

Jaarverslag
2007

Deel II
Capitulum Selectum

De Europese
milieuwetgeving
en de toestand
van het milieu
in Europa

Prof. dr.
Marc Pallemmaerts



Mina Raad
milieu-en natuurraad
van Vlaanderen

2008|01

**De Europese milieuwetgeving
en de toestand van het milieu
in Europa: balans en toekomst-
perspectieven zes jaar na het
zesde Milieuactieprogramma**

Marc Pallemmaerts

Hoogleraar Europees milieurecht aan de
Universiteit van Amsterdam
en de Université Libre de Bruxelles
Senior Fellow aan het Institute for European
Environmental Policy, Londen/Brussel*

* De auteur dankt zijn collega's Kristof Geeraerts, Andrew Farmer en Marianne Kettunen, alsook Mikael Hilden van het Fins Milieuinstituut (SYKE) voor hun medewerking bij het onderzoek waarop deze bijdrage gebaseerd is. Dit onderzoek werd oorspronkelijk uitgevoerd in opdracht van het Europees Parlement en door het Parlement gepubliceerd onder de titel *Assessment of the Achievements of the 6th Environmental Action Programme*, IP/A/ENVI/ST/2007-09, European Parliament, Brussel, oktober 2007.

Inleiding

Een kleine zes jaar geleden, op 22 juli 2002, werd het zesde Milieuactieprogramma (MAP6) officieel goedgekeurd door middel van een gezamenlijk besluit van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie op grond van artikel 175(3) van het EG-Verdrag.¹ Dit actieprogramma bepaalt de doelstellingen en prioriteiten van het Europees milieubeleid voor de periode 2002-2012, en werd onlangs aan een tussentijdse evaluatie onderworpen door de Europese Commissie, de Raad en het Parlement. Deze evaluatie geeft ons de gelegenheid om een balans op te maken van de evolutie van de EU-milieuwetgeving in het licht van de recentste gegevens over de toestand van het leefmilieu in Europa.

Het zesde MAP was in feite het eerste Milieuactieprogramma dat tot stand kwam via de medebeslissingsprocedure in overeenstemming met artikel 175(3) EG, verdragsbepaling die werd ingevoegd door het Verdrag van Maastricht. Deze bepaling legde het juridisch kader neer voor de institutionele praktijk van het periodiek uitwerken van actieprogramma's, een praktijk die zich informeel had ontwikkeld sinds het begin van het communautair milieubeleid. Artikel 175(3) voorziet dat "algemene actieprogramma's waarin de te verwezenlijken prioritaire doelstellingen worden vastgelegd" worden aangenomen door middel van de medebeslissingsprocedure. Het stelt vervolgens dat de voor "de uitvoering van die programma's nodige maatregelen worden vastgesteld" in overeenstemming met de wetgevende procedure zoals neergelegd in ofwel artikel 175(1) of (2) EG.

Het feit dat het MAP6 het resultaat was van een formeel door het EG-Verdrag voorzien interinstitutioneel medebeslissingsproces, gaf dit actieprogramma een groter politiek gewicht dan de vorige vijf actieprogramma's. Het was niet louter meer een document van de Commissie dat achteraf via een verklaring of een resolutie politiek ondersteund werd door de Raad, maar een officieel gezamenlijk besluit van het Europees Parlement en de Raad, gebaseerd op een voorstel van de Commissie, en tot stand gekomen na een uitgebreid politiek debat, dat dus een concreet engagement inhoudt van alle drie EU-instellingen. De institutionele en wettelijke context waarbinnen MAP6 tot stand kwam en de manier waarop het werd geformaliseerd, creëert legitieme verwachtingen bij EU burgers dat de instellingen reële inspanningen zullen leveren om de overeengekomen doelstellingen te realiseren.

3

¹ Besluit nr. 1600/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juli 2002 tot vaststelling van het Zesde Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap, PB L 242 van 10.09.2002, p. 1 (hierna: 'MAP6-besluit').





Het is nog te vroeg voor een globale beoordeling van de resultaten van MAP6. Het programma bestrijkt immers een periode van tien jaar die slechts in juli 2012 zal eindigen. Binnen het bestek van deze bijdrage is een dergelijke globale beoordeling overigens onmogelijk. Het is eerder onze bedoeling een tussentijdse balans op te maken van de stand van uitvoering, met bijzondere aandacht voor de evolutie en effectiviteit van de communautaire milieuwetgeving, in een aantal sleutelgebieden van het Europees milieubeleid.

Het MAP6-besluit zelf deelt de “essentiële prioriteiten op milieugebied”² van de EU in vier prioritaire actieterreinen in:

- klimaatverandering;
- natuur en biodiversiteit;
- milieu in relatie tot volksgezondheid en levenskwaliteit;
- natuurlijke rijkdommen en afval.

Binnen deze ruime actieterreinen worden algemene en specifieke doelstellingen bepaald, die in principe moeten worden bereikt voor het verstrijken van het programma in 2012, “tenzij anders bepaald”.³ Vermits het onmogelijk was om voor elke specifieke doelstelling van het MAP6 na te gaan hoe ver het met de uitvoering staat, hebben we voor een steekproefgewijze benadering geopteerd. Nu in het huidige politieke debat milieubeleid al te vaak herleid wordt tot klimaatbeleid, hebben we er in deze bijdrage doelbewust voor gekozen om de aandacht toe te spitsen op andere beleidsdomeinen. De keuze is hierbij gevallen op vier traditionele kerngebieden van het Europees en nationaal milieubeleid: waterbeleid, luchtkwaliteit, afvalstoffenbeleid en natuur en biodiversiteit. Daar al deze gebieden sinds de jaren '70 het voorwerp uitmaken van communautaire milieuwetgeving, lenen zij zich goed tot een evaluatie in historisch perspectief.

² *Ibid.*, art. 1(4).

³ *Ibid.*, art. 1(2).



De politieke context van de tussentijdse evaluatie van het zesde MAP

Artikel 11 van het MAP6-besluit legt aan de Commissie op om “de voortgang op het gebied van de uitvoering van het programma en de gerelateerde trends en vooruitzichten voor het milieu” te evalueren “in het vierde jaar van de looptijd” van het programma, met name 2006, en hierover te rapporteren aan het Europees Parlement en de Raad, “samen met de wijzigingsvoorstellen die zij nodig acht”.⁴ De Commissie diende haar rapport over de tussentijdse evaluatie van MAP6 bijna een jaar te laat, op 30 april 2007, in bij het Europese Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.⁵ De eigenlijke mededeling van de Commissie wordt vergezeld door een effectbeoordelingsverslag dat bijkomende informatie bevat, met inbegrip van een overzicht van de milieutrends en vooruitzichten in de vier prioritaire domeinen.⁶

Het rapport van de Commissie handelt over de mate waarin aan de verbintenissen in MAP6 wordt tegemoetgekomen, bespreekt de geschiktheid van de strategische benadering zoals beschreven in het programma in het licht van de meest recente wetenschappelijke bevindingen en bekijkt of deze benadering moet worden herzien in het licht van de veranderde politieke context sinds 2002. Hoewel het volgens de Commissie “[n]a vijf jaar van een tienjarenprogramma (...) nog te vroeg [is] om van de meeste in het 6e MAP voorgestelde maatregelen de resultaten te kunnen zien”, besluit het rapport niettemin: “Bij de vaststelling van de in het actieprogramma geschetste maatregelen ligt de EU in het algemeen op schema.”⁷ Toch stelt de Commissie ook dat “[o]ndanks de geboekte vorderingen (...) de ambitie van de EU [moet] worden opgekrikt.”⁸ Op basis van de meest recente wetenschappelijke bevindingen heeft de Commissie “verschillende lacunes” geïdentificeerd tussen de MAP6-doelstellingen en de geplande maatregelen.⁹ Op deze gebieden zullen volgens de Commissie “de bestaande maatregelen moeten worden aangescherpt of nieuwe maatregelen moeten worden vastgesteld.”¹⁰ De Commissie stelt echter geen formele herziening van het programma voor en formuleert geen concrete wijzigingsvoorstellen. Ze geeft er blijkbaar de voorkeur aan hiervoor de in 2011-2012 voorziene “eindbeoordeling van het programma”¹¹ af te wachten.

