

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de tenuitvoerlegging van de EU-milieuwetgeving op het gebied van luchtkwaliteit, water en afvalstoffen

(verkennend advies)

(2019/C 110/06)

Rapporteur: **Arnaud SCHWARTZ**

Raadpleging	Europees Parlement, 3.5.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
	Verkennend advies
Besluit van het bureau	17.4.2018 (in afwachting van de raadpleging)
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	27.11.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag	117/2/6
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met de doelstelling van de EIR (Environmental Implementation Review, evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid) om een duidelijk overzicht te geven van de toestand in elke lidstaat en daarbij te wijzen op de grootste tekortkomingen in de tenuitvoerlegging van de EU-milieuwetgeving, corrigerende maatregelen aan te bevelen en ondersteuning te bieden aan lidstaten die een achterstand hebben opgelopen bij de toepassing van die wetgeving, met name door middel van een nieuw instrument voor onderlinge technische bijstand.

1.2. In zijn advies⁽¹⁾ ter zake stelt het EESC dat uit de EIR blijkt dat de slechte, versnipperde en ongelijke tenuitvoerlegging van de EU-milieuwetgeving in veel EU-lidstaten een ernstig probleem vormt. De onderliggende oorzaken van de gebrekkige tenuitvoerlegging die in de EIR worden genoemd, zijn al een hele tijd een gebrek aan politieke wil bij de regeringen van veel lidstaten om een beduidend betere tenuitvoerlegging tot politieke prioriteit te verheffen en hiertoe voldoende middelen ter beschikking te stellen (bijv. via het meerjarig financieel kader — MFK). Het EESC herinnert er dan ook aan dat een correcte tenuitvoerlegging van het milieuacquis van de EU in het belang van de Europese burgers is en reële economische en maatschappelijke voordelen biedt.

1.3. Zoals opgemerkt in bovengenoemd advies⁽²⁾, bevestigt het EESC nogmaals dat een doeltreffende uitvoering van milieubeschermingsmaatregelen gedeeltelijk afhangt van een actieve rol voor het maatschappelijk middenveld — werkgevers, werknemers en andere vertegenwoordigers van de samenleving. Het EESC herhaalt zijn verzoek om een grotere en gestructureerde betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, wat het EIR-project zou kunnen versterken. Volgens het EESC moeten de organisaties van het maatschappelijk middenveld op nationaal niveau in de gelegenheid worden gesteld om met hun deskundigheid en inzichten bij te dragen aan de landenverslagen, de gestructureerde dialogen met de landen en de follow-up daarvan. Daarom blijft het EESC bereid om de dialoog met het maatschappelijk middenveld op EU-niveau te faciliteren in het kader van een werkelijk duurzame en circulaire economie.

1.4. Om de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance te verbeteren, wijst het EESC, voortbouwend op zijn advies over het EU-actieplan om de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance te verbeteren⁽³⁾, er nogmaals op

⁽¹⁾ Advies over de EU-evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid (PB C 345 van 13.10.2017, blz. 114).

⁽²⁾ Zie voetnoot nr. 1.

⁽³⁾ Advies over EU-maatregelen om de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance te verbeteren (PB C 283 van 10.8.2018, blz. 83).

dat de huidige tekortkomingen het vertrouwen van de burgers in de doeltreffendheid van de EU-wetgeving ondermijnen, en verzoekt het de lidstaten en de Commissie dus nogmaals om aanzienlijke financiële middelen vrij te maken voor extra personeel dat toezicht houdt op de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving en milieugovernance.

1.5. In sommige gevallen zijn ook milieu-investeringen, bewustmaking van het publiek of een sterke handhavingsketen nodig. Hoewel er nu al milieu-inspecteurs bestaan hebben Europa en de lidstaten ook gespecialiseerde rechters en openbare aanklagers nodig.

1.6. Zoals uiteengezet in een eerder advies⁽⁴⁾ herinnert het EESC eraan dat er, naast voorlichtings- en bewustmakingsacties in de lidstaten en bij de betrokkenen over de na te leven regels, maatregelen moeten worden genomen die betrekking hebben op toezicht of handhaving op EU-niveau door de Europese Commissie in haar hoedanigheid van „hoedster van het Verdrag”. In het actieplan⁽⁵⁾ wordt niet nagegaan welke redenen, zoals opportunisme en gebrek aan politieke wil, ten grondslag liggen aan de niet-naleving. Hoewel ondersteuning van de lidstaten noodzakelijk is, wijst het EESC er nogmaals op dat de zachte maatregelen van dit actieplan niet de enige strategie zijn om de naleving van de milieuwetgeving te verbeteren.

1.7. Zowel de EIR als voornoemd actieplan heeft een looptijd van twee jaar. Het EESC benadrukt dat het een actieve rol zou willen spelen bij de monitoring en ontwikkeling van de inhoud ervan, om de stem van het maatschappelijk middenveld te laten horen in dit proces van voortdurende verbetering van het EU-milieubeleid.

