kan ervoor zorgen dat elk jaar ongeveer 55 miljard EUR bespaard wordt op ziektekosten en directe milieukosten[93]. De evaluatie van de uitvoering van het milieubeleid van 2022 bevestigde dat er op sommige gebieden goede vooruitgang is geboekt, maar dat dit nog steeds niet voldoende is. 20 % van alle door de Commissie behandelde inbreukprocedures heeft nog steeds betrekking op het milieubeleid. De **eerbiediging van de rechtsstaat** is ook een kwestie van het vertrouwen van burgers in het politieke proces. De herziene Aarhus-verordening betreffende toegang tot de rechter[94] zorgt voor een betere controle van het maatschappelijk middenveld op EU-handelingen. De onlangs overeengekomen richtlijn milieucriminaliteit[95] biedt een grondslag voor de vervolging van nieuwe milieudelicten en voor het opleggen van geharmoniseerde sancties, op basis van gemeenschappelijke criteria.

Het **dichten van de kloof tussen beleid en uitvoering** zal aanzienlijke inspanningen vergen om meer **bestuurlijke capaciteit** en sterkere **governancemechanismen** op te bouwen. De mate van handhaving van individuele en collectieve rechten op het gebied van milieu loopt in de EU uiteen.

Samenwerking met de lidstaten blijft van cruciaal belang om de doeltreffendheid en efficiëntie van de uitvoering te verbeteren[96].De Commissie zal de lidstaten technische ondersteuning blijven bieden, onder meer bij het ontwerpen en uitvoeren van hervormingen, via het instrument voor technische ondersteuning.

### 3.2 Financiering van de transitie

De Green Deal heeft een impuls gegeven aan de mobilisatie van **publieke**[97] **en private financiering** voor de transitie.

De **meerjarenbegroting van de EU voor de periode 2021-2027** ondersteunt de doelstellingen van de Green Deal, met name door een ambitieuze klimaatdoelstelling van 30 % vast te stellen, die zoals het er nu uitziet waarschijnlijk ruimschoots zal worden gehaald (naar verwachting 32,6 %). Er is ook een klimaatdoelstelling van 37 % vastgesteld voor de herstel- en

[93] Zie de studie "The costs of not implementing EU environmental law study", Bureau voor publicaties van de EU (europa.eu).
[94] Verordening (EU) 2021/1767.
[95] COM(2021) 851 final.
[96] Zie SWD(2023) 254 final voor de wijze waarop de Commissie de toepassing van het EU-recht monitort.
[97] De publieke financiering door de lidstaten moet in overeenstemming zijn met de regels voor staatssteun, die ook van toepassing zijn op EU-middelen onder gedeeld beheer.

veerkrachtfaciliteit, het belangrijkste instrument van NextGenerationEU, waarbij meer dan 42 % van de totale investeringen voor klimaat- en milieu-investeringen wordt vrijgemaakt. Dit heeft geleid tot aanzienlijke synergieën uit investeringen in de circulaire economie voor klimaat en biodiversiteit, en uit biodiversiteitsinvesteringen gericht op aanpassing aan klimaatverandering of het bereiken van nul verontreiniging.

Het beginsel **"geen ernstige afbreuk doen"** is van groot belang om te waarborgen dat EU-investeringen toekomstbestendig zijn. De Commissie heeft richtsnoeren gepubliceerd over de wijze waarop dit beginsel moet worden toegepast op de herstel- en veerkrachtfaciliteit en werkt momenteel aan een coherente methode voor de toepassing ervan op andere financieringsinstrumenten van de EU (zoals het Sociaal Klimaatfonds, het cohesiebeleid, InvestEU) en het herziene Financieel Reglement[98], alsook aan een manier om dit beginsel van toepassing te maken op de hele EU-begroting.

