SAMENVATTING SOER 2015

Inleiding

SOER 2015[1] is door het EMA opgesteld in nauwe samenwerking met de lidstaten (voor Nederland met name via het Planbureau voor de Leefomgeving) en met relevante diensten van de Europese Commissie. Daarnaast waren diverse internationale organisaties betrokken bij de collegiale toetsing van de evaluatie. Het geheel omvat twee rapporten (hoofdrapport en een samenvattend rapport), alsmede 87 online briefings, onder andere over wereldwijde megatrends, met vergelijkingen tussen landen en landenspecifieke informatie. SOER 2015 is geschreven tegen de achtergrond van het 7e Milieuactie-programma[2] waarin Europees Parlement en Raad de hoofdlijnen voor het milieubeleid in de periode 2013 -2019 hebben vastgelegd, het Klimaat- en Energiepakket voor 2030, de Europa 2020-strategie en het Horizon 2020-programma voor onderzoek en innovatie. SOER 2015 volgt het 7e Milieuactieprogramma door de status en trends van het milieu in de EU te beschrijven en daarnaast ook nadrukkelijk een handreiking te bieden om toekomstig beleid en de daarvoor benodigde kennis in lijn te brengen met de EU langetermijnvisie "goed leven, binnen de grenzen van de planeet" voor 2050 zoals deze in het 7e Milieuactieprogramma is vastgelegd.
Deze samenvatting heeft vier delen. De eerste drie hebben betrekking op Europa als geheel: (1) natuurlijk kapitaal beschermen, in stand houden en verbeteren, (2) doeltreffend gebruik van hulpbronnen en een koolstofarme economie en (3) bescherming van de gezondheid tegen milieurisico's. Het laatste deel (4) geeft de specifieke bevindingen voor Nederland.

1. Natuurlijk kapitaal beschermen, in stand houden en verbeteren

Natuurlijk kapitaal voorziet in de basisbehoeften van het menselijk bestaan. Het gaat om vruchtbare grond, multifunctionele bossen, productieve landbouwgronden en zeeën, zoet water van goede kwaliteit en schone lucht. Het natuurlijk kapitaal bevat ook diensten zoals bestuiving, regulering van het klimaat en bescherming tegen natuurrampen. Dit alles tezamen bepaalt de economische grenzen van ons sociaaleconomische systeem dat tegelijkertijd beperkt en kwetsbaar is. De toestand en de vooruitzichten van het natuurlijk kapitaal geven een aanwijzing van de ecologische duurzaamheid van onze economie en samenleving. In Europa is op bepaalde gebieden zeer zeker vooruitgang geboekt voor wat betreft het beschermen en verbeteren van seminatuurlijke systemen, maar het verlies van natuurlijk kapitaal zet zich, alle inspanningen ten spijt, toch door.

Het SOER 2015 bevat de volgende bevindingen en vooruitzichten:

- **Het verval van de biodiversiteit en de degradatie van ecosystemen verlagen de veerkracht**. Een groot deel van de beschermde soorten en habitats bevinden zich in ongunstige toestand. Dit zal de komende jaren zo blijven, tenzij de onderliggende oorzaken positief veranderen en het ingezette beleid volledig wordt uitgevoerd. Belangrijke onderliggende oorzaken zijn stadsuitbreiding, intensieve landbouw en bosbouw, overexploitatie van natuurlijke hulpbronnen, in het bijzonder visserij, invasieve uitheemse soorten en atmosferische stikstofdepositie.
- **Veranderingen in landgebruik en intensivering bedreigen ecosysteemdiensten en zorgen voor biodiversiteitverlies.** De trend is dat het verlies van bodemfuncties door enerzijds toenemende urbanisatie en anderzijds landdegradatie door bodemerosie of intensief landgebruik, wordt voortgezet; bijna een derde van het Europese landschap is sterk versnipperd. Het gebruik van en beheer van land en de hieraan verbonden ecologische en sociaaleconomische factoren zullen ook op de lange termijn niet in gunstige zin veranderen.

[1] Alle informatie is te vinden op:
http://www.eea.europa.eu/nl/pressroom/newsreleases/het-milieu-in-europa-in
[2] Bedoelde visie voor 2050 is neergelegd in het 7e Milieu Actie Programma van de EU (1386/2013/EU) dat het Europees Parlement en Raad gezamenlijk hebben vastgesteld.