1.8. Zoals uit de diverse werkzaamheden van de Europese Commissie blijkt, is een groot aantal tekortkomingen te wijten aan een gebrek aan samenwerking tussen de verschillende (nationale, regionale en lokale) bestuursniveaus die met de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving zijn belast. Daarom roept het EESC de EU op om het maatschappelijk middenveld bij de follow-up en de permanente evaluatie van die tenuitvoerlegging te betrekken.

1.9. Voor de burgers van de Europese Unie is milieubescherming van het allergrootste belang. De meeste Europeanen vinden echter dat de Unie en de nationale regeringen te weinig doen om het milieu te beschermen. Daarom moeten de Raad, het Parlement en de Commissie meer gaan samenwerken, met de steun van het EESC, om de verwachtingen van de burgers in te lossen. Deze ambitie kan met name concreet worden ingevuld door aan het EESC een verkennend advies te vragen over de wijze waarop het maatschappelijk middenveld meer kan bijdragen aan de vastlegging en uitvoering van de EU-milieuwetgeving.

1.10. Op heel korte termijn vraagt het EESC aan de Commissie om de EIR-lijst van alle tekortkomingen die per lidstaat zijn vastgesteld bij de tenuitvoerlegging van de EU-milieuwetgeving op het gebied van luchtkwaliteit, water en afvalstoffen, bekend te maken. Deze lijst dient te worden gebaseerd op de meldingen die de Commissie heeft ontvangen, en op een raadpleging van de organisaties van het maatschappelijk middenveld. Ook dringt het EESC erop aan dat de Commissie maatregelen vaststelt en vervolgens toepast om die tekortkomingen te verhelpen. Het EESC is bereid om, voor zover het daartoe over voldoende middelen en expertise beschikt, bij te dragen aan die vaststelling en mee te werken aan de evaluatie van de toekomstige uitvoering van dergelijke maatregelen.

1.11. Het EESC is van mening dat de Commissie niet alleen wetgeving moet voorstellen, maar ook de toepassing ervan moet bevorderen en ondersteunen, de onderlinge samenhang tussen de bestaande teksten moet verbeteren en deze ook meer in overeenstemming moet brengen met de wetenschappelijke vooruitgang en de internationale verbintenissen ter bescherming van de volksgezondheid en het herstel van de goede werking van de ecosystemen. Gebeurt dit niet, dan is er geen economische ontwikkeling noch sociale rechtvaardigheid mogelijk. Met name de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving is van essentieel belang voor de verwezenlijking van de VN-doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (Sustainable Development Goals — SDG's) en voor de tenuitvoerlegging van de klimaatovereenkomsten. Het EESC vestigt dan ook de aandacht van de bevoegde instanties op diverse voorbeelden in dit advies van manieren waarop de milieuwetgeving op het gebied van luchtkwaliteit, water en afvalstoffen kan worden verbeterd.

1.12. Bij de ontwerprichtlijn inzake kunststofproducten voor eenmalig gebruik bijvoorbeeld lijkt het vast te staan dat de hoge acceptatiegraad van de voorgestelde maatregelen het gevolg is van de voorlichtingsacties en mediacampagnes over plasticvervuiling in de oceanen, waardoor de burgers zich meer bewust zijn geworden van dit probleem. Het EESC is van mening dat dit ook opgaat voor veel andere maatregelen die de inwoners van de Unie een gezonde leefomgeving kunnen bieden, hen kunnen helpen om zich aan te passen aan de verstoring van het klimaat en een einde kunnen maken aan de achteruitgang van de biodiversiteit. Het EESC wijst er in dit verband nogmaals op dat gedreven participatie van het maatschappelijk middenveld noodzakelijk is om burgers te onderrichten en dat de Europese, nationale en lokale overheden hun inspanningen naar verwachting zullen moeten verdubbelen om burgers, maar ook beleidsmakers en ondernemers (met name kleine en middelgrote ondernemingen en industrieën) extra bewust te maken van deze grote uitdagingen van de 21e eeuw.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is verheugd over de samenwerkingsbereidheid waarvan het Europees Parlement (EP) blijk geeft door dit verkennend advies over de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving van de Europese Unie op het gebied van luchtkwaliteit, water en afvalstoffen aan te vragen.

⁽⁴⁾ Zie voetnoot 3.

⁽⁵⁾ COM(2018) 10 final.

