



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 7.3.2012
COM(2012) 95 final

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

**Meer voordelen door EU-milieumaatregelen: vertrouwen kweken door de kennis en de
reactiecapaciteit te verbeteren**

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

Meer voordelen door EU-milieumaatregelen: vertrouwen kweken door de kennis en de reactiecapaciteit te verbeteren

Inleiding

Met de in deze mededeling uiteengezette ideeën wordt tegemoet gekomen aan het verzoek van de Milieuraad van december 2010 aan de lidstaten en de Commissie om de tenuitvoerlegging en de handhaving van EU-milieuwetgeving te verbeteren en te versterken teneinde de toestand van het milieu te verbeteren en een gelijk speelveld te creëren.

In de Eurobarometer-opiniepeilingen van 2008 en 2011 waarin de Europese burgers om hun mening over het milieu werd gevraagd, werd bevestigd dat de meeste burgers van mening zijn dat een gezond milieu even belangrijk is voor hun levenskwaliteit als de toestand van de economie en sociale factoren.

In het rapport "European Environment State and Outlook 2010" van het Europees Milieuagentschap (EEA) inzake de toestand van het milieu wordt bevestigd dat de EU klem lijkt te zitten in stagnerende en neerwaartse trends die zich verder van de nagestreefde duurzaamheid verwijderen in plaats van deze dichterbij te brengen.

Hoe kunnen deze trends nu worden omgebogen? Voor het milieu (met uitzondering van de bodem) bestaat er, in veel gevallen al jarenlang, een uitgebreide wetgeving in de EU zodat het nu vooral gaat om een doeltreffende uitvoering daarvan.

Twee aspecten springen in het oog: de omvang van onze kennis over de toestand van het milieu en de manier waarop dit wordt beschermd en doeltreffende middelen om problemen concreet aan te pakken.

Over zaken zoals het niveau van de luchtverontreiniging in de steden en de kwaliteit van het zwemwater is al veel bekend. Over andere gebieden zoals biodiversiteit en ruimtelijke ordening is minder bekend. Willen we exact weten hoe de wetgeving wordt uitgevoerd in een regio, stad of dorp dan wordt het nog moeilijker om een volledig beeld te krijgen. Klachten die bij de Commissie binnenkomen en petitie's die bij het Europees Parlement worden ingediend zijn weliswaar nuttig, maar vormen vaak een onvolledige bron van informatie.

Uit analyses en overleg in het kader van de voorbereidingen voor een zevende milieuactieprogramma blijkt duidelijk dat versterking en verbetering van de tenuitvoerlegging als een prioritaire doelstelling van het Europees milieubeleid moet worden beschouwd. In deze mededeling wordt onderzocht welke middelen de lidstaten kunnen inzetten om op systematische wijze kennis bijeen te brengen en te verspreiden en beter te kunnen reageren op concrete problemen. Een doelmatige toegang tot de rechter is noodzakelijk maar is op zich niet voldoende. Daarom wordt voorgesteld ook aandacht te besteden aan inspecties en toezicht, mechanismen voor de afhandeling van klachten en het formaliseren van partnerschappen zodat de wetgeving kan worden uitgevoerd.

De ideeën die naar voren worden gebracht moeten een aanvulling vormen op de inhoud van een mededeling van 2008 over dit onderwerp¹. Centraal staat de specifieke aard van de milieuwetgeving zoals werd onderstreept door het Verdrag van Aarhus², maar ook de Mededeling van 2007, "Een Europa van resultaten"³ vormt een bron van inspiratie. Hierin wordt het belang onderstreept van meer transparantie op EU-niveau en wordt opgemerkt "*dat het voor indieners van klachten soms doeltreffender kan zijn hun rechten rechtstreeks op nationaal niveau te doen gelden*"⁴.

Met de reacties op de huidige mededeling zal rekening worden gehouden bij de voorbereidingen voor het zevende milieuactieprogramma. Dit kan er ook toe leiden dat de Commissie specifieke maatregelen voorstelt, zo nodig vergezeld van effectbeoordelingen. Wanneer wetgeving naast milieudoelstellingen nog andere doelstellingen nastreeft (bijv. energiewetgeving), moeten de hier geschetste voorstellen eventueel worden aangevuld door specifieke bepalingen, met name over betrekkingen met bepaalde belanghebbenden.