De transparantie die is gecreëerd door het EU-kader voor duurzame financiering, met inbegrip van de EU-taxonomie, heeft geholpen om **particuliere kapitaalstromen te herschikken** en de **kapitaalkosten** voor duurzame activiteiten en investeringen te **verlagen**. Een verdere vergroting van het bewustzijn van de kansen en financiële risico's van klimaatverandering en de aantasting van de natuur[23] zal de financiële markten in staat stellen hun rol bij de financiering van de transitie optimaal te vervullen. Het meest recente bewijs van de effecten van het EU-kader voor duurzame financiering is over het algemeen bemoedigend[99], wat bijvoorbeeld ook wordt bevestigd door de **sterke toename van groene obligaties**: van 0,6 % in 2014 tot 8,9 % in 2022 van alle EU-obligaties. Verdere maatregelen, zoals uiteengezet in de mededeling over de klimaatdoelstelling voor 2040, zijn echter nog steeds nodig[100].

Daarnaast bestaat er nog ruimte voor verdere maatregelen om ervoor te zorgen dat de vervuiler betaalt. Zo heeft de Commissie voorgesteld het beginsel van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op te nemen in de herziene richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater. Er is met name op nationaal niveau ook sprake van nieuwe toezeggingen en belangstelling voor **marktgebaseerde instrumenten** die kunnen helpen om investeringen te richten op groene en klimaatdoelstellingen.

Dit zou de **daling van het aandeel van milieubelastingen in de totale belastinginkomsten** (van 6,0 % in 2010 tot 5,5 % in 2021) kunnen helpen keren, een gevolg van politieke problemen bij het doorvoeren van veranderingen in het belastingstelsel en de bijbehorende sociale en economische uitdagingen[101]. Minder dan 4 % van alle milieubelastingen is gekoppeld aan vervuiling en het gebruik van nieuwe hulpbronnen, terwijl 96 % verband houdt met energie en vervoer.

De Green Deal stimuleert een intensiever gebruik van **groene begrotingsinstrumenten** om openbare investeringen, consumptie en belastingen te verleggen naar groene prioriteiten en weg van schadelijke subsidies. De regels voor **groene overheidsopdrachten** worden steeds

[98] Verordening (EU) 2022/2434.
[99] Zie bijvoorbeeld het verslag van het platform voor duurzame financiering over een compendium van marktpraktijken, Europese Commissie (europa.eu).
[100] COM(2024) 63 final.
[101] Eurostat-gegevensreeks (ten00141).

vaker verplicht (bv. op grond van de recente initiatieven met betrekking tot accu's, de energieprestaties van gebouwen[102], bouwproducten[103] en duurzame producten). Ondanks deze maatregelen bleef het bedrag dat in de periode 2015-2021 werd besteed aan subsidies voor fossiele brandstoffen min of meer stabiel op ongeveer 56 miljard EUR (prijzen van 2022); bijna de helft daarvan werd gebruikt voor het subsidiëren van olie en meer dan een kwart voor het subsidiëren van aardgas.

**De subsidies voor fossiele brandstoffen stegen tussen 2021 en 2022 met bijna 120 %** naar aanleiding van de energieprijscrisis. Op grond van de governanceverordening[104] brengen de lidstaten verslag uit over **alle energiesubsidies**. De Commissie werkt ook aan een methode voor het rapporteren van niet voor energie bestemde subsidies die schadelijk zijn voor het milieu.

Koolstofbeprijzing, bijvoorbeeld door middel van het EU-ETS, zorgt voor vermindering van de emissies. Ze genereert inkomsten voor de lidstaten waarmee zij de klimaatverandering kunnen aanpakken, industriële innovatie kunnen bevorderen en huishoudens kunnen ondersteunen met het oog op een eerlijke transitie. Tijdens de eerste drie rondes heeft het EU-ETS-innovatiefonds 6,5 miljard EUR toegewezen aan ongeveer 100 proefprojecten en demonstratie-installaties voor innovatieve koolstofarme technologieën.

Hoewel het niveau van de groene investeringen in de publieke en de private sector aanzienlijk is toegenomen, **is er in de hele EU nog steeds sprake van een aanzienlijk tekort aan milieu-investeringen**, dat tot 2030 95 tot 145 miljard EUR per jaar bedraagt[105].