2.2. De tenuitvoerlegging van de Europese milieuwetgeving op het gebied van luchtkwaliteit, water en afvalstoffen heeft met name betrekking op de bescherming van de ecosystemen; zij effent ook het pad voor nieuwe economische kansen en evoluties die bevorderlijk zijn voor de gezondheid van alle Europeanen. Die tenuitvoerlegging beperkt zich niet tot de omzetting van richtlijnen in nationaal recht — dat is slechts een eerste fase ervan — maar vereist ook de oprichting van de nodige overheidsinstanties of de toewijzing van bestaande personele middelen, vaardigheden en verantwoordelijkheden, kennis en financiële middelen. In veel gevallen zijn (publieke en/of private) milieu-investeringen nodig (bijvoorbeeld voor waterbehandeling en afvalverwerking) en in andere gevallen moeten activiteiten met een negatieve impact op het milieu worden gereguleerd (om bijvoorbeeld de luchtkwaliteit te beschermen).

2.3. Een verbetering van de tenuitvoerlegging van de EU-milieuwetgeving moet in alle lidstaten als prioritair worden aangemerkt en de hiervoor bevoegde overheidsinstanties moeten worden versterkt. Het EESC heeft in het verleden al in tal van adviezen aanbevelingen geformuleerd over dit onderwerp en, meer in het algemeen, over de tenuitvoerlegging van de bestaande EU-milieuwetgeving op het gebied van luchtkwaliteit, water en afvalstoffen. Deze adviezen hadden betrekking op respectievelijk de luchtkwaliteit⁽⁶⁾, water⁽⁷⁾ en afvalstoffen⁽⁸⁾.

2.4. Er moet eveneens worden benadrukt dat het EESC naast die thematische adviezen ook andere adviezen met een algemenere strekking heeft uitgebracht die ook aanbevelingen bevatten die een antwoord kunnen geven op dit verzoek, bijvoorbeeld adviezen over de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden⁽⁹⁾ of over de huidige tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving en milieugovernance⁽¹⁰⁾ en de bescherming van de collectieve belangen van consumenten⁽¹¹⁾, strategische adviezen⁽¹²⁾, of nog adviezen met een ruimer geografisch doelgebied dan louter de Europese Unie, die met name handelen over de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's)⁽¹³⁾, de vrijhandelsovereenkomsten⁽¹⁴⁾ of het klimaat⁽¹⁵⁾.

2.5. Naast de tenuitvoerlegging van het bestaande recht dat de totstandkoming van een eengemaakte markt bevordert met vrije en onvervalste mededinging die het vertrouwen van de burgers, zowel producenten als consumenten, waard is — een recht dat hoogwaardige kwaliteits- en veiligheidsnormen kan doen gelden voor de bescherming van de bevolking en hun leefomgeving — lijkt het ook absoluut noodzakelijk de tekortkomingen in de huidige wetgeving weg te werken en er daarbij voor te zorgen dat de Unie, bij bilaterale of multilaterale handelsovereenkomsten, systematisch verwezenlijkt dat op ingevoerde producten gelijkwaardige sociale en milieuwetten van toepassing zijn.

2.6. In deze context moet dus rekening worden gehouden met alle opmerkingen, aanbevelingen en conclusies die in dit verkennend advies worden geformuleerd, niet als een risico, maar wel als een kans om onze activiteiten zodanig in te vullen dat zij concurrentie- of samenwerkingsvoordelen opleveren en zinvol en toekomstgericht zijn op economisch, sociaal en milieugebied.

2.7. Ten slotte herinneren wij eraan dat — of het nu gaat om lucht, water of afvalstoffen — altijd moet worden vermeden dat er tussen de lidstaten onderling verschillen bestaan in de manier waarop het Europees recht wordt toegepast, gezien de risico's van concurrentievervalsing, ongelijkheid op sociaal en milieugebied of het ontstaan van kunstmatige grenzen die het beheer van hulpbronnen belemmeren die gemeenschappelijk en per definitie grensoverschrijdend van aard zijn. Om alle huidige en toekomstige maatregelen te versterken, moeten ook de nodige middelen worden uitgetrokken voor een harmonisatie van de belastingen op verontreiniging en hulpbronnen en moet er worden ingespeeld op de behoefte om

⁽⁶⁾ Advies over het programma „Schone lucht voor Europa” (PB C 451 van 16.12.2014, blz. 134) en over een asbestvrije Europese Unie (PB C 251 van 31.7.2015, blz. 13).

⁽⁷⁾ Advies over een actieplan voor de natuur, de mensen en de economie (PB C 129 van 11.4.2018, blz. 90); over internationale oceaan-governance: een agenda voor de toekomst van onze oceanen (PB C 209 van 30.6.2017, blz. 60) en over de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (PB C 367, 10.10.2018, blz. 107)

⁽⁸⁾ Advies over de beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen (BGGs) (PB C 345 van 13.10.2017, blz. 110); over opties om te werken aan het snijvlak van chemicaliën-, product- en afvalwetgeving (PB C 283 van 10.08.2018, blz. 56); over een Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie (met inbegrip van de verwerking van scheepsafval) (PB C 283 van 10.08.2018, blz. 61); over de rol van energiewinning uit afval in de circulaire economie (PB C 345 van 13.10.2017, blz. 102) en over het pakket „Circulaire economie” (PB C 264 van 20.7.2016, blz. 98).