Waarom een goede tenuitvoerlegging van belang is

Een vertraagde of ontoereikende tenuitvoerlegging heeft talloze negatieve gevolgen en zal uiteindelijk schade berokkenen aan het milieu en de volksgezondheid, onzekerheid over de regelgeving scheppen bij de industrie en het gelijke speelveld op de interne markt ondermijnen. De herstelkosten op lange termijn, bijvoorbeeld voor het opruimen van illegale stortplaatsen en het herstel van beschadigde habitats, zouden wel eens aanzienlijk hoger kunnen zijn dan de kosten van preventie.

De kosten die verbonden zijn aan het niet-uitvoeren van de huidige regelgeving worden geschat op ruwweg 50 miljard euro per jaar⁵. Het gaat hierbij niet alleen om kosten die voortvloeien uit de gevolgen voor het milieu, maar ook uit die voor de volksgezondheid. 20 % à 50 % van de Europese bevolking woont bijvoorbeeld in gebieden waar de luchtkwaliteit de Europese grenswaarden overschrijdt en de kosten wat betreft de uitgaven voor de gezondheid of het aantal verloren werkdagen worden geraamd op miljarden euro per jaar.

Wat de voordelen betreft, wordt in de Europa 2020-strategie opgemerkt dat de nieuwe bronnen van groei in belangrijke mate afhangen van investeringen in kennis en innovatie. De jaaromzet van de milieu-industrie in de EU wordt geraamd op meer dan 300 miljard euro: onzekerheid over de omzettingmogelijkheden, de koers en de termijnen gepaard kan dus gepaard gaan met aanzienlijke kosten als de juiste kansen worden gemist⁶.

Concreet zouden met de volledige tenuitvoerlegging van de EU-regelgeving over afval 400 000 banen kunnen worden gecreëerd en de nettokosten zouden 72 miljard euro per jaar lager zijn dan bij het alternatieve scenario van niet-uitvoering⁷.

¹ COM(2008) 773 definitief.

² Het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

³ COM(2007) 502 definitief.

⁴ Deze ideeën zullen worden gedeeld met de uitbreidingslanden zodat zij deze meteen vanaf het begin van de aanpassing aan het milieuacquis kunnen benutten bij het plannen en verbeteren van de tenuitvoerlegging.

⁵ "The costs of not implementing the environmental acquis", COWI, 2011.

⁶ Ibid.

⁷ "Implementing EU Waste Legislation for Green Growth", Bio Intelligence Service, 2011.

Tegelijkertijd kunnen met innovatieve of verbeterde methodes voor de tenuitvoerlegging de administratieve lasten worden verlaagd en een gelijk speelveld worden gecreëerd aangezien de besluitvorming strikter, voorspelbaarder, coherenter en met meer kennis van zaken plaatsvindt.

Waarom de EU meer kennis moet vergaren over de tenuitvoerlegging

Kennis over de tenuitvoerlegging omvat enerzijds kennis over de toestand van het milieu en anderzijds kennis over alle administratieve en overige maatregelen die nodig zijn om het milieu te beschermen en te verbeteren.

De EU-milieuwetgeving omvat voorschriften die informatie genereren, bijvoorbeeld de luchtkwaliteitsbewakingseisen en de voorschriften die bepalen dat informatie ter beschikking moet worden gesteld van het grote publiek.

De afgelopen tien jaar is meer structuur aangebracht in kennis en werd deze kennis beter gebruikt, mede dankzij een herziening van de richtlijn toegang van het publiek tot milieu-informatie⁸, de vaststelling van de richtlijn Inspire⁹, werkzaamheden overeenkomstig de Mededeling van de Commissie van 2008 "Naar een gemeenschappelijk milieu-informatiesysteem (SEIS)"¹⁰ en een uitgebreider gebruik van informatie- en communicatietechnologieën (ICT) zowel op EU als op nationaal niveau. Kennis over de tenuitvoerlegging blijft echter problematisch.