7

4 *Ibid.*, art. 11(1).

5 Mededeling 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 Zesde Milieueactieprogramma van de Gemeenschap, COM (2007) 225, 30 april 2007.

6 SEC(2007)546/2.

7 COM(2007) 225, p. 19.

8 *Ibid.*

9 *Ibid.*

10 *Ibid.*

11 MAP6-besluit, art. 11(2).

Als reactie op het voortgangsrapport van de Commissie nam het Europees Parlement op 10 april 2008 een zeer kritische resolutie aan, waarin het “betreurt dat de tussentijdse evaluatie van het Zesde Milieuactieprogramma van de Gemeenschap (...) bijna een jaar vertraging heeft opgelopen en (...) dat de Europese Unie zich in het algemeen niet aan het tijdschema houdt met betrekking tot de uitvoering van de maatregelen waarin het actieprogramma voorziet, in tegenstelling tot wat de Commissie in haar eigen tussentijdse evaluatie betoogt”.¹² Het Parlement “acht het van essentieel belang dat de functie van het zesde MAP als milieudimensie van de EU-strategie inzake duurzame ontwikkeling meer tot haar recht komt”¹³ en “verlangt dat de EU al het mogelijke doet om de in het zesde MAP bepaalde doelstellingen te verwezenlijken, omdat een mislukking op dit gebied de geloofwaardigheid van de EU zou schaden, onder andere in de ogen van burgers die zich zorgen maken over de milieusituatie”.¹⁴ De resolutie benadrukt “dat bindende wetgeving nog steeds van essentieel belang is om de milieuproblematiek het hoofd te kunnen bieden”¹⁵ en geeft uiting aan de bezorgdheid van het Parlement “over de van diverse zijden geopperde suggesties om de gemeenschappelijke regelgeving te beperken en af te zwakken of zelfs te vervangen door vrijwillige overeenkomsten of andere niet-bindende instrumenten”.¹⁶ Ten slotte dringt het Parlement aan op een algehele evaluatie van de resultaten van het zesde MAP, die naar zijn mening zou moeten worden uitgevoerd door een “externe instantie, onafhankelijk van de Commissie”.¹⁷

Het valt nog af te wachten of de nieuwe Commissie, die in het najaar van 2009 zal aantreden, bereid zal zijn op deze eis van het Europees Parlement in te gaan. In ieder geval zal zij tussen juli 2011 en juli 2012 aan het Parlement en de Raad “een eindbeoordeling van het programma en de stand van zaken en vooruitzichten op milieugebied” moeten voorleggen.¹⁸ Indien dan dezelfde aanpak wordt gehanteerd als bij de evaluatie van MAP₅ en voorbereiding van MAP₆, is het zeer de vraag of het volgende milieuactieprogramma (MAP₇), dat krachtens artikel 175(3) EG moet worden opgesteld, tijdig

12 Resolutie van het Europees Parlement van 10 april 2008 over de tussentijdse evaluatie van het Zesde Milieuactieprogramma van de Gemeenschap (2007/2204(INI)), P6_TA-PROV(2008)0122, § 1.

13 *Ibid.*, § 4.

14 *Ibid.*, § 1.

15 *Ibid.*, § 16.

16 *Ibid.*, § 18.

17 *Ibid.*, § 54.

18 MAP₆-besluit, art. 11(2).

door het Europees Parlement en de Raad zal kunnen worden aangenomen, rekening houdend met de gemiddelde duur van de politieke besluitvorming onder de medebeslissingsprocedure. Zelfs al zou de Commissie in juli 2011 gelijktijdig de eindevaluatie van MAP6 en haar voorstel voor MAP7 aan de andere instellingen voorleggen, dan nog is een hiaat tussen het einde van de geldingsduur van MAP6 en de formele goedkeuring van het nieuwe programma te verwachten.

Waterbeleid

De kaderrichtlijn water,¹⁹ die het resultaat was van vele jaren voorbereiding en onderhandeling, bracht in 2000, dus vóór de goedkeuring van het zesde MAP, diverse beleidsbenaderingen samen in één enkel raamwerk. Dit verklaart waarom inzake waterbeleid er minder specifieke doelstellingen opgenomen zijn in dit actieprogramma dan voor sommige andere milieubeleidsdomeinen. Voor de uitvoering van de kaderrichtlijn is een langdurig tijdsschema voorzien. Als gevolg hiervan vond men het onnodig om deze kwesties opnieuw uitgebreid in overweging te nemen bij de voorbereiding van MAP6.

De verbintenissen i.v.m. waterbeleid in MAP6 zijn van drieërlei aard. Ten eerste is er een algemene doelstelling, met name "het bereiken van kwaliteitsniveaus voor grondwater en oppervlaktewater die niet leiden tot significante effecten en risico's voor de menselijke gezondheid en het milieu, en het waarborgen dat de winningshoeveelheden uit de watervoorraden op lange termijn duurzaam zijn".²⁰ Dit is niets anders dan de algemene doelstelling vastgesteld in de kaderrichtlijn. Dit doel wordt verder ondersteund door volgende, meer specifieke doelstellingen:

- "zorg dragen voor een hoog niveau van bescherming van oppervlaktewater en grondwater, voorkoming van verontreiniging en bevordering van duurzaam watergebruik;

19 Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, PB L 327 van 22.12.2000, p. 1.

20 MAP6-besluit, art. 7(2)(e).

- “toewerken naar volledige uitvoering van de kaderrichtlijn water”;
- “streven naar een goede ecologische, chemische en kwantitatieve watertoestand en een samenhangend en duurzaam waterbeheer”.²¹

Ten tweede is er een verbintenis om specifieke beleidsinitiatieven te nemen die nodig zijn ter ondersteuning van de richtlijn of buiten het toepassingsgebied ervan vallen. MAP6 beoogt dus de “ontwikkeling van maatregelen, gericht op stopzetting van lozingen, emissies en verliezen van prioritaire gevaarlijke stoffen, overeenkomstig de bepalingen van de kaderrichtlijn waterbeleid” en het “zorg dragen voor een hoog niveau van bescherming van zwemwater, waaronder de herziening van de zwemwaterrichtlijn”.²²

Ten derde legt MAP6 de klemtoon op de noodzaak van “integratie van de ideeën en de benadering van de kaderrichtlijn water en van andere waterbeschermingsrichtlijnen in andere communautaire beleidsterreinen”.²³

Uitvoering en verdere ontwikkeling van de wetgeving

Het werk dat de Commissie en de lidstaten gezamenlijk hebben ondernomen om de uitvoering van de kaderrichtlijn te ondersteunen via een Gemeenschappelijke Implementatiestrategie is aanzienlijk en toont duidelijk engagement aan. Dit werk resulteerde in de publicatie van een reeks richtsnoeren. De karakterisering van stroomgebieddistricten, van milieudruk en milieueffecten, en van het watergebruik, een taak die volgens artikel 5 van de richtlijn moest worden voltooid tegen het einde van 2004, werd door bijna alle lidstaten tijdig ondernomen. Hierover werd gerapporteerd in een mededeling van de Commissie getiteld “Naar duurzaam waterbeheer in de Europese Unie - Eerste fase in de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water”.²⁴

Totnogtoe werden drie nieuwe richtlijnen aangenomen sinds de goedkeuring van MAP6: een nieuwe zwemwaterrichtlijn²⁵ en grondwaterrichtlijn²⁶ ter vervanging

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ COM (2007) 128

²⁵ Richtlijn 2006/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende het beheer van de zwemwaterkwaliteit en tot intrekking van Richtlijn 76/160/EEG, PB L 64 van 4.3.2006, p. 37.