⁽⁹⁾ Advies over toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (PB C 129 van 11.4.2018, blz. 65).

⁽¹⁰⁾ Zie voetnoot 1 en voetnoot 3.

⁽¹¹⁾ Advies over een „new deal” voor consumenten (PB C 440, 6.12.2018, blz. 66).

⁽¹²⁾ Advies over de transitie naar een duurzamere Europese toekomst — Een strategie voor 2050 (PB C 81, 2.3.2018, blz. 44) en over de nieuwe duurzame economische modellen (PB C 81 van 2.3.2018, blz. 57).

⁽¹³⁾ Advies over de Agenda 2030 — Een Europese Unie die zich inzet voor wereldwijde duurzame ontwikkeling, goedgekeurd op 20 oktober 2016 (PB C 34 van 2.2.2017, blz. 58) en over de sleutelrol van handel en investeringen bij het nastreven en verwezenlijken van de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling (PB C 129 van 11.4.2018, blz. 27).

⁽¹⁴⁾ Advies over hoofdstukken over handel en duurzame ontwikkeling in vrijhandelsovereenkomsten van de EU (PB C 227 van 28.6.2018, blz. 27).

⁽¹⁵⁾ Advies over het Protocol van Parijs — Een blauwdruk om de wereldwijde klimaatverandering na 2020 tegen te gaan (PB C 383 van 17.11.2015, blz. 74) en over klimaatrechtvaardigheid (PB C 81 van 2.3.2018, blz. 22).

de bestaande instrumenten beter af te stemmen op de te dekken externe kosten. Het milieubeleid mag niet meer dienen als sluitpost, maar moet een belangrijke hefboom worden voor een strategische heroriëntering van de menselijke, ambachtelijke, industriële en landbouwactiviteiten in de Unie en, als een soort positieve besmetting, ook in de andere regio's die haar politieke en handelspartners zijn.

3. Specifieke opmerkingen

3.1. Tenuitvoerlegging van de EU-milieuwetgeving op het gebied van luchtkwaliteit

Samen met water, natuur en afval behoort luchtkwaliteit tot de sectoren met het grootste aantal inbreukgevallen. In mei 2018 heeft de Commissie strengere handhavingsmaatregelen genomen tegen zes lidstaten die inbreuk maakten op de EU-regels betreffende de luchtkwaliteit en heeft ze deze lidstaten voor het Hof van Justitie gedaagd⁽¹⁶⁾. Het EESC is zich ervan bewust dat de Commissie momenteel een geschiktheidscontrole uitvoert van de richtlijn luchtkwaliteit, waarbij zij onder meer kijkt naar de prestaties van de luchtkwaliteitsrichtlijnen in de periode 2008-2018. Met name de inspanningen om de tenuitvoerlegging van de wetgeving inzake de kwaliteit van de buitenlucht te verbeteren, zouden bijdragen tot SDG 11 inzake duurzame steden.

In verband met de luchtkwaliteit wordt erop gewezen dat luchtverontreiniging een driedelig effect heeft:

- 1) op de gezondheid, in die mate dat de verontreiniging van de binnen- en buitenlucht een groot risico blijft vormen in de Europese Unie⁽¹⁷⁾ en daarbuiten. Wereldwijd vormt zij zelfs het allergrootste gezondheids- en milieurisico⁽¹⁸⁾ met 6,5 miljoen vroegtijdige sterfgevallen per jaar en hoge kosten voor de samenleving, de gezondheidszorgstelsels, de economie en iedereen van wie de gezondheid erdoor wordt aangetast. Volgens een recent verslag van de Europese Rekenkamer over luchtverontreiniging sterven in Europa naar schatting jaarlijks ongeveer 400 000 mensen vroegtijdig. In het verslag wordt opgemerkt dat de gezondheid van de Europese burgers nog altijd onvoldoende wordt beschermd en dat het optreden van de EU niet het beoogde resultaat heeft bereikt;
- 2) op de biodiversiteit (gevolgen voor gewassen, bossen enz.);
3. op huidige gebouwen en, uiteraard, op historische gebouwen, die op hun beurt verband houden met toeristische activiteiten.