### 3.3 Governance voor geïntegreerde beleidsvorming

Met een breed scala aan **ambitieuze governance-initiatieven op EU-niveau** worden in de lidstaten **geïntegreerde oplossingen** voor maatschappelijke, milieu- en klimaatuitdagingen bevorderd. Een voorbeeld hiervan is de integratie van circulariteit in de nationale energie- en klimaatplannen en de EU-strategie inzake het concurrentievermogen, waarmee ervoor wordt gezorgd dat op de natuur gebaseerde oplossingen worden opgenomen in de nationale strategieën voor aanpassing aan de klimaatverandering, de plannen voor stedelijke vergroening, met inbegrip van strategieën/plannen voor de bebouwde omgeving, groene infrastructuur en landgebruik.

De doelstellingen voor duurzame ontwikkeling en het EU-dashboard inzake veerkracht zijn nu onderdeel van de jaarlijkse cyclus voor macro-economische governance van de EU, het **Europees Semester**. Het is gestructureerd rond het **kader voor concurrerende duurzaamheid**, dat betrekking heeft op de overgang van belangrijke industrieën (energie, mobiliteit, agrovoeding, bebouwde omgeving) naar circulaire economische modellen en naar koolstofneutraliteit. Het kader heeft ook betrekking op natuurbescherming,

[102] COM(2021) 802 final.
[103] COM(2022) 144 final.
[104] Verordening (EU) 2018/1999.
[105] Mits de relevante basisinvesteringen, d.w.z. in energie, vervoer, industrie en landbouw, worden uitgevoerd en de nodige positieve neveneffecten voor het milieu opleveren.

waterbestendigheid, de investeringskloof op milieugebied, de sociale en werkgelegenheidsaspecten van een eerlijke en inclusieve transitie, de afbouw van subsidies die schadelijk zijn voor het milieu en op het beginsel dat de vervuiler betaalt, mede door middel van belastingen. Dit heeft ook zijn weerslag gevonden in de specifieke aanbevelingen per land uit 2023 voor de meeste lidstaten, waarin sterk de nadruk wordt gelegd op de groene transitie, met name de energietransitie en groene vaardigheden en de industriële en bebouwde omgeving. De aandacht voor andere milieuprioriteiten kan ook nog verder toenemen.

### 3.4 Duurzame bedrijfsmodellen voor een veerkrachtige economie

Gezonde ecosystemen vormen het fundament van onze economie. **Bedrijven zijn sterk afhankelijk van natuurlijke hulpbronnen**: 72 % van de 4,2 miljoen bedrijven in de eurozone is sterk afhankelijk van ten minste één natuurgerelateerde dienst zoals bestuiving, schoon water, een gezonde bodem of hout[106].

De uitrol van de Green Deal-wetgeving zal naar verwachting leiden tot **meer werkgelegenheid en een hogere bruto toegevoegde waarde in sectoren van de groene economie**, waardoor het concurrentievermogen van de EU zal worden versterkt. Deze sectoren toonden tijdens de opeenvolgende crises een aanzienlijke veerkracht en presteerden beter dan de economie als geheel. De groene economie vertegenwoordigt in de EU echter nog steeds minder dan 3 % van de economie[107].

**Over het algemeen wordt de bijdrage en de waarde van de natuur nog bij te veel bedrijfs- en investeringsbeslissingen over het hoofd gezien**. Om dit te corrigeren zullen er sterke partnerschappen met het bedrijfsleven nodig zijn, gebaseerd op de belangrijkste benchmarks die in het kader van de EU-wetgeving zijn vastgesteld. Het recente initiatief inzake groene claims pakt het risico van “greenwashing” aan, dat kan worden ondervangen door gebruik te maken van gestandaardiseerde methoden. De **richtlijn met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen**[108] en de voorgestelde **richtlijn inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid**[109] bevorderen verantwoord gedrag van ondernemingen in waardeketens en voorkomen, beperken en corrigeren de negatieve sociale, klimaat- en milieueffecten van de activiteiten van ondernemingen uit de EU en uit derde landen, die in de EU actief zijn. Een groter gebruik van **nieuwe boekhoudmethoden voor het beheer van natuurlijk kapitaal van ondernemingen** kan waardevolle gegevens opleveren voor de rapportages van ondernemingen, bijvoorbeeld op grond van de richtlijn duurzaamheidsrapportering. Er zijn meer maatregelen nodig om bedrijven te helpen hun rapportageverplichtingen na te komen.