²⁶ Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand, PB L 372 van 27.12.2006, p. 19.



van oudere wetgeving en een richtlijn inzake beheer van overstromingsrisico's.²⁷ Bovendien heeft de Commissie nog een voorstel voor een richtlijn inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid aan het Europees Parlement en de Raad voorgelegd, dat evenwel drie jaar later werd ingediend dan oorspronkelijk gepland.²⁸ De Commissie stelt voor om grenswaarden vast te leggen voor concentraties in oppervlaktewater van 41 prioritair stoffen,²⁹ ofwel stoffen die een significant risico vormen voor het aquatisch milieu omwille van hun veralgemeend gebruik en hoge concentratie in oppervlaktewateren.

Beoordeling van de resultaten in functie van de doelstellingen

Wanneer men uitgaat van de specifieke doelstellingen die in MAP6 zijn vastgesteld voor het waterbeleid, is er redelijke vooruitgang geboekt in de uitvoering van de kaderrichtlijn water en het uitvaardigen van bijkomende wetgeving inzake zwemwater en grondwater zoals voorzien. Bovendien werd ook inzake kwantitatief waterbeheer resultaat bereikt met de goedkeuring van een nieuwe richtlijn over het beheer van overstromingsrisico's.

Wat betreft de integratie van de concepten van de kaderrichtlijn water in andere EU-beleidsdomeinen, is het belangrijk te vermelden dat dergelijke integratie wordt aangemoedigd in de nieuwe zwemwaterrichtlijn,³⁰ grondwaterrichtlijn³¹ en

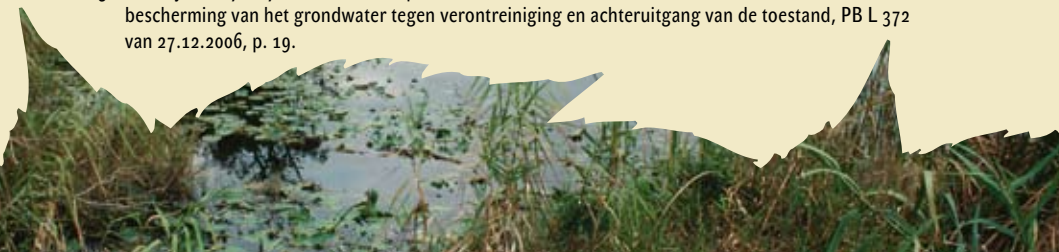
27 Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's, PB L 288 van 6.11.2007, p. 27.

28 Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid en tot wijziging van richtlijn 2000/60/EG, COM(2006) 397, 17 juli 2006.

29 Cf. Beschikking nr. 2455/2001/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2001 tot vaststelling van de lijst van prioritair stoffen op het gebied van het waterbeleid en tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG, PB L 331 van 15.12.2001, p. 1.

30 Richtlijn 2006/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende het beheer van de zwemwaterkwaliteit en tot intrekking van Richtlijn 76/160/EEG, PB L 64 van 4.3.2006, p. 37.

31 Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand, PB L 372 van 27.12.2006, p. 19.



richtlijn inzake overstromingsbeheer.³² De benadering van de kaderrichtlijn water wordt ook meegenomen in de recent goedgekeurde kaderrichtlijn inzake een mariene strategie.³³ Bovendien beoogt de Commissie ook met de voorgestelde herziening van de IPPC-richtlijn³⁴ de integratie met de kaderrichtlijn water te bewerkstelligen.

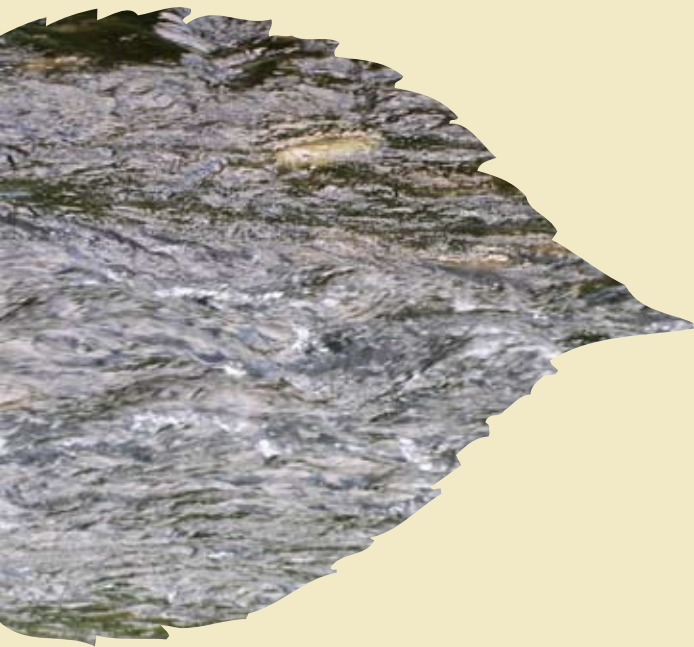
Ondanks het feit dat de communautaire waterwetgeving sinds 2000 grondig werd vernieuwd en verder uitgebouwd, staat men nog ver van het bereiken van de algemene doelstellingen inzake zuiver water en duurzaam gebruik van water-voorraden in alle lidstaten. Weliswaar wordt er in de ganse EU werk gemaakt van de uitvoering van het kaderrichtlijn water, met een systematische evaluatie van de toestand in elk stroombekken en de voorbereiding van de nodige maatregelen per bekken door de lidstaten, maar slechts na 2015 zal men kunnen oordelen of de instrumenten die door de kaderrichtlijn werden ingevoerd doeltreffend zijn om de nagestreefde goede waterkwaliteit ook effectief binnen de gestelde termijnen te bereiken.

Volgens het laatste overzichtsrapport van het Europees Milieuagentschap (EMA) over de toestand van het milieu in Europa, blijft waterverontreiniging in vele stroombekkens een reëel probleem. Zo bijvoorbeeld is de effectiviteit van de communautaire wetgeving die in de jaren '90 werd uitgevaardigd ter bestrijding van eutrofiëring en verontreiniging door nitraten nog onvoldoende. Ondanks de nitratenrichtlijn³⁵ en de richtlijn inzake zuivering van stedelijk afvalwater³⁶ blijven de nutriëntconcentraties in oppervlaktewateren hoog. Hoewel de fosfaatverontreiniging van rivieren en meren in de EU over het algemeen afgenomen is sinds 1990, blijft deze vermindering veelal ontoereikend om eutrofiëring tegen te gaan. De nitraatconcentraties zijn in sommige rivierbekkens licht gedaald, maar de doeltreffendheid van de maatregelen ter bestrijding van de waterverontreiniging door de landbouw blijft vooralsnog beperkt.³⁷ Deze problemen zullen

-
- 32 Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's, PB L 288 van 6.11.2007, p. 27.
- 33 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu, vastgesteld door het Europees Parlement op 11 december 2007, maar nog niet in het PB verschenen.
- 34 Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (Herschikking), COM(2007) 843, 21 december 2007.
- 35 Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, PB L 375 van 31.12.1991, p. 1.
- 36 Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater, PB L 135 van 30.5.1991, p. 40. Zie rapport van de Commissie van 23 april 2006, COM (2004) 248.
- 37 European Environment Agency, *Europe's Environment : The Fourth Assessment*, EEA, Kopenhagen, 2007, pp. 107, 111.

verder moeten worden aangepakt met de volledige uitvoering van de bestaande wetgeving, maar zullen ook een herziening van ander EU-beleid, zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid, vergen.