3.1.1. Binnenlucht

- a) Om de kwaliteit van de binnenlucht te verbeteren, moet de consument door middel van etikettering bewust worden gemaakt van de emissies van de producten die hij koopt, ongeacht of het nu gaat om bouwmaterialen, decoratieve producten, meubilair of huishoudelijke producten. Hiertoe moet de Unie, na een vergelijking van de wetgevingen van haar lidstaten, een samenhangend kader tot stand brengen dat op de huidige beste praktijken is gebaseerd.
- b) Na de bouw en oplevering van een gebouw moet de verplichting worden ingevoerd om de ventilatie te onderhouden en de kwaliteit ervan geregeld te controleren. Deze langdurige follow-up van gebouwen zou uiteraard positieve gevolgen hebben voor de gezondheid, maar ook voor het energieverbruik.
- c) Om kwetsbare bevolkingsgroepen te beschermen, met inbegrip van mensen van wie het ademhalingsstelsel is aangetast of nog in ontwikkeling is en die behoefte hebben aan een betere luchtkwaliteit, moeten daartoe actieplannen worden uitgevoerd in gebouwen die door het grote publiek en met name door jonge kinderen worden bezocht.
- d) Ten slotte zou het ook nuttig zijn de praktijken inzake luchtzuivering te harmoniseren. De Unie moet criteria vastleggen om de doeltreffendheid en veiligheid ervan te meten, bijvoorbeeld om alle uitwassen op commercieel of zelfs gezondheidsgebied ten gevolge van de huidige relatieve afwezigheid van regels te vermijden.

3.1.2. Buitenlucht

- a) Voor een betere luchtkwaliteit en een groter vertrouwen tussen de burgers en de Europese instellingen, moet de huidige regelgeving niet alleen strikter ten uitvoer worden gelegd en de niet-naleving ervan strenger worden bestraft, maar moet in de Europese richtlijnen eindelijk rekening worden gehouden met de ontbrekende aanbevelingen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) wanneer deze laatste een betere bescherming van de menselijke gezondheid bieden.

⁽¹⁶⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_nl.htm

⁽¹⁷⁾ Volgens het Europees Milieugentschap.

⁽¹⁸⁾ Volgens de WHO.

- b) Momenteel worden alleen de fijne deeltjes PM10 en PM2,5 gemeten (micrometerschaal). Vanuit gezondheidsoogpunt hebben sommige ultrafijne deeltjes (UFP) echter een veel grotere impact (nanometerschaal), omdat zij veel dieper in het menselijk lichaam binnendringen en zich in vitale organen kunnen ophopen. In de Europese wetgeving moet dus met deze realiteit rekening worden gehouden en er moet voor worden gezorgd dat deze deeltjes worden gemeten zodat ook hun aanwezigheid in de lucht geleidelijk kan worden verminderd.
- c) Er moet op dezelfde manier te werk worden gegaan voor polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) en diverse andere verontreinigende stoffen die nog niet worden gemonitord, met name die welke zijn verbonden aan verbrandingsinstallaties, vervoer per schip, voertuigen voor vervoer over land, bouwmachines enz., te meer omdat een betere bescherming van de gezondheid en de ecosystemen nu dankzij de permanente evolutie van de wetenschappelijke kennis en de technische vaardigheden mogelijk is geworden.
- d) In dit kader is de richtlijn inzake nationale emissieplafonds (NEC) ⁽¹⁹⁾ van cruciaal belang opdat de lidstaten hun emissies van luchtverontreinigende stoffen terugdringen. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel biedt deze richtlijn echter slechts een leidraad om de lidstaten in staat te stellen te voldoen aan hun verplichtingen inzake emissiereductie. Door de flexibiliteit die voor de tenuitvoerlegging wordt geboden is de richtlijn veel te zwak.
- e) Een ander punt dat voor verbetering vatbaar is, is het feit dat er in die richtlijn geen enkele streefwaarde wordt voorgesteld voor de reductie van methaanemissies, een belangrijke bron van luchtverontreiniging aangezien methaan een ozonprecursor en dus een zeer krachtig broeikasgas is.
- f) Om ervoor te zorgen dat de verschillende Europese regelgevingen worden geharmoniseerd, moet het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) streefwaarden invoeren voor de door de landbouw veroorzaakte luchtverontreiniging. Deze sector is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor meer dan 95 % van de ammoniakemissies, een verontreinigende stof die onder de NEC-richtlijn valt. Opdat de lidstaten hun reductiedoelstellingen voor die stoffen halen, moeten er aangepaste instrumenten worden geboden in het kader van het GLB.
- g) Wij willen er ten slotte nog op wijzen dat verontreinigende stoffen momenteel op basis van hun gewicht (in µg/m³) worden gekwantificeerd, hoewel toxicologen al jarenlang op wetenschappelijke bijeenkomsten voor kwantificering op basis van het aantal deeltjes pleiten. Een dergelijke aanpak heeft des te meer zin wanneer er aandacht wordt besteed aan de ultrafijne deeltjes die worden ingeademd ⁽²⁰⁾.

3.2. Tenuitvoerlegging van de EU-milieuwetgeving op het gebied van water

Voor wat betreft water dient te worden beklemtoond dat de desbetreffende kaderrichtlijn globaal genomen toereikend is, maar dat de tenuitvoerlegging ervan nog altijd te wensen overlaat en dat de meeste lidstaten er niet in zijn geslaagd in 2015 de verwachte goede milieutoestand tot stand te brengen. Hetzelfde kan worden gezegd van Natura 2000, als gevolg van de algemene mislukking van het contractuele instrument. Er kunnen diverse verbeteringen en nieuwigheden, met name verbonden aan de wetenschappelijke vooruitgang op dit terrein, worden geïntroduceerd, enerzijds inzake de functionaliteit van de bodem en anderzijds inzake de verspreiding en wisselwerking van bepaalde verontreinigende stoffen. Wij komen hier verderop nog op terug. Een betere tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving inzake water zou bijdragen tot de verwezenlijking van SDG 6 inzake schoon water en sanitaire voorzieningen.