Het **verbeteren van de toegang tot financiering** voor startende en opschalende ondernemingen in de EU, het bevorderen van onderzoek en innovatie, het **ontwikkelen van**

[106] COM(2023) 376 final.
[107] Eurostat-gegevensreeks (env_ac_egss2).
[108] Richtlijn (EU) 2022/2464.
[109] COM(2022) 71 final.

**vaardigheden** en het **leveren van de benodigde kritieke grondstoffen** is net zo belangrijk voor de ondersteuning van duurzame bedrijfsmodellen.

### 3.5 Een rechtvaardige transitie en milieurechtvaardigheid

De gevolgen van milieuaantasting en vervuiling voor EU-burgers zijn binnen en tussen de EU-lidstaten niet gelijkmatig verdeeld. **Kwetsbare groepen** – ongeacht of hun kwetsbaarheid verband houdt met sociaal-economische factoren, gezondheid, leeftijd, geslacht of het feit dat zij tot een minderheid behoren – **worden onevenredig getroffen** door klimaatverandering, milieurisico's en daarmee samenhangende gezondheidsrisico's, en veranderingen op de arbeidsmarkt. Dit **verzwakt de sociale cohesie** en ondermijnt het vertrouwen in de overheid en daarmee de uitvoerbaarheid van de transitie.

De **EU-agenda voor een rechtvaardige transitie** heeft tot doel een omslag tot stand te brengen die iedereen ten goede komt. Het mechanisme voor een rechtvaardige transitie is een fonds voor de ondersteuning van werknemers en burgers die wonen in de regio's die het zwaarst door de transitie worden getroffen (het fonds beschikt hiertoe over ten minste 100 miljard EUR). Het emissiehandelssysteem (ETS) vermindert de emissies en genereert inkomsten voor de lidstaten waarmee zij de klimaatverandering kunnen aanpakken. Het uit het ETS gefinancierde **Sociaal Klimaatfonds** zal 87 miljard EUR mobiliseren om kwetsbare huishoudens, vervoergebruikers en micro-ondernemingen te ondersteunen. Uit de eerste beoordeling[110] van de uitvoering van de aanbeveling van de Raad inzake het garanderen van een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit[111] is gebleken dat de lidstaten maatregelen voor een eerlijke transitie beginnen uit te voeren, maar met aanzienlijke verschillen per land en met ruimte voor verbetering.

De EU-strategie voor **gendergelijkheid** 2020-2025 en de herstel- en veerkrachtfaciliteit pakken genderongelijkheden en intersectionele ongelijkheden aan die zich bij dit proces voordoen[112]. De **EU-vaardighedenagenda** helpt lerenden van alle leeftijden en werknemers om toegang te krijgen tot onderwijs, opleidingen en een leven lang leren.

De **empirische onderbouwing** van het verband tussen milieu en samenleving laat nog steeds sterk te wensen over, op enkele uitzonderingen na. De **ongelijkheden op het gebied van luchtverontreiniging** zijn tussen 2007 en 2020 niet verbeterd. De armste regio's (het kwintiel met het laagste bbp per persoon) hebben een niveau van PM2,5 dat constant ongeveer een derde hoger ligt dan het gemiddelde, met weinig vooruitzichten op snelle verbetering. Mensen die met armoede of sociale uitsluiting worden bedreigd, hebben slechtere toegang tot kwalitatief goed drinkwater en hoogwaardige sanitaire voorzieningen[113].

[110] Kernboodschappen van het EMCO en het SPC over de uitvoering van de aanbeveling van de Raad inzake het garanderen van een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit (PDF, europa.eu).

[111] Aanbeveling van de Raad van 16 juni 2022 inzake het garanderen van een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit (2022/C 243/04).

[112] Zie de gendergelijkheidsindex 2023 van EIGE voor de verbanden tussen geslacht en milieu.

[113] Zie: Europese Commissie, "Access to Essential Services (European Pillar of Social rights): Evidence from EU Member States", samenvattend eindverslag, 2023.