Wat betreft de waterverontreiniging door emissies van gevaarlijke stoffen, kan men alleen vaststellen dat de ambitieuze doelstellingen die door de kaderrichtlijn in 2000 werden bepaald en in 2002 in MAP6 werden bevestigd, in de uitvoeringsfase sterk werden afgezwakt. Niet alleen liep de Commissie drie jaar vertraging op bij de voorbereiding van de eerste uitvoeringsmaatregelen,³⁸ maar bovendien heeft ze uiteindelijk slechts een gedeeltelijke uitvoering van de bepalingen van de kaderrichtlijn voorgesteld, daar het voorstel van richtlijn dat momenteel in behandeling is bij het Europees Parlement en de Raad³⁹ uitsluitend milieukwaliteitsnormen voor prioritaire gevaarlijke stoffen, maar geen brongerichte maatregelen bevat.



³⁸ Cf. Richtlijn 2000/60/EG, art. 16(8).

³⁹ COM(2006) 397.





Luchtkwaliteit

Thematische strategie inzake luchtverontreiniging

De belangrijkste doelstelling van MAP6 op het gebied van de luchtverontreiniging bestaat uit "een thematische strategie ter versterking van een samenhangend en geïntegreerd beleid op het gebied van luchtverontreiniging om prioriteiten voor verdere maatregelen vast te stellen."⁴⁰ In dit kader voorziet het programma in een "evaluatie en waar nodig bijstelling van luchtkwaliteitsnormen en nationale emissieplafonds, gericht op de verwezenlijking van de langetermijndoelstelling om de kritische belasting en niveaus niet te overschrijden, en ontwikkeling van betere systemen voor het verzamelen van informatie, het opstellen van modellen en het opmaken van prognoses".⁴¹ Een thematische strategie werd door de Commissie voorgesteld op 21 september 2005.⁴² Deze strategie omvat voorstellen om de luchtkwaliteitswetgeving te herzien. Voorstellen voor verdere beperking van emissies zijn evenwel nog niet gedaan.

Ten eerste dient de thematische strategie geïmplementeerd te worden door "het stroomlijnen van bestaande bepalingen en het samenbrengen van vijf rechtsinstrumenten in één enkele richtlijn" en door "het invoeren van nieuwe luchtkwaliteitsnormen voor fijne zwevende

deeltjes (PM_{2,5}) in de lucht".⁴³ Het voorstel voor een richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa⁴⁴ omvat deze specifieke doelstellingen. Het voorstel beoogt een eengemaakte wetgeving inzake luchtkwaliteit in het leven te roepen, waarbij 67 bestaande artikels gecoördineerd worden in 32 nieuwe bepalingen en 32 technische bijlagen herleid tot 17. Het voorstel van richtlijn is gebaseerd op langetermijndoelstellingen voor luchtkwaliteit en omvat wijzigingen van de implementatietermijnen zoals gevraagd door sommige lidstaten. Dit voorstel werd op 14 april 2008 definitief door de Raad vastgesteld, na moeizame onderhandelingen met het Parlement.

De thematische strategie stelt ook voor om de richtlijn inzake nationale emissieplafonds⁴⁵ te wijzigen. De Raadsconclusies inzake de thematische strategie benadrukken het belang van een zo spoedig mogelijke herziening van deze richtlijn.⁴⁶

40 MAP6-besluit, art. 7(2)(f).

41 *Ibid.*

42 Thematische strategie inzake luchtverontreiniging, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, COM(2005) 446, 21 september 2005

43 MAP6-besluit, art. 7(2)(f).

44 COM(2005) 447, 21 september 2005.

45 Richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen, PB L 309 van 27.11.2001, p. 22.

46 Thematische strategie inzake luchtverontreiniging, Conclusies van de Raad, 2713e zitting, Brussel, 9 maart 2006, § 10.

Tot slot dient de thematische strategie uitgevoerd te worden via de integratie van luchtkwaliteitsoverwegingen in andere beleidsdomeinen. Beleidsdomeinen die in het bijzonder vermeld worden, zijn: energie, transport, landbouw en structuurfondsen.

Luchtkwaliteitsnormen

MAP6 roept verder op tot “aanname van passende maatregelen betreffende ozon

op leefniveau en deeltjes”.⁴⁷ Een richtlijn over ozon in de lucht⁴⁸ was eigenlijk al aangenomen vóór MAP6.

Grenswaarden voor stofdeeltjes komen aan bod in het voorstel voor een richtlijn tot herziening van de kaderrichtlijn lucht.⁴⁹ In 2004 legde een andere richtlijn reeds luchtkwaliteitsnormen vast voor arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's).⁵⁰ Alle geldende luchtkwaliteitsnormen worden nu samengebracht in de nieuwe kader-richtlijn lucht, waarvan de publicatie binnenkort wordt verwacht.

Verdere vermindering van emissies aan de bron

MAP6 beoogt tevens “specifieke communautaire instrumenten” verder te ontwikkelen voor “de vermindering van emissies van relevante broncategorieën”.⁵¹ Wat deze doelstelling betreft, hebben zich sinds 2002 enkele belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. In 2004 werd een richtlijn betreffende de uitstoot van verontreinigende gassen en deeltjes door niet voor de weg bestemde mobiele machines, met inbegrip van binnenvaartuigen en locomotieven, goedgekeurd,⁵² en in 2005 een richtlijn betreffende het zwavelgehalte van scheepsbrandstoffen.⁵³ Commissievoorstellen voor een herziening van de richtlijn inzake brandstofkwa-

47 MAP6-besluit, art. 7(2)(f).

48 Richtlijn 2002/3/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2002 betreffende ozon in de lucht, PB L 067 van 9.3.2002, p. 14.

49 COM(2005) 447

50 Richtlijn 2004/107/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht, PB L 023 van 26.1.2005, p. 3

51 MAP6-besluit, art. 7(2)(f).

52 Richtlijn 2004/26/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 tot wijziging van Richtlijn 97/68/EG betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake maatregelen tegen de uitstoot van verontreinigende gassen en deeltjes door inwendige-verbrandingsmotoren die worden gemonteerd in niet voor de weg bestemde mobiele machines, PB L 146 van 30.4.2004, p. 1.

53 Richtlijn 2005/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2005 tot wijziging van Richtlijn 1999/32/EG wat het zwavelgehalte van scheepsbrandstoffen betreft, PB L 191 van 22.7.2005, p. 59.



liteit en voor een richtlijn omtrent schoon transport over de weg zijn nog in behandeling. Het verwachte voorstel tot herziening van de richtlijn inzake nationale emissieplafonds is evenwel nog niet ingediend.

Beoordeling van de resultaten in het licht van de doelstellingen

De belangrijkste hiaten bevinden zich op het actieterrein van de thematische strategie. Het gaat onder andere over het feit dat de voorstellen voor wetgeving de brede doelstelling van zuivere lucht niet kunnen waarmaken en dat voorstellen voor sommige industriële emissiebronnen nog in de pijplijn zitten.

De thematische strategie erkent dat bestaande beleidsmaatregelen niet volstaan om de MAP6-doelstelling inzake luchtkwaliteit te bereiken. De effectenbeoordeling concludeert dat de doelstelling zelfs niet bereikt kan worden met de uitvoering van het 'maximaal technisch haalbaar' reductiescenario.⁵⁴ Het is overigens zeer de vraag hoe de milieudoelstellingen op het vlak van luchtkwaliteit ooit zullen kunnen worden bereikt zonder ingrijpende maatregelen in andere beleidssectoren, zoals transport.