Een van de meest kritieke punten als het gaat om water is de tenuitvoerlegging van de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater, waar er tussen de lidstaten grote verschillen in naleving bestaan als gevolg van een combinatie van bestuurlijke problemen en financiering. Hoewel de Commissie onder het huidige mandaat grote inspanningen heeft geleverd, bestaan er nog steeds aanzienlijke financieringsbehoeften op dit gebied en moeten ook problemen die verband houden met governance nog worden opgelost. Aan de hand van de ervaringen met het beheer van vaste afvalstoffen moeten nieuwe manieren worden ontwikkeld om producenten verantwoordelijk te maken voor de financiering van aanvullende afvalwaterzuivering met het oog op het opvangen van opkomende verontreinigende stoffen — zoals farmaceutische producten en microplastics.

3.2.1. Oppervlaktewateren

- a) Om de toestand van de oppervlaktewateren te verbeteren en ook om te verhinderen dat de milieuwetgeving en -governance er opnieuw op achteruitgaat, zou het beter zijn om bepaalde begrippen te definiëren, zoals „ecologische continuïteit”, „waterloop” en „wetland”. Zo is het bijvoorbeeld absoluut noodzakelijk dat de regels voor het definiëren van wetlands op Europees niveau worden vastgesteld, aangezien een aanpak die uitsluitend gebaseerd is op het doel van bescherming, te ingewikkeld is om goed in nationaal recht te worden omgezet, op zijn minst toch in bepaalde lidstaten.
- b) Daarnaast zou het ook nuttig zijn één enkel kader te hebben waardoor het mogelijk wordt om evaluaties op een duidelijke manier uit te voeren die wordt gedeeld door alle actoren die bij de tenuitvoerlegging van het desbetreffende recht zijn betrokken.

⁽¹⁹⁾ De NEC-richtlijn.

⁽²⁰⁾ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048969711005730?via%3Dihub>

- c) Zowel voor nanodeeltjes afkomstig uit bijvoorbeeld de textielsector en de agrovoedingssector, als voor hormoonontregelende stoffen, afkomstig uit bijvoorbeeld de farmaceutische industrie en de landbouw, moet de introductie ervan in het milieu bij de bron worden aangepakt en moeten er grenswaarden worden vastgesteld die niet mogen worden overschreden in het grond- en oppervlaktewater gezien hun impact op de ecosystemen en met name op de voedselketen, en op de mens. Hiertoe moeten eindelijk de nodige middelen worden vrijgemaakt om ook op langere termijn grenswaarden vast te stellen voor de wisselwerking tussen die stoffen, de verschillende reeds gemonitorde stoffen en hun afbraakproducten.

3.2.2. Grondwater

- a) Op het gebied van de waterwetgeving zijn de bepalingen over de terugwinning van de kosten van de verschillende categorieën van gebruikers, de internalisering van de externe kosten en een prijsbeleid in overeenstemming met de kosten — zoals neergelegd in de richtlijn tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid⁽²¹⁾ — niet bindend noch gedetailleerd genoeg om een toereikend resultaat te kunnen opleveren.
- b) Door de klimaatverandering kan de aanvulling van het grondwater des te problematischer worden omdat op bepaalde plaatsen stedenbouwkundige of landbouwpraktijken een ongewenste onderbreking van de watercyclus veroorzaken, door ondoordringbaar gemaakte gronden of gronden met te weinig biologische activiteit die leiden tot afspoeling, erosie en modderstromen in plaats van infiltratie, zuivering en natuurlijke opslag. Om ervoor te zorgen dat deze fenomenen niet erger worden, moet de Unie eindelijk regelgeving vaststellen ter bevordering van een levende bodem, die het voordeel zou bieden ook in te spelen op het probleem van de kwantiteit en kwaliteit van het water dat beschikbaar is voor de ecosystemen, menselijke consumptie, landbouw en bedrijven.
- c) Gezien hun rol bij het veroorzaken van regen door evapotranspiratie en bij het filteren, zuiveren en opslaan van water in de bodem en de waterlagen, moeten bossen en hagen en ook, maar in mindere mate, blijvende graslanden en landbouwgronden zonder grondbewerking meer aandacht krijgen en zo veel mogelijk behouden blijven en worden aangelegd op het hele Europese grondgebied, zeker omdat zij ook een niet te verwaarlozen hulp vormen voor andere levende wezens, met inbegrip van de vele teelthulpmiddelen, in tijden van hittegolven en andere extreme klimaatverschijnselen die zich almaar vaker voordoen.