Een groter bewustzijn van **het potentieel van de groene economie om banen te scheppen** zou het draagvlak onder de bevolking kunnen vergroten. In 2021 hadden 4,3 miljoen mensen een baan in de circulaire economie, een stijging van 11 % ten opzichte van 2015[114], terwijl de daarmee samenhangende toegevoegde waarde met 27 % toenam tot ongeveer 299 miljard EUR[115]. Alleen al de sectoren waterzuivering, afvalverwerking en sanering bieden werk aan ongeveer 1 miljoen mensen en de investeringen in schone technologieën zorgen ervoor dat er nog meer nieuwe banen worden gecreëerd.

Er is sprake van een toenemend bewustzijn dat **kwetsbare groepen** moeten worden beschermd (bijvoorbeeld in het kader van de voorgestelde richtlijn luchtkwaliteit, de richtlijn stedelijk afvalwater en de uitvoering van de **Europese pijler van sociale rechten** voor wat de toegang tot water betreft). Deze veranderingen bieden een kans om de maatregelen op het gebied van milieurechtvaardigheid op te voeren. Op mondiaal niveau heeft de EU een voortrekkersrol gespeeld bij het aangaan van energiepartnerschappen voor een rechtvaardige transitie met Zuid-Afrika, Indonesië, Vietnam, Senegal en India. Het werkprogramma voor een rechtvaardige transitie dat tijdens de COP28 is vastgesteld, zal dialogen over rechtvaardige transitietrajecten mogelijk maken.

### 3.6 Het verband tussen milieu en gezondheid

Het besef van de betekenis van de natuur en biodiversiteit voor de menselijke gezondheid en het welzijn van de mens groeit. Sinds 2021 ondersteunt de Europese waarnemingspost voor klimaat en gezondheid samenwerking bij het onderzoek naar de gevolgen van klimaatverandering voor de menselijke gezondheid; daarnaast biedt de gezondheidsatlas van het EEA kaarten met een visuele weergave van de milieueffecten.

**Een op de tien vroegtijdige sterfgevallen** in Europa kan in verband worden gebracht met vervuiling, die kansarme en kwetsbare bevolkingsgroepen zwaarder treft. Milieufactoren vormen vermoedelijk de oorzaak van **meer dan een kwart van de miljoen sterfgevallen door kanker** in Europa per jaar, en vervuiling heeft een bijzonder schadelijk effect op jonge kinderen[116]. In de mededeling over een alomvattende aanpak van de geestelijke gezondheid[117] wordt gewezen op de gevolgen voor de geestelijke gezondheid van de blootstelling van de bevolking aan luchtverontreiniging of giftige chemische stoffen, en op het positieve effect van een schoon milieu op zowel de lichamelijke als de geestelijke gezondheid.

Wetenschappers maken zich steeds meer zorgen over de mogelijke gevolgen van **microplastics** voor de menselijke gezondheid en waarschuwen dat blootstelling aan chemische stoffen kan leiden tot problemen op het gebied van **reproductieve gezondheid en ontwikkeling**, waaronder onvruchtbaarheid, miskramen, abnormale foetale ontwikkeling en voortijdige puberteit.

[114] Eurostat-gegevensreeks (cei_cie011).
[115] Eurostat-gegevensreeks (cei_cie012).
[116] COM(2021) 44 final.
[117] COM(2023) 398 final.

In de **"één gezondheid"-benadering** wordt erkend dat de volksgezondheid en de gezondheid van huisdieren en wilde dieren, planten en het milieu in brede zin onderling afhankelijk zijn. Deze aanpak is verwerkt in EU-initiatieven zoals de "van boer tot bord" -strategie en de farmaceutische strategie, die maatregelen omvatten om het algehele gebruik van antimicrobiële stoffen te verminderen, mede in de veehouderij, teneinde antimicrobiële resistentie te voorkomen.

Op **mondiaal niveau** toonde de EU zich in het kader van het Verdrag inzake biologische diversiteit en de vierpartijenalliantie (FAO, UNEP, WHO en WOAH) al in een vroeg stadium voorstander van de "één gezondheid"-benadering. De **verklaring van COP28 over klimaat en gezondheid**[118] verbindt de partijen ertoe klimaatgerelateerde gezondheidseffecten aan te pakken en samenwerking bij de "één gezondheid"-benadering te bevorderen.