De herziening van luchtverontreinigingswetgeving is trouwens doorkruist door andere parallelle herzieningsprocessen. In de thematische strategie werden immers geen verdere emissiereducties voorgesteld omdat dit zou vooruitlopen op de geplande herziening van de IPPC-richtlijn, de richtlijn inzake nationale emissieplafonds en de richtlijn inzake grote stookinstallaties.⁵⁵ Ondanks haar streven naar coördinatie en vereenvoudiging van de communautaire milieuwetgeving slaagt de Commissie er niet in deze parallelle processen geheel op elkaar af te stemmen.

Volgens een recent rapport van het Europees Milieuagentschap (EMA) blijven er belangrijke knelpunten bestaan op het vlak van de luchtkwaliteit in Europa. De totale emissieniveaus van verontreinigende stoffen die beperkt worden door de richtlijnen inzake nationale emissieplafonds en grote stookinstallaties zijn aanzienlijk verminderd sinds 1990, maar vele lidstaten moeten nog belangrijke inspanningen doen om de in 2010 te bereiken plafonds te halen.⁵⁶ Desondanks

17

54 SEC(2005) 1133

55 Richtlijn 2001/80/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties, PB L 309 van 27.11.2001, p. 1.

56 European Environment Agency, *Air pollution in Europe 1990-2004*, EEA Report 2/2007, p. 18



worden de grenswaarden voor de luchtkwaliteit in vele gebieden nog frequent overschreden en is de feitelijke blootstelling van de Europese bevolking aan verontreinigende stoffen met gezondheidseffecten niet verminderd sinds het einde van de vorige eeuw.⁵⁷ De nieuwe kaderrichtlijn op de luchtkwaliteit zal niet veel meer doen dan de bestaande regelgeving codificeren, en voor sommige stoffen worden de termijnen voor het bereiken van de grenswaarden zelfs verlengd en de plaatselijke afwijkingmogelijkheden verruimd t.o.v. de vigerende wetgeving. In zijn resolutie van 10 april 2008 betreurt het Europees Parlement dan ook dat “de maatregelen voor de verbetering van de luchtkwaliteit (...) ver bij de doelstellingen van het milieuactieprogramma achterblijven”, en roept het de Commissie op “zo spoedig mogelijk met een voorstel te komen voor een herziene richtlijn betreffende nationale emissieplafonds”.⁵⁸



⁵⁷ *Ibid.*, p. 28.

⁵⁸ Resolutie van het Europees Parlement van 10 april 2008 over de tussentijdse evaluatie van het Zesde Milieuactieprogramma van de Gemeenschap (2007/2204(INI)), P6_TA-PROV(2008)0122, § 10.

Afvalstoffenbeleid

De EU beschikt reeds sinds meer dan dertig jaar over een uitgebreide afvalstoffenwetgeving, die zich vooral sinds 1990 sterk ontwikkeld heeft en nu niet alleen algemene beginselen i.v.m. preventie en beheer van afvalstoffen bepaalt, maar ook gedetailleerde regels m.b.t. specifieke afvalstromen en afvalverwijderingsactiviteiten. In MAP6 worden verdere maatregelen voorzien, met als doel ernaar te “streven te waarborgen dat het gebruik van hulpbronnen en de daaraan gekoppelde effecten de draagkracht van het milieu niet te boven gaan en de koppeling tussen economische groei en het gebruik van hulpbronnen verbreken”, alsook “een significante algehele vermindering van de hoeveelheden afval door initiatieven voor afvalpreventie, een hoger rendement van de hulpbronnen en een verschuiving naar duurzamere productie- en consumptiepatronen” en “een significante vermindering van de hoeveelheid afval die wordt verwijderd en van de geproduceerde hoeveelheden gevaarlijke afvalstoffen”.⁵⁹ Om deze doelstellingen na te streven is er sprake van de ontwikkeling van twee thematische strategieën, één voor het duurzame gebruik en beheer van hulpbronnen, en een andere inzake afvalrecycling. Specifiek wat betreft de verdere ontwikkeling van de communautaire afvalstoffenwetgeving, voorziet MAP6 in “het uitwerken of herzien van wetgeving betreffende afval, met inbegrip van onder meer bouw- en sloopafval, zuiveringsslib, biologisch afbreekbaar afval, verpakkingen, batterijen en vervoer van afvalstoffen, het duidelijk onderscheiden van wat afval en wat geen afval is en het ontwikkelen van passende criteria voor de verdere uitwerking van de bijlagen IIA en IIB van de kaderrichtlijn betreffende afvalstoffen.”⁶⁰ In deze bijlagen worden de sleutelbegrippen “verwijdering” en “nuttige toepassing” van afvalstoffen nader omschreven.

Thematische strategieën

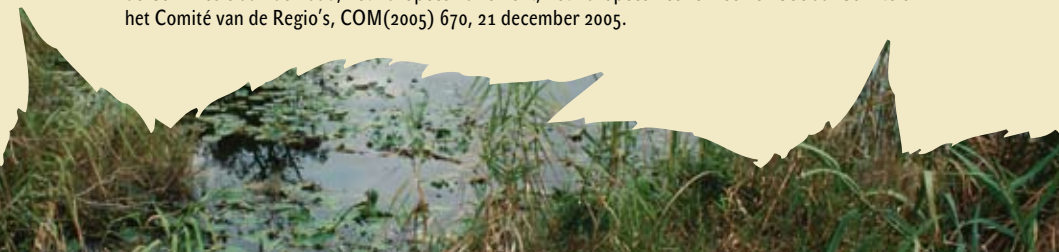
In december 2005 stelde de Commissie gelijktijdig twee thematische strategieën voor. De eerste betreft het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen.⁶¹ De tweede heeft niet alleen betrekking op afvalrecycling, maar ook op afval-

19

⁵⁹ MAP6-besluit, art. 8(1)

⁶⁰ *Ibid.*, art. 8(2)(iv)

⁶¹ Thematische strategie inzake het duurzame gebruik van de natuurlijke hulpbronnen, Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, COM(2005) 670, 21 december 2005.



preventie.⁶² Terwijl de eerste geen specifieke wetgevende maatregelen in het vooruitzicht stelde, ging de laatste meteen gepaard met een wetgevingsvoorstel, nl. een voorstel tot herziening van de kaderrichtlijn betreffende afvalstoffen,⁶³ die oorspronkelijk in 1975 werd aangenomen.⁶⁴ Dit voorstel, waarin onder meer bepalingen opgenomen zijn m.b.t. het onderscheid tussen wat afval is en wat geen afval is en criteria voor de verdere uitwerking van de definities van “verwijdering” en “nuttige toepassing” van afvalstoffen, is momenteel nog steeds in behandeling bij de Raad en het Europees Parlement, en geeft aanleiding tot belangrijke meningsverschillen tussen beide instellingen.

Uitvoering en verdere ontwikkeling van de wetgeving

Inmiddels werden sinds 2002 wel tal van andere wetgevende maatregelen inzake afvalpreventie en -beheer goedgekeurd, hoewel niet het ganse wetgevingsprogramma dat in MAP6 voorzien was werd uitgevoerd. Zo werden geen richtlijnen betreffende bouw- en sloofafval en biologisch afbreekbaar afval door de Commissie voorgesteld, en kwam er evenmin een voorstel tot herziening van de meer dan twintig jaar oude zuiverings-slibrichtlijn.⁶⁵

De belangrijkste communautaire wetgeving op het vlak van afvalpreventie en recycling die sinds het zesde MAP werd goedgekeurd is in feite het resultaat van een wetgevend initiatief van de Commissie dat reeds voor 2002 werd genomen. Het betreft de AEEA-richtlijn,⁶⁶ die een belangrijke impact heeft gehad op de sector van de elektrische en elektronische consumentengoederen en uitvoering geeft aan het beginsel van de verantwoordelijkheid van de producent voor de terugname en het beheer van afgedankte producten. Sindsdien heeft de Commissie zich ertoe beperkt de bestaande richtlijnen i.v.m. verpakkingen en verpakkingsafval⁶⁷ en batterijen en