3.2.3. Richtlijn tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid

Met het oog op een betere tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn water moet de tekst van de richtlijn in bepaalde opzichten, waarvan enkele reeds hierboven zijn aangehaald, op de volgende plaatsen worden gewijzigd:

- a) In de overwegingen moeten de woorden „Water is geen gewone handelswaar” worden vervangen door „Water is geen handelswaar”.
- b) Gezien de toestand van de wateren in Europa is het voor de toepassing van de beginselen van preventie en voorzorg noodzakelijk dat alle afwijkingen zoals die in artikel 4, lid 5, of in artikel 7, lid 4, worden geschrapt.
- c) Gezien de toestand van de wateren moet een milieubeoordeling worden geëist voor alle projecten die een impact kunnen hebben op het water en het aquatisch milieu. De „vereenvoudigde risicobeoordelingsprocedure” (artikel 16) moet dus worden geschrapt.
- d) Het beginsel dat de vervuiler betaalt, moet worden herzien, met name voor wat betreft de wijze van toepassing ervan, door middel van:
- een herformulering van artikel 9: in plaats van „De lidstaten houden rekening met het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten, inclusief milieukosten en kosten van de hulpbronnen, met inachtneming van de economische analyse volgens bijlage III en overeenkomstig met name het beginsel dat de vervuiler betaalt” moet worden geschreven: „De lidstaten passen de terugwinning van de directe en indirecte kosten van de impact van menselijke activiteiten op het water toe overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt”;
 - intrekking van de uitzonderingen bedoeld in artikel 9, lid 4;
 - toevoeging van alle sectoren, onder vermelding van de drie domeinen (huishoudens, bedrijven en landbouw) waarvoor de lidstaten regels vaststellen om de externalisering van de kosten op te heffen. De wijze waarop deze procedure ten uitvoer moet worden gelegd, wordt per sector in een jaarlijks verslag gepreciseerd.
- e) Alle formuleringen van het type „zorgen ervoor dat” moeten door echte verplichtingen worden vervangen (bijvoorbeeld in artikel 11, lid 5, of in artikel 14, alinea 1).
- f) Het lijkt eveneens noodzakelijk om de grenswaarden voor verontreinigende stoffen naar beneden te herzien, ook in combinatie met andere richtlijnen (zoals de richtlijnen over nitraten, chemische stoffen enz.), en de prioritaire stoffen te actualiseren (door bijvoorbeeld perfluorverbindingen, nanotechnologieën enz. erin op te nemen).

⁽²¹⁾ Kaderrichtlijn water.

- g) De participatie van het publiek (artikel 14) moet worden verbeterd, vooral met betrekking tot de planning. Deze moet worden uitgebreid tot de basismaatregelen en aanvullende maatregelen, en tot alle voorafgaande administratieve controles.
- h) Met betrekking tot geschillen (artikel 23), moet worden toegevoegd dat de lidstaten, overeenkomstig het Verdrag van Aarhus, regels en procedures inzake toegang van het publiek tot de rechter in het geval van geschillen over water moeten vaststellen.

3.3. Tenuitvoerlegging van de EU-milieuwetgeving op het gebied van afvalstoffen

In de effectbeoordeling die ten grondslag ligt aan de recent aangenomen afvalwetgeving werden meerdere problemen geïdentificeerd die verband houden met de tenuitvoerlegging op juridisch/regelgevend vlak, evenals problemen op het gebied van bestuur en bewustmaking. Tekortkomingen in de tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn afval zijn vaak het gevolg van een gebrek aan economische instrumenten, zoals instrumenten om recycling aantrekkelijker te maken dan storten. De invoering van dergelijke economische instrumenten kan echter een probleem vormen voor gemeenten. Lokale autoriteiten hebben vaak niet de capaciteit om EU-maatregelen en -instrumenten op lokaal niveau om te zetten, wat duidt op een bestuurlijk probleem. Ook de handhaving verloopt in veel lidstaten zeer problematisch. Het EESC erkent dat de Commissie de afgelopen jaren met de lidstaten heeft samengewerkt om dergelijke tekortkomingen in de tenuitvoerlegging aan te pakken, bijvoorbeeld door technische bijstand te verlenen en specifieke richtsnoeren te verstrekken over wat er moet veranderen door middel van twee activiteiten ter bevordering van de naleving die zijn uitgevoerd in 2012 en 2015.

De recentelijk aangenomen wetsvoorstellen inzake afval moeten enkele van de problemen met de tenuitvoerlegging oplossen en helpen om SDG 12 inzake duurzame consumptie en productie te verwezenlijken, maar problemen die verband houden met bestuur en handhaving moeten nog steeds op nationaal niveau worden aangepakt. Samen met de Commissie heeft het EESC een Europees Stakeholdersplatform voor de circulaire economie opgericht, dat al belangrijke resultaten heeft geboekt en dat de verzameling, uitwisseling en verspreiding van expertise en goede praktijken tussen de verschillende belanghebbenden heeft vergemakkelijkt. Dit platform is een belangrijk instrument dat op grotere schaal moet worden gebruikt om de tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving op dit gebied aan te moedigen.