- **De waterkwaliteit is verbeterd, maar desondanks blijft Europa achter op het behalen van de doelstellingen van het waterbeleid en het bereiken van gezonde aquatische ecosystemen.** Het vooruitzicht voor de korte termijn is dat het glas half leeg blijft; meer dan de helft van de rivieren en meren bevindt zich niet in een goede milieutoestand. De concentraties aan nutriënten zijn op veel plaatsen nog steeds (te) hoog. Naarmate de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water wordt voortgezet wordt een aanhoudende vooruitgang verwacht, maar in gebieden met intensieve landbouw zal de diffuse stikstofvervuiling hoog blijven.
- **Ondanks lagere uitstoot luchtverontreinigende stoffen blijven ecosystemen gebukt gaan onder eutrofiering, verzuring en ozon.** De trend voor de komende jaren is op zich gunstig; de uitstoot van luchtverontreiniging vermindert langzaam maar gestaag en zal er voor zorgen dat steeds meer ecosystemen worden gevrijwaard van eutrofiering en verzuring. Het probleem van eutrofiering is echter hardnekkig en zal naar verwachting in bepaalde gebieden (waaronder in Nederland) aanhouden. Verzuring lijkt een probleem dat op termijn vrijwel geheel opgelost kan zijn.
- **De biodiversiteit in zee- en kustgebieden daalt en bedreigt noodzakelijke ecosysteemdiensten.** Het vooruitzicht voor de komende jaren is dat slechts een klein aantal soorten zich bevindt in een gunstige staat van instandhouding of in een goede milieutoestand. De ecosystemen en biodiversiteitgebieden staan in heel Europa onderdruk door overbevissing, zeebodemschade, eutrofiering, verzuring, onderwaterlawaai en vervuiling door plastic soep en ander afval. Hoewel de negatieve druk op mariene ecosystemen zal aanhouden, is er wel zicht op verbetering. Hiervoor is in ieder geval volledige uitvoering van het beleid noodzakelijk, zowel in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid als het geïntegreerd maritiem beleid.
- **De impact van klimaatverandering op ecosystemen vereist aanpassingsmaatregelen.** De prognose voor de korte, middellange en lange termijn is somber. De seizoengebonden cycli en de verdeling van talrijke soorten zijn veranderd als gevolg van temperatuurstijging, de opwarming van de aarde en de inkrimping van de ijskappen. Omdat de klimaatverandering vooralsnog aanhoudt, zet deze trend door.

2. Doeltreffend gebruik van hulpbronnen en een koolstofarme economie

Het doeltreffend gebruik van hulpbronnen en het bereiken van een koolstofarme economie zijn relatief jonge Europese beleidsprioriteiten die voortkomen uit de erkenning dat het gangbare model van economische ontwikkeling – gebaseerd op een gestaag groeiend gebruik van hulpbronnen en uitstoot van schadelijke stoffen – op de lange termijn niet haalbaar is. De Europese productie- en consumptiesystemen vertonen momenteel al kwetsbaarheden. De ecologische voetafdruk van het continent is tweemaal de omvang van de eigen oppervlakte en de EU is in toenemende mate afhankelijk van invoer om te voorzien in de behoefte aan hulpbronnen. Ombuiging van deze trend is mogelijk met een transitie van een lineaire economie, waarbij grondstoffen worden omgezet in producten die na verbruik worden weggegooid, naar een circulair model dat de maximale waarde uit de hulpbronnen door deze binnen de economie te houden wanneer een product aan het einde van zijn levensduur is. Breed erkend wordt dat voor een overgang naar een circulaire economie veranderingen noodzakelijk zijn over de gehele toeleveringsketens, ook in het productontwerp, de bedrijfsmodellen, de keuzes van de consument en de preventie en beheer van afvalstoffen.

Het SOER 2015 bevat de volgende bevindingen en vooruitzichten:

- **Ondanks doeltreffender materiaalgebruik vergt de Europese consumptie nog altijd zeer veel middelen.** Zowel de trend voor de korte als de middellange termijn bevat lichtpunten. Sinds 2000 is er sprake van een lichte absolute ontkoppeling tussen het gebruik van hulpbronnen en economische output en dit zal zich voorzetten, daarbij geholpen door de economische recessie die heeft bijgedragen aan deze trend. Dit neemt niet weg dat de Europese economische systemen nog altijd om veel middelen vragen en een terugkeer naar een periode met flinke economische groei kan een averechts effect hebben.