© IGNACE DECANQ

62 Werk maken van duurzaam hulpbronengebruik - Een thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling, Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, COM(2005) 666, 21 december 2005.
 63 Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende afvalstoffen, COM(2005) 667, 21 december 2005.
 64 Richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen, PB L 114 van 27.4.2006, p. 9 (oorspronkelijk Richtlijn 75/442/EEG).
 65 Richtlijn 86/278/EEG van de Raad van 12 juni 1986 betreffende de bescherming van het milieu, in het bijzonder de bodem, bij het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw, PB L 181 van 4.7.1986, p. 6.
 66 Richtlijn 2002/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 2003 betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur, PB L 037 van 13.2.2003, p. 24.
 67 Richtlijn 2004/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval, PB L 47 van 18.2.2004, p. 26.

accu's⁶⁸ te herzien, maar geen nieuwe voorstellen inzake producentenverantwoordelijkheid meer geformuleerd. Sinds 2002 werd ook de verordening over grensoverschrijdend vervoer van afvalstoffen grondig herzien.⁶⁹ Volledigheidshalve dient ook nog de nieuwe richtlijn over afval van de mijnbouwsector te worden vermeld.⁷⁰

Beoordeling van de resultaten in functie van de doelstellingen

Ondanks het feit dat de communautaire afvalstoffenwetgeving goed uitgebouwd is, lijkt het weinig waarschijnlijk dat de ambitieuze doelstellingen van MAP6 inzake afvalbeleid tegen 2012 zullen worden gehaald. Er zijn immers geen aanwijzingen dat Europa op weg is naar een "een significante vermindering van de hoeveelheid afval die wordt verwijderd en van de geproduceerde hoeveelheden gevaarlijke afvalstoffen", laat staan "een significante algehele vermindering van de hoeveelheden afval". Integendeel, volgens de laatste EMA-gegevens is de productie van gevaarlijke afvalstoffen in de EU-25 tussen 1996 en 2004 met 20% toegenomen.⁷¹ Ook de hoeveelheid ingezameld huishoudelijk afval blijft stijgen in de meeste lidstaten, enkele "oude" lidstaten uitgezonderd.⁷² Het aandeel van de huishoudelijke afvalstoffen dat gestort wordt is in de EU-25 evenwel verminderd van 63% in 1995 tot 42% in 2005.⁷³ Hoewel preventie als politieke prioriteit wordt vooropgesteld, is er een groot hiaat tussen deze politieke doelstelling en de feitelijke toestand op het terrein. Men kan alleen vaststellen dat de meeste recente communautaire maatregelen betrekking hebben op recycling en verwijdering van afvalstoffen eerder dan op preventie. Weliswaar stelt het Europees Parlement nu voor om in de nieuwe kaderrichtlijn afvalstoffen specifieke preventiedoelstellingen op te nemen, maar het blijft nog afwachten om te zien of hierover tussen Parlement en Raad een zinvol vergelijk kan worden bereikt.

68 Richtlijn 2006/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's en tot intrekking van Richtlijn 91/157/EEG, PB L 266 van 26.9.2006, p. 1.

69 Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen, PB L 190 van 12.7.2006, p. 1

70 Richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën en houdende wijziging van Richtlijn 2004/35/EG, PB L 102 van 11.4.2006 p. 15.

71 European Environment Agency, *Europe's Environment : The Fourth Assessment*, EEA, Kopenhagen, 2007, p. 279.

72 *Ibid.*, p. 280.

73 *Ibid.*, p. 283.



Natuur en biodiversiteit

Het zesde MAP heeft inzake behoud van de biodiversiteit de algemene doelstelling vastgesteld van "beëindiging van de aantasting van de biodiversiteit, met de bedoeling deze doelstelling uiterlijk in 2010 te verwezenlijken, waaronder het voorkomen en tegengaan van de effecten van agressieve exoten en genotypen".⁷⁴ In het bijzonder wordt gestreefd naar het behoud van soorten en habitats. Hiertoe is in de eerste plaats de volledige uitvoering van de geldende wetgeving, met name de habitat-⁷⁵ en de vogelrichtlijn⁷⁶, van belang. Dit impliceert zowel de voltooiing van het "Natura 2000"-netwerk in alle lidstaten en de noodzakelijke technische en financiële maatregelen die daartoe vereist zijn, als andere maatregelen ter bescherming, buiten de "Natura 2000"-gebieden, van soorten die onder deze richtlijnen beschermd zijn. MAP6 voorziet ook specifiek in de "ontwikkeling van maatregelen die gericht zijn op het voorkomen en beheersen van agressieve exoten".⁷⁷

De uitvoering van de EU-biodiversiteitsstrategie⁷⁸ zal ook een systematische integratie vergen van biodiversiteitsoverwegingen in andere beleidsdomeinen. Op hogere beleidsniveaus is er sprake van integratie in zoverre dat biodiversiteit en verwante concepten worden gebezigd. Op meer operationele niveaus is de mate van succes ongelijker verdeeld. Een belangrijke uitdaging voor de toekomst bestaat erin stimulansen te voorzien voor de ontwikkeling van beste milieupraktijken en de ondersteuning van biodiversiteitsdoelstellingen.

"Natura 2000"-netwerk en bescherming van soorten buiten het netwerk

De rapportering in het kader van de vogel- en habitatrichtlijn (bijvoorbeeld nationale rapporten over de instandhoudingstoestand van habitats en soorten voor de periode 2000-2006) legt de basis voor toekomstige werkzaamheden. Los van de rapportering in het kader van de vogel- en habitatrichtlijn, werd de ontwikkeling van indicatoren voor biodiversiteit op Europees niveau in het bijzonder aangepakt door het EMA. Het agentschap heeft een voorstel voor 26 indicatoren gepubliceerd.

⁷⁴ MAP6-besluit, art. 6(1)

⁷⁵ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, PB L 59 van 8.3.1996, p. 63.

⁷⁶ Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, PB L 103 van 25.4.1979, p. 1.

⁷⁷ MAP6-besluit, art. 6(2)

⁷⁸ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de strategie van de Europese Gemeenschap inzake biodiversiteit, COM(98) 42, 4 februari 1998. Deze strategie, die enkele jaren voor MAP6 werd opgesteld ter nakoming van de verplichtingen van de EU als partij bij het Biodiversiteitsverdrag, verklaart waarom MAP6 niet voorzigt in het uitwerken van een 'thematische strategie' voor dit beleidsdomein.



In haar mededeling over biodiversiteit van mei 2006⁷⁹ erkent de Commissie de afwezigheid van het "Natura 2000"-netwerk in het mariene milieu, de schadelijke effecten van ontwikkelingsactiviteiten op "Natura 2000"-sites en de beperkte fondsen voor een doeltreffend beheer van de sites als de belangrijkste problemen. Een beperkte medefinanciering van "Natura 2000" werd tot 2007 voorzien via het LIFE-natuurfonds.

Tussen 1992 en 2007 werden in totaal 389 LIFE-projecten in de EU gefinancierd die verwijzen naar de habitatrichtlijn. Het "Natura 2000"-netwerk was duidelijk één van de voornaamste prioriteiten voor het LIFE-programma. Het nieuwe LIFE+-programma zet dit verder door de vogel- en habitatrichtlijn als één van de prioritaire domeinen voor het instrument te identificeren. Bovendien zijn financieringsmogelijkheden voor "Natura 2000" ook geïntegreerd in de verordeningen met betrekking tot plattelandontwikkeling en structuur- en cohesiefondsen voor de periode 2007-2013.