3.3.1. Afvalpreventie

- a) De recente herziening van het afvalbeleid ⁽²²⁾ is de gelegenheid bij uitstek om maatregelen te steunen die onze behoeften aan de bron kunnen doen verminderen (met inbegrip van onze behoeften aan grondstoffen en secundaire grondstoffen), alsook het ontstaan van toekomstige afvalstoffen, met name die welke gevaarlijk zijn voor de ecosystemen en de menselijke gezondheid. Dit houdt in dat wij onze behoeften en producten, en de manier waarop ze worden ontworpen en hun levensduur kan worden verlengd, in vraag moeten stellen en dat wij ze daarna met zo min mogelijk materiaalverlies moeten transformeren, aangezien dit een algemene impact heeft op het milieu, de energiesoevereiniteit en de economische duurzaamheid.
- b) Om te kunnen praten over „duurzame materialen” in plaats van „afvalstoffen” en een economie te hebben die zo circulair mogelijk is, moeten vanaf het ontwerp van onze producten alle onderdelen die toxisch of gevaarlijk zijn en de latere recycling ervan kunnen bemoeilijken, worden vermeden.
- c) Op het gebied van verpakkingsmateriaal moet soberheid primeren en moet verdere vooruitgang zo groot mogelijk, geleidelijk en verplicht zijn om concurrentievervalsing ten opzichte van de verschillende bestaande en nog te ontwikkelen terugname- en hergebruiksystemen te voorkomen.
- d) Afvalpreventie hangt ook af van het vermogen van onze samenlevingen om producten te hergebruiken en te herstellen. Hiervoor is een ambitieuze Europese wetgeving nodig met doelstellingen die verplicht moeten worden bereikt in plaats van maatregelen op louter vrijwillige basis.
- e) Om de economische ontwikkeling los te koppelen van het gebruik van natuurlijke hulpbronnen en de milieugevolgen ervan, moet de EU ambitieuzere doelstellingen vaststellen om de hulpbronnenefficiëntie in onze productiesystemen te verbeteren.

3.3.2. Afvalbeheer

- a) Om het vertrouwen van de bevolking — zowel de producenten als de consumenten — te winnen en te behouden, moet de circulaire economie — rekening houdend met de meest recente wetenschappelijke kennis — alle nodige maatregelen nemen om toekomstige schandalen, vooral op het gebied van gezondheid, te voorkomen die te maken kunnen hebben met de concentratie of verspreiding van verontreinigende stoffen in gerecycleerde materialen (bijvoorbeeld broom of hormoonontregelende stoffen) of in het milieu (nanomaterialen of microplastics).

⁽²²⁾ http://ec.europa.eu/environment/waste/target_review.htm

- b) Een dergelijke aanpak zal des te geloofwaardiger en efficiënter zijn als, om het recyclingpercentage van alle soorten materialen te verhogen, hun onderdelen vanaf de productiefase traceerbaar zijn en een zo grote mogelijke transparantie wordt gewaarborgd tot ze bij de consument terechtkomen.
- c) In de Europese Unie moet hetzelfde niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu gelden voor gerecycleerde of nieuw geproduceerde materialen. Recycleerbare materialen mogen het gebruik van gevaarlijke chemische stoffen in hogere concentraties niet laten voortduren. Daarom moet het Europees Agentschap voor chemische stoffen bij de beperking en bepaling van de grenswaarden voor chemische stoffen in het kader van de REACH-verordening⁽²³⁾ dezelfde grenswaarden opleggen voor gerecycleerde materialen. Materialen die voornoemde grenswaarden overschrijden, moeten zo worden verwerkt dat de betrokken stof eruit wordt verwijderd of ongeschikt wordt verklaard voor hergebruik of recycling.
- d) Naast ecologisch ontwerp dat voor smartphones en andere elektrische en elektronische apparaten verplicht zou moeten zijn, moet de Unie voor haar grondgebied een afvalbeheerbeleid uitwerken en handhaven dat die naam waardig is, in plaats van de afvalstoffen naar het buitenland te verschepen.
- e) Wanneer rekening wordt gehouden met de levenscyclusanalyse (LCA), staan alle recyclingopties in de hiërarchie boven verbranding (met name door de grijze energie, in kunststoffen bijvoorbeeld), met uitzondering van hout in sommige bijzondere gevallen, en ook van sommige gevaarlijke afvalstoffen producten/materialen. Deze laatste optie moet, net als storten, geleidelijk verdwijnen en er moeten in dit opzicht ambitieuze doelstellingen worden vastgesteld.

Brussel, 12 december 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽²³⁾ Reach-verordening.