### 3.7 Digitalisering

In het achtste milieuactieprogramma wordt benadrukt dat digitalisering onbenutte mogelijkheden biedt die de transitie kunnen versnellen.

Met de uitvoering van het **initiatief inzake de groene dataruimte** en de herziening van de regels voor het delen van geospatiale milieugegevens ("GreenData4All") wordt beoogd relevante milieugegevens beschikbaar te stellen om empirisch onderbouwde beleidsvorming en -uitvoering te versterken.

Een concreet voorbeeld is het nieuwe **digitale productpaspoort**, een resultaat van de EU-strategie "Een Europa dat klaar is voor het digitale tijdperk". Het productpaspoort zal helpen om minder materialen en minder energie te gebruiken, emissies te verminderen, afval tot een minimum te beperken en zelfs dematerialisering te bevorderen.

Verdere maatregelen op het gebied van digitalisering zijn nodig om de lidstaten en bedrijven te helpen bij hun **rapportages** over klimaat- en milieuprestaties.

Maatregelen op het gebied van digitalisering kunnen niet alleen nuttig zijn voor overheden, maar ook de bevolking in staat stellen de toestand van het milieu te helpen monitoren. Door **het volledige potentieel van moderne gegevensverzameling en -analyse** (onder meer via Copernicus-satellieten) te benutten, kan het monitoring- en rapportagekader van het achtste milieuactieprogramma worden versterkt. Met het gebruik van **burgerwetenschappelijke methoden** kan meer bewustzijn worden gecreëerd, druk worden uitgeoefend op overheden en worden bijdragen tot milieuprognoses.

Aangezien de milieueffecten van digitalisering snel toenemen, zal het van cruciaal belang zijn om de potentiële **negatieve milieueffecten** ervan aan te pakken (als gevolg van de toename van het energieverbruik en de productie, het verbruik en de verwijdering van elektronische apparaten).

[118] Focus on Health at COP 28 (who.int).

### 3.8 Wereldwijde aanpak

De oorzaken van **de klimaatverandering en het verlies aan biodiversiteit zijn mondiaal van aard en veel vormen van vervuiling overstijgen de nationale grenzen**. **De EU kan haar klimaat- en milieudoelstellingen niet alleen verwezenlijken**.

De Green Deal heeft een nieuwe impuls gegeven aan de wereldwijde groene en klimaatactie van de EU. Met Green Deal-diplomatie is de wereldwijde toepassing van klimaat-, energie- en milieudoelstellingen bevorderd, alsook, in de nasleep van de COVID-19-pandemie, **duurzaamheid bij het wereldwijde economische herstel**. De EU is **groene allianties** aangegaan met Japan, Noorwegen en Canada, evenals **groene partnerschappen** met Korea en Marokko. De EU heeft haar samenwerking met gelijkgestemde donoren versterkt en is partnerschappen voor een rechtvaardige energietransitie aangegaan met Zuid-Afrika, Vietnam, Indonesië en Senegal. Ook heeft zij de samenwerking met verschillende andere landen en regionale verbanden uitgebreid. Op multilateraal niveau waren de goedkeuring van het **mondiaal biodiversiteitskader van Kunming-Montreal** tijdens de 15e Conferentie van de Partijen (COP15) bij het Verdrag inzake biologische diversiteit en de vaststelling van de **overeenkomst inzake het behoud en het duurzame gebruik van mariene biologische diversiteit buiten de onder de nationale rechtsmacht vallende zones** belangrijke mijlpalen in de internationale samenwerking. Ook tijdens de **VN-klimaatconferenties COP27 en COP28** werd vooruitgang geboekt, met inbegrip van toezeggingen in het kader van de algemene inventarisatie om de energie-efficiëntie te verdubbelen en de capaciteit voor hernieuwbare energie te verdrievoudigen, en de mondiale methaanreductieverbintenis met betrekking tot de energie-, afval- en landbouwsector. Het mondiaal kader van de VN voor chemische stoffen, de VN-waterconferentie van 2023 en de start van de onderhandelingen over een intergouvernementeel mechanisme voor de beëindiging van kunststofverontreiniging waren verdere belangrijke mijlpalen. De Green Deal heeft ook geleid tot nieuwe EU-wetgeving (inzake ontbossing, CBAM, enz.) die gericht is op het creëren van duurzamere toeleveringsketens, onder meer door middel van sterkere internationale samenwerking met betrekking tot specifieke aspecten, mede in het kader van het handelsbeleid van de EU. Uit de eerste vrijwillige **evaluatie in 2023 van de voortgang bij de uitvoering van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling** van de EU blijkt dat de EU zich ten volle inzet voor de 17 doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's) en vooruitgang heeft geboekt bij de verwezenlijking daarvan[119].