Preventie en beheersing van agressieve exoten

De herziening in 2002 van richtlijn 2000/29/EG betreffende beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen en de verspreiding in de Gemeenschap van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen, bood een wettelijke basis om op EU-niveau het intentioneel binnenbrengen van dergelijke schadelijke uitheemse soorten te reguleren. Analoge maatregelen bestaan voor dierenziekten, plantenziekten en GGO's. Voor organismen die buiten deze categorieën vallen, bestaat er geen toezicht op import en export op EU-niveau. De Commissie ontwikkelt momenteel een EU-strategie inzake invasieve uitheemse soorten en onderzoekt tevens mogelijke beleidsmaatregelen.

Beoordeling van de resultaten in functie van de doelstellingen

Globaal genomen kunnen we concluderen dat de Commissie sinds de goedkeuring van MAP6 verschillende initiatieven heeft genomen op vlak van biodiversiteitsbeleid. Terwijl vooruitgang werd geboekt in vele domeinen, is de operationele integratie in een ruimer geheel van beleidsdomeinen achtergebleven. Ondanks de geleverde inspanningen op Europees, nationaal en lokaal niveau is het nu reeds duidelijk dat de doelstelling om de achteruitgang van de biodiversiteit tegen 2010 te stoppen onmogelijk kan worden gehaald.

⁷⁹ Het biodiversiteitsverlies tegen 2010 - en daarna - tot staan brengen - De ecosysteemdiensten in stand houden in het belang van de mens, Mededeling van de Commissie, COM(2006) 216, 22 mei 2006.



Perspectieven voor de verdere ontwikkeling van de EU-milieuwetgeving

Inleiding

Artikel 3 van het MAP6-besluit somt de “strategische benaderingen voor het realiseren van milieudoelstellingen” op. Hieronder vallen onder meer de “ontwikkeling van nieuwe communautaire wetgeving en wijziging van de bestaande wetgeving” en de “bevordering van een doeltreffender uitvoering en handhaving van de communautaire wetgeving inzake het milieu”.⁸⁰

MAP6 wordt gekenmerkt door een ambivalente houding tegenover wetgeving als instrument van EU-milieubeleidsvoering. Volgens de preambule blijft wetgeving “centraal staan bij het aangaan van de uitdagingen op milieugebied”, maar moeten ook “andere mogelijkheden om de milieudoelstellingen te bereiken” worden overwogen. Artikel 1 van het MAP6-besluit voorziet verder dat “geschikte initiatieven (...) voor het bereiken van de doelstellingen bestaan uit *een reeks van maatregelen, waaronder wetgeving*”.⁸¹

Er dient op gewezen te worden dat de Commissie van in het begin zeer weigerachtig stond tegenover het opnemen van expliciete verwijzingen naar nieuwe wetgeving in MAP6. Haar voorstel voor wat uiteindelijk artikel 3 van het besluit m.b.t. de ‘strategische benaderingen’ werd, sprak enkel van een meer doeltreffende uitvoering van bestaande wetgeving. Een afzonderlijke bepaling over de ontwikkeling van nieuwe wetgeving werd in feite toegevoegd door de Raad, met steun van het Europese Parlement. Maar een andere bepaling maakt duidelijk dat wetgeving in geen geval moet beschouwd worden als de optie die de voorkeur krijgt. Deze bepaling stelt dat “de milieudoelstellingen (...) verwezenlijkt worden met behulp van de meest doelmatige en passende beschikbare middelen” en dat “alle beschikbare opties en instrumenten” ten volle worden overwogen.⁸²

Er kunnen een aantal trends worden waargenomen met betrekking tot het doel van en het soort van wetgevingsinstrumenten die werden aangenomen of voorgesteld sinds 2002 en de wetgevingstechnieken die werden gebruikt:

⁸⁰ MAP6-besluit, art. 3

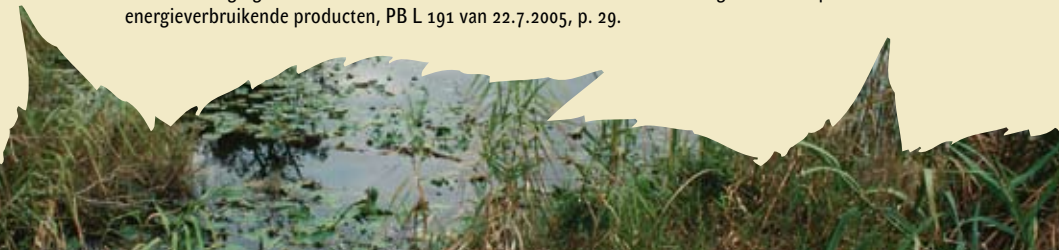
⁸¹ *Ibid.*, art. 1(3) (eigen cursivering).

⁸² *Ibid.*, art. 2(3).



- Toenemend beroep op 'kaderrichtlijnen', een trend die werd ingezet vóór MAP6 met de kaderrichtlijn water. De term 'kaderrichtlijn' wordt typisch gebruikt voor een richtlijn die algemene doelstellingen, principes en voornamelijk procedurele bepalingen vastlegt, ofwel zonder de bedoeling de verplichtingen van de lidstaten verder uit te werken via dochterrichtlijnen (waarbij dus een aanzienlijke mate van beleidsruimte wordt gegeven aan de lidstaten in termen van inhoudelijke milieuresultaten), ofwel met een brede delegatie van bevoegdheden naar de Commissie voor de vaststelling van bindende uitvoeringsmaatregelen via de comitologieprocedure (waarbij de normale wetgevende procedure wordt omzeild). Het voorstel voor een nieuwe kaderrichtlijn voor het afvalbeleid is een voorbeeld van dit laatste, terwijl het voorstel voor een kaderrichtlijn 'mariene strategie' voornamelijk kenmerken vertoont van het eerste type.
- Vele recente wetgevingsinitiatieven vloeien eerder voort uit de beleidsdoelstelling van de Commissie tot 'vereenvoudiging' van de regelgeving, dan uit de intentie om daadwerkelijk vooruitgang te boeken in het EU-milieubeleid. Terwijl het samenvoegen van verschillende gerelateerde richtlijnen in één enkel instrument waarbij tevens overbodige of elkaar overlappende bepalingen worden opgeheven, EU-wetgeving transparanter en makkelijker toepasbaar kan maken, zijn dergelijke wetgevingsinitiatieven onder het mom van vereenvoudiging zeer vatbaar om terloops gebruikt te worden als middel tot sluiske deregulering, waarbij het bestaande beschermingsniveau op een subtiele maar significante manier wordt afgebouwd. Zo verwijst bijvoorbeeld het voorstel voor een nieuwe kaderrichtlijn inzake luchtkwaliteit naar vereenvoudiging als voornaamste drijfveer. Het bevat nieuwe bepalingen die lidstaten toelaten af te wijken van bestaande luchtkwaliteitsnormen in bepaalde gebieden.
- Bepaalde recente wetgeving dient voornamelijk als kader om regelgevende verantwoordelijkheden te delegeren naar private actoren, waarbij het verder uitvoeren van wetgeving slechts wordt beschouwd als een secundaire optie. De recente EVP-richtlijn⁸³ is hier een goed voorbeeld van. Eco-design-vereisten voor specifieke energieverbruikende producten zullen alleen vastgelegd worden via wetgeving indien doelstellingen niet kunnen bereikt worden

83 Richtlijn 2005/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2005 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energieverbruikende producten, PB L 191 van 22.7.2005, p. 29.



door middel van vrijwillige milieuovereenkomsten met de industrie. De richtlijn voorziet tevens de basis voor de erkenning van normen ontwikkeld door Europese normalisatie-instanties, in overeenstemming met de zogenaamde ‘new approach’.