- **Afvalbeheer is verbeterd, maar Europa blijft ver verwijderd van een circulaire economie.** Er wordt steeds minder afval gestort, enerzijds omdat er minder afval wordt geproduceerd en anderzijds omdat er sprake is van meer hergebruik en terugwinning van energie uit afval. Dit neemt niet weg dat de totale afvalproductie nog steeds hoog is. Afvalpreventieprogramma's in de EU-lidstaten kunnen dit verder helpen beperken wat ook nodig is om de EU-doelstellingen voor 2020 te halen. Een verbod op het storten van recycleerbaar of herbruikbaar afval zou echt zoden aan de dijk zetten; hiervoor moet het roer binnen het afvalbeheer in veel EU-lidstaten echter radicaal om.
- **Voor de overgang naar een koolstofarme samenleving moet de uitstoot van broeikasgassen verder worden teruggedrongen. Minder afhankelijkheid van fossiele brandstoffen betekent een vermindering van schadelijke uitstoot en een stimulans voor de energiezekerheid.** De EU gaat de doelstelling om 20% minder broeikasgassen uit te stoten in 2020 ten opzichte van 1990 ruimschoots halen. Of dit het ook het geval zal zijn voor de doelstellingen uit het EU Klimaat- en Energiepakket voor 2030 hangt af van de mate waarin het beleid de komende jaren geïntensiveerd zal worden. Dit geldt des te meer voor het streven om de uitstoot in 2050 met 80–95% te verlagen ten opzichte van 1990 omdat dit sterk afhangt van de manier waarop Europa de vraag naar energie, voedsel, vervoer en huisvesting en energie herstructureert.
- **De toenemende vraag naar vervoer is van invloed op het milieu en de volksgezondheid.** De economische crisis heeft weliswaar de vraag naar transport enigszins doen afnemen waardoor er minder luchtverontreinigende stoffen en broeikasgassen werden uitgestoten, maar structureel is er op de korte termijn geen verbetering te verwachten. Ook de vooruitzichten voor de langere termijn zijn niet erg rooskleurig; de afstand tot de beleidsdoelen blijft aanzienlijk. Om een duurzaam mobiliteitssysteem tot stand te brengen zal een snellere tenuitvoerlegging van maatregelen nodig zijn dan nu is voorzien. Bovendien zijn er fundamentele veranderingen nodig waarop Europa personen en goederen vervoert.
- **De industriële vervuiling is gedaald, maar veroorzaakt jaarlijks nog altijd aanzienlijke schade.** De absolute ontkoppeling tussen industriële productie en uitstoot zet door, ook op de langere termijn. Dat is positief, wat niet wegneemt dat schade aan het milieu en de menselijke gezondheid aanzienlijk blijven.
- **Vermindering van waterschaarste vereist meer doeltreffend en een beter beheer van de vraag naar water.** Het watergebruik daalt voor de meeste sectoren en in de meeste regio's, maar het watergebruik in de landbouw blijft, voornamelijk in Zuid-Europa, een probleem. Waterschaarste blijft een punt van zorg en efficiëntieverbeteringen kunnen mogelijk niet alle gevolgen van klimaatveranderingen compenseren.

3. Bescherming van de gezondheid tegen milieurisico's

Ondanks aanzienlijke verbeteringen in de afgelopen decennia, blijven de gezondheidsbedreigingen als gevolg van milieuvervuiling groot. Naast bestaande problemen zoals luchtverontreiniging, watervervuiling, geluidshinder en straling, doemen ook nieuwe gezondheidsproblemen op die veelal in verband kunnen worden gebracht met milieu- en sociaaleconomische trends op de lange termijn, veranderingen in levensstijl en consumptie en ook de snelle ontwikkeling van nieuwe chemische stoffen en technologieën.

Het SOER 2015 bevat de volgende bevindingen en vooruitzichten:

- **De beschikbaarheid van water is gegroeid, maar vervuiling en schaarste leiden vooralsnog tot gezondheidsproblemen.** De kwaliteit van het zwemwater verbetert steeds meer- ook de komende jaren – en de aanwezigheid van een aantal gevaarlijke verontreinigende stoffen wordt verder teruggedrongen. Voor de langere termijn kunnen extreme gebeurtenissen (overstromingen en droogtes) als gevolg van klimaatverandering leiden tot water- en gezondheidsgerelateerde problemen. Ook opkomende verontreinigingen van geneesmiddelen en producten voor persoonlijke verzorging kunnen in de toekomst voor problemen gaan zorgen, net als algenbloei en ziekteverwekkende organismen.