Gezien de huidige uitdagingen voor de **multilaterale samenwerking** als gevolg van de verslechterende geopolitieke betrekkingen is het van cruciaal belang om **derde landen te mobiliseren** om gemeenschappelijke klimaat- en milieudoelstellingen te verwezenlijken. De EU moet haar diplomatieke netwerken, politieke invloed, technologische expertise, opleidingsvoorzieningen en financiële middelen benutten om **samen te werken met regeringen en bedrijven** en bij te dragen tot de **opbouw van mondiale veerkracht** om instabiliteit, voedselonzekerheid, ontheemding van bevolkingsgroepen en gedwongen migratie te voorkomen en wereldwijde duurzame ontwikkeling in al haar dimensies te bevorderen. Het

[119] COM(2023) 700 final.

is ook absoluut noodzakelijk om **bij te dragen tot de financiering van de rechtvaardige transitie op mondiaal niveau**.

## 4. METEN VAN VOORUITGANG

Om de voortgang te beoordelen en strategische politieke communicatie op hoog niveau te vergemakkelijken, heeft de Commissie, na overleg met belanghebbenden, het **monitoringkader voor het achtste milieuactieplan** gepresenteerd[120]. Het omvat 28 kernindicatoren, die een strategische aanpak bieden om systemische veranderingen in de praktijk te volgen, volledig in overeenstemming met sectorspecifieke instrumenten voor klimaat- en milieumonitoring. Op basis van de geselecteerde kernindicatoren zal het EEA **jaarlijkse monitoringverslagen** publiceren.

Zoals vereist in het kader van het achtste milieuactieprogramma moet het monitoringkader stabiel blijven om een goede verantwoording te waarborgen. Het werd in 2022 goedgekeurd en de daarin vervatte kernindicatoren zijn nog steeds geschikt voor het beoogde doel. Niettemin wordt gewerkt aan verbetering van de huidige indicatoren en de ontwikkeling van nieuwe (zie het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie). In de toekomst zou een actualisering van het monitoringkader kunnen worden overwogen.

De afgelopen jaren heeft de Commissie verschillende **nieuwe horizontale monitoringkaders** ontwikkeld om de vooruitgang op het gebied van systemische veranderingen te meten, waaronder de vooruitgang met betrekking tot de SDG's en verbetering van de veerkracht. Bij de ontwikkeling van deze kaders heeft de Commissie gebruikgemaakt van klimaat- en milieu-indicatoren uit de huidige thematische monitoringkaders, waaronder het monitoringkader van het achtste milieuactieprogramma. Deze indicatoren worden ook gebruikt voor het Europees Semester. Momenteel wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een kader om **vooruitgang niet alleen aan de hand van het bbp te meten**, om zo tot een duurzaam en inclusief welzijnsdashboard te komen.

## 5. CONCLUSIES

De EU heeft in het kader van de Green Deal en overeenkomstig het achtste milieuactieprogramma ambitieuze doelstellingen voor de lange termijn, initiatieven en kaderwetten vastgesteld. Dit heeft de EU op **de juiste koers** gezet naar een klimaatneutrale, schone, natuurvriendelijke en circulaire economie. Zij beschikt nu over een solide rechtskader met klimaat- en milieudoelstellingen en sectoroverschrijdende wetgeving om de transitie in belangrijke sectoren van de economie, zoals energie, industrie en vervoer, te versnellen. De meeste initiatieven moeten nog volledig worden uitgevoerd. Het is daarom nog **te vroeg om de volledige impact ervan op het milieu te beoordelen**.

[120] COM(2019) 640 final.