Deze trends liggen in de lijn van de algemene ‘betere regelgeving’-agenda van de EU-instellingen, die werden gelanceerd kort voor MAP6 binnen de context van de Lissabon-strategie en het witboek van de Commissie over Europese ‘governance’ van juli 2001.⁸⁴ Het witboek benadrukte dat wetgeving vaak slechts een onderdeel is van een bredere oplossing en riep op tot het verbeteren van kwaliteit, doeltreffendheid en eenvoud van regelgeving. Het moedigde in het bijzonder een frequenter gebruik aan van kaderrichtlijnen en van ‘co-reguleringsmechanismen’ in samenwerking met economische actoren en riep op tot een omvattend programma van vereenvoudiging van bestaande regels. Deze beleidslijnen werden bevestigd in het Actieplan “Vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving”⁸⁵ en vervolgens geformaliseerd in een interinstitutioneel akkoord omtrent een beter wetgevingsproces (ondertekend door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie in december 2003). Naar aanleiding van de vernieuwing van de Lissabon-strategie in de lente van 2005 stelde de Commissie ook een nieuwe “Strategie voor de vereenvoudiging van de regelgeving” voor,⁸⁶ die nog meer de klemtoon legde op het verminderen van ‘administratieve lasten’ op ondernemingen en die in het bijzonder bepaalde sectoren van EU-milieuwetgeving, zoals afvalwetgeving, als prioritaire domeinen voor vereenvoudiging viseert.

Terwijl het onmiskenbaar is dat er een noodzaak bestaat om de inhoud en de structuur van de wetgeving te wijzigen, suggereert onze beoordeling van de voortgang die werd gemaakt in de vier behandelde actierreinen van MAP6 dat wetgeving een fundamenteel instrument van EU-milieubeleid moet blijven. De Commissie erkent trouwens zelf in haar tussentijdse evaluatie van MAP6 dat goed opgezette regelgeving de basis vormt van het EU-milieubeleid.⁸⁷ Desalniettemin verdient het aanbeveling om bij de toekomstige ontwikkeling van EU-milieuwetgeving met de volgende aspecten ten volle rekening te houden:

- Milieubeleidsintegratie. In heel MAP6 wordt hiernaar verwezen. Enig succes werd geboekt op het niveau van de algemene principes. De praktijk toont echter aan dat een verdergaande integratie van milieuaspecten in andere beleidsdomeinen waarschijnlijk veranderingen vereist in de wetgeving die de kern van het beleid uitmaakt in de respectieve sectoren.

⁸⁴ Europese Commissie, Europese governance - Een witboek, COM(2001)428, 25 juli 2001, PB C 287 van 12.10.2001, p. 1.

⁸⁵ COM(2002) 278

⁸⁶ COM(2005) 535

⁸⁷ COM(2007) 225, p.13.

- De nood aan adequate bepalingen voor de evaluatie van de milieueffectiviteit van wetgeving in alle sectoren die op significante wijze het leefmilieu aantasten, met de bedoeling ervoor te zorgen dat geschikte feedback wordt ingebouwd in de sectorale wetgeving zelf.
- De nood om ervoor te zorgen dat nieuwe wetgeving de nodige prikkels voor innovatie voorziet.





De noodzaak van innovatie

Sinds de goedkeuring van de Europese strategie inzake duurzame ontwikkeling (SDS) in 2001, bestaat er een toegenomen aandacht voor de verbanden tussen milieubeleid en de Lissabon-strategie inzake groei en werkgelegenheid en de noodzaak om de synergie tussen economie en milieu aan te boren.⁸⁸ Het belang van milieu-innovatie als de oplossing voor vele milieuproblemen werd in de verfd gezet door het Milieutechnologieactieplan (ETAP), de herlancering in 2005 van de Lissabon-strategie en de vernieuwing van de SDS in 2006. In het MAP6-besluit worden technologische innovaties slechts in de context van klimaatverandering uitdrukkelijk vermeld, ondanks het feit dat de Commissie in haar mededeling over MAP6 een verband legde tussen innovatie en nieuwe technologische oplossingen en diverse essentiële domeinen van het milieubeleid zoals afvalstoffenbeleid en milieureggeving in het algemeen.⁸⁹

Het gebrek aan expliciete verwijzingen naar innovatie in het MAP6-besluit geeft aan dat er nog steeds een kloof bestaat tussen de algemene beleidsideeën die zijn voortgevloeid uit de Lissabon-strategie en strategie inzake duurzame ontwikkeling aan de ene kant en de ontwikkeling van specifiek milieubeleid en wetgevingsinstrumenten aan de andere kant. Zo is er bijvoorbeeld een duidelijke behoefte aan innovaties die een beter behoud van de biodiversiteit mogelijk maken binnen de wetgeving die zich richt op de voornaamste milieudrukfactoren wat biodiversiteit betreft, zoals landbouw en visserij. Niettemin heeft de wetgeving inzake behoud van biodiversiteit eerder de neiging zich te richten op onmiddellijk behoud in plaats van op het voorzien van stimulansen tot innoverende praktijken.

Voorstellen voor nieuwe EU-wetgeving zouden moeten onderzocht worden vanuit het perspectief van milieu-innovatie. Er is aangetoond dat er verschillen zijn in de capaciteit van regelgevingsoplossingen om innovatie te bevorderen. Daarom is het belangrijk om mogelijke hinderpalen voor milieu-innovatie en factoren die innovatie vooruitdrijven in een vroeg stadium van het wetgevingsproces te identificeren. Deze factoren zouden zodoende op een systematische manier kunnen gescreend worden als onderdeel van het effectbeoordelingsproces met de bedoeling discussie teweeg te brengen en daarmee de aandacht te vestigen op één van de cruciale aspecten van duurzame ontwikkeling. Indien steun voor innovatie blijft hangen op een algemeen abstract niveau zonder impact op meer specifieke wetgeving, zal de voortgang in de richting van nieuwe oplossingen voor de huidige en toekomstige milieuproblemen waarschijnlijk frustrerend traag verlopen.

⁸⁸ SEC(2006) 218.

⁸⁹ COM(2001)31, p. 61



©
IGNACE
DECANCO

Besluit

Deze bijdrage heeft aangetoond dat de inspanningen van de EU-instellingen om de vastgelegde prioritaire doelstellingen van het zesde MAP te bereiken onvoldoende zijn in vele domeinen van het milieubeleid en dat de stand van zaken wat de uitvoering van het programma betreft na zes jaar niet aangeeft dat de meeste van de doelstellingen daadwerkelijk zullen worden bereikt tegen 2012. Er werd vooruitgang geboekt met betrekking tot alle essentiële milieuprioriteiten, maar in de meeste gevallen is deze vooruitgang onvoldoende om de EU op weg te zetten naar het bereiken van de in 2002 overeengekomen specifieke doelstellingen tegen 2012. De bewering van de Commissie dat de EU globaal op schema zit wat de uitvoering van het programma betreft, strookt niet met de feiten, tenzij men ervoor kiest om het tijds kader van het programma weg te denken en bereid is thematische strategieën gelijk te stellen met operationele beleidsmaatregelen.

Deze thematische strategieën, die centraal zijn komen te staan in de uitvoering van MAP6, werden aanvankelijk beschouwd als een intermediair beleidsinstrument met de bedoeling verdere voorstellen voor wetgevende en andere maatregelen te identificeren om zodoende de doelstellingen van MAP6 te bereiken. Dit nieuw procedureel instrument heeft het belang van de pre-legislatieve beleidsprocessen doen toenemen en bijkomende mogelijkheden in het leven roepen voor het betrekken van het maatschappelijk middenveld en een meer strategische benadering van EU-wetgevingsbeleid. Anderzijds heeft de ontwikkeling van de thematische strategieën, samen met effectbeoordeling, de duur van het beleidsvormingsproces aanzienlijk verlengd, waarbij het formuleren van concrete beleidsvoorstellen en de goedkeuring van maatregelen werden uitgesteld.



Kliniekstraat 25, 4de verdieping, 1070 Brussel
tel. 02 558 01 30 – fax 02 558 01 31
info@minaraad.be ♦ www.minaraad.be