- **De luchtkwaliteit is verbeterd, maar veel burgers worden nog steeds blootgesteld aan gevaarlijke stoffen.** De trend voor korte termijn komt overeen met die voor de (middel-)lange termijn. De luchtkwaliteit in Europa wordt langzaamaan steeds beter, maar fijne zwevende deeltjes en zomersmog hebben nog steeds ernstige gevolgen voor de gezondheid. Maatregelen aan de bron zijn het meest doeltreffend.
- **Blootstelling aan geluidshinder is een belangrijk gezondheidsprobleem in stedelijke gebieden.** Geluidhinder wordt reeds lang erkend als een probleem voor de kwaliteit van leven en welzijn. Het wegverkeer is de grootste boosdoener. Minder geluidshinder kan worden bereikt met zowel Europese als lokale maatregelen, zoals geluidsschermen of het managen van vliegbewegingen rondom luchthavens. Ook hier zijn maatregelen aan de bron het meest doeltreffend, zoals stillere auto's en banden. In het verminderen van het aantal gehinderden zit de komende weinig schot; dit blijft de komende jaren vrijwel gelijk.
- **De gezondheidseffecten van klimaatverandering vereisen aanpassing op alle niveaus.** Vroegtijdige sterfte als gevolg van hittegolven en veranderingen in besmettelijke ziekten die verband houden met verschuivingen in het verspreidingsgebied van ziektedragende insecten zijn al waargenomen. Omdat de opwarming van de atmosfeer voorlopig doorzet, zullen ook de gevolgen voor de volksgezondheid ernstiger worden.
- **Risicobeheer moet worden aangepast aan opkomende milieu- en gezondheidsvraagstukken.** Chemicaliën, in het bijzonder persistente en bio-accumuleerbare stoffen, kunnen langdurige effecten hebben. Hoewel de komende jaren de effecten van een aantal chemische stoffen verder zal worden aangepakt, blijft er reden tot bezorgdheid, vooral ten aanzien van hormoonverstorende stoffen en opkomende chemicaliën. Ook al wordt de invoering van REACH doorgezet, bepaalde hiaten en kennis zullen blijven bestaan.

4. Nederland in het SOER 2015

SOER 2015 kijkt voornamelijk naar Europa als geheel. In het **samenvattende rapport** wordt voor afvalrecycling en verstelijking een landenvergelijking gemaakt. In het geval van de recycling van huishoudelijk afval komt Nederland op de 5^{e} plaats van de 35 vergeleken landen waarvoor in 2012 data beschikbaar was. Daarnaast wordt Nederland genoemd als een land dat weliswaar dichtbevolkt is (2^{e} van alle landen na Malta) maar desalniettemin ook een relatief laag aandeel stedelijk gebied heeft, omdat er in Nederland compact wordt gewoond.

Nederland wordt in de online briefings met **landenvergelijkingen** 5 keer expliciet genoemd:

- Bij hernieuwbare energie is dat als een van de drie landen die in 2012 niet op koers liggen voor het behalen van de 2020 doelen (de andere landen zijn Frankrijk en Malta). De bijlage van de brief[3] waarmee de minister van Economische Zaken de Tweede Kamer informeert over het Nationaal Hervormingsprogramma 2015, en waarnaar ik kortheidshalve verwijs, gaat nader in op het beleid dat de regering voert om de doelstelling voor hernieuwbare energie te halen.
- Voor wat betreft de uitstoot van broeikasgassen wordt aangegeven dat Nederland, op basis van 2012 gegevens, een van de 13 landen is die het emissiedoel voor 2020 niet haalt voor de sectoren die niet onder het Europese emissiehandelssysteem (ETS) vallen. Deze bevinding strookt niet met de recente nationale analyse in de Nationale Energieverkenning 2014. Het cumulatieve niet-ETS-doel (een reductie van 16 procent in 2020 ten opzichte van 2005) komt hier uit op 897 megaton CO_2-equivalenten. De cumulatieve broeikasgasemissie komt bij vastgesteld beleid uit op ongeveer 811 megaton. Naar het zich nu laat aanzien is er dus geen extra beleid nodig om het niet-ETS doel te halen.
- Met betrekking tot hulpbronnengebruik is Nederland een van de landen die consistent in de top 4 staat van meest hulpbronnen efficiënte economieën in de periode 2000-2012. Met het huidige grondstoffen- en afvalbeleid wil Nederland die positie verder versterken.
- Bovendien is Nederland een van de zeven Europese landen die in 2012 nagenoeg geen afval heeft gestort. Voor de jaren daarna is dit uiteraard niet anders.

[3] Kamerstukken 2014/15, 21 501-07, nr. 1248

- Voor vervoer laat Nederland (samen met Italië en Litouwen) in de periode 2005 – 2012 de meeste reductie zien van het aandeel afgelegde kilometers per auto.

Het opgestelde **fiche voor Nederland** is voornamelijk positief over de resultaten van het gevoerde milieubeleid. De kwaliteit van de leefomgeving is in de afgelopen decennia flink verbeterd. Tegelijkertijd wordt gesignaleerd dat ook Nederland nog langdurig het hoofd moet bieden aan persistente problemen als klimaatverandering en behoud van biodiversiteit. Daarnaast wordt de grote hoeveelheid geïmporteerde ruwe materialen als zorgpunt gezien. Bij dit laatste punt past de kanttekening dat het beeld dat het EMA hier neerzet grotendeels wordt vertekend door de import en doorvoer via de havens van Rotterdam en Amsterdam.