De Green Deal zet voor de EU een koers uit naar een duurzame toekomst die voorkomt dat kantelpunten op sociaal, klimaat- en milieugebied worden bereikt, wat schadelijk zou zijn voor de economie en de samenleving. Het betreft een systemische strategie die volledig in overeenstemming is met de prioritaire doelstellingen en faciliterende voorwaarden van het achtste milieuactieprogramma. Het maakt gebruik van synergieën tussen klimaat-, milieu-, sociale, industriële en concurrentiedoelstellingen, waarbij vooruitgang op het ene gebied een hefboomeffect heeft op andere gebieden.

De initiatieven op het gebied van de circulaire economie en nulverontreiniging zullen positieve veranderingen teweegbrengen die helpen om de klimaatverandering te beperken en de biodiversiteit te beschermen. De bescherming van de natuur levert bijkomende voordelen op voor de beperking van en de aanpassing aan de klimaatverandering. Een hulpbronnenefficiënte economie vermindert de druk op ecosystemen en draagt bij tot het behoud van het concurrentievermogen op lange termijn en het opbouwen van weerbaarheid tegen externe schokken. De visie voor 2050 van het achtste milieuactieprogramma vormt de kern van een rechtvaardige en eerlijke groene transitie in de EU en daarbuiten, waarbij intergenerationele verantwoordelijkheid een leidend beginsel vormt.

Autoriteiten op alle niveaus, alsook de particuliere sector zullen inspanningen moeten leveren om ervoor te zorgen dat de wetgeving in de praktijk effect sorteert en dat het **tempo** van de emissiereducties, de bescherming en het herstel van de biodiversiteit, en de toepassing van schone en circulaire oplossingen **wordt versneld**. Vereenvoudiging, modernisering, digitalisering en adequate financiering zijn daarbij van cruciaal belang om het beleids- en regelgevingskader met succes uit te voeren. Het is ook van essentieel belang om inzicht te krijgen in en het hoofd te bieden aan de uitdagingen die de uitvoering daarvan met zich meebrengt, zodat het rechtskader kan beklijven, effect kan sorteren en alle betrokkenen bereid zijn het te steunen. Alle sectoren en groepen moeten zien welke voordelen de groene transitie voor hen oplevert.

Daartoe zal de Commissie nauw met de lidstaten en alle belanghebbenden blijven samenwerken. Dialogen met economische actoren, sociale partners en burgerpanels[121] zijn voorbeelden van de maatregelen waarmee belangrijke groepen een beter inzicht kan worden geboden in klimaat- en milieurisico's en waarmee hun steun voor de maatregelen die nodig zijn om veerkracht en duurzaamheid op lange termijn op te bouwen in elk segment van het sociaal-economische spectrum kan worden vergroot.

Er zijn aanzienlijke investeringen nodig om de groene transitie in de EU te stimuleren en de doelstelling van klimaatneutraliteit te verwezenlijken. De financiering van de groene transitie is van essentieel belang om de kosten van klimaatverandering en de aantasting van het milieu, waardoor essentiële ecosysteemdiensten voor de economie en de samenleving worden vernietigd, te voorkomen. Om de financieringskloof te dichten, zijn publieke en private investeringen nodig en moeten subsidies voor fossiele brandstoffen en andere milieubelastende subsidies geleidelijk worden afgeschaft.

[121] Platform voor burgerparticipatie — Europese Commissie (europa.eu).

Investeerders en het bedrijfsleven beseffen steeds beter wat duurzaamheid betekent voor de toekomst van hun bedrijfsmodellen en welke strategische beslissingen zij op lange termijn moeten nemen. Om de groene transitie tot stand te brengen, moet deze beter worden geïntegreerd in mechanismen voor economische coördinatie, zoals macro-economische coördinatie en het Europees Semester.

Tot slot is wereldwijde actie essentieel voor het verwezenlijken van de klimaat- en milieudoelstellingen. De EU heeft het voortouw genomen door klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en meer recentelijk plasticvervuiling en waterbestendigheid hoog op de internationale agenda te zetten. Zij mobiliseert de internationale gemeenschap om de visie van het achtste milieuactieprogramma, te weten goed leven binnen de grenzen van onze planeet, te verwezenlijken.