Het is bijvoorbeeld niet altijd even makkelijk snel na te gaan welke bepalingen in een nationale wet overeenkomen met een specifieke bepaling van een richtlijn. Toezicht geschiedt in Europa niet altijd in dezelfde mate en de informatie die wordt gegenereerd is vaak onvolledig en in veel gevallen achterhaald. Milieu-informatie wordt veeleer individueel opgevraagd dan systematisch bekend gemaakt.

Aan de hand van betere informatie op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau kan worden geïdentificeerd welke de voornaamste problemen zijn en hoe deze het best en doelmatigst kunnen worden opgelost. Het SEIS-beginsel van eenmalige rapportage, talloze toepassingen zou bijdragen tot een rationalisering van de vraag naar informatie.

Kennis over de tenuitvoerlegging verbeteren

De verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging berust in de eerste plaats bij de lidstaten en daar zijn de vraag naar milieu-informatie en de verwachtingen van burgers, overheden en bedrijven dan ook het grootst. Om hieraan tegemoet te komen moeten de lidstaten informatiesystemen opzetten die informatie genereren, beheren en verspreiden die laat zien hoe de EU-wetgeving wordt uitgevoerd en in de praktijk wordt nageleefd¹¹. Deze informatie moet de fysieke toestand van het milieu en de administratieve maatregelen bestrijken, zowel

⁸ Richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad, PB L 41 van 14.2.2003.

⁹ Richtlijn 2007/2/EG tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (Inspire), PB L 108 van 25.4.2007.

¹⁰ COM(2008) 46 definitief, 1.2.2008.

¹¹ Zie voor de omzetting van de richtlijnen in de nationale wetgeving de gezamenlijke politieke verklaring van 27 oktober 2011 van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over toelichtende stukken, PB C 369 van 17.12.2011.

stabiele¹² als dynamische¹³ elementen. De informatie moet nuttig zijn voor diverse eindgebruikers, met name de bevoegde autoriteiten (bij de uitoefening van hun taken), de toezichthoudende instanties (bij het toezicht op de naleving) en de burgers (bij het verwerven van een beter inzicht in hoe zij en hun milieu worden beschermd). Dit kan alleen werken wanneer er nauw wordt samengewerkt tussen milieuwetenschappers, statistici, ICT-deskundigen en ICT-beheerders zodat informatie wordt verstrekt die enerzijds wetenschappelijk en juridisch is onderbouwd en anderzijds een boodschap heeft voor het algemene publiek, deskundigen en beleidsmakers. Tot slot wordt in het Verdrag van Aarhus een geleidelijke verbetering van online milieu-informatie voorzien.

De hieronder beschreven doelstellingen hebben tot doel de lidstaten actiever te stimuleren tot de invoering van doelmatige informatiesystemen, de verstrekking van beter geaggregeerde informatie op EU-niveau te verbeteren, het vertrouwen in de gegenereerde informatie te verzekeren en de lidstaten te helpen bepaalde leemten in de gegevensverstrekking op te vullen en doelmatiger toezicht te houden op veranderingen in het landgebruik.

Doelstelling: De lidstaten actiever te stimuleren tot de invoering van meer doelmatige informatiesystemen met betrekking tot de tenuitvoerlegging

Voor alle belangrijke milieuverplichtingen op EU-niveau moet een informatiesysteem worden opgezet aan de hand waarvan de tenuitvoerlegging, overeenkomstig het Verdrag van Aarhus, zo efficiënt en zo snel mogelijk kan worden gevolgd.

Voor de duizenden industriële en andere installaties in heel Europa die specifieke controles moeten ondergaan zou online-informatie over de voornaamste geldende milieubepalingen bijvoorbeeld nuttig zijn. Alle gebruikerscategorieën zouden zo eenvoudig via een internetportaal en een interactieve kaart kunnen nagaan of een specifieke installatie over een vergunning beschikt en of iets wordt gedaan aan problemen die via bewakingsgegevens of op andere wijze aan het licht zijn gekomen.

De richtlijn toegang tot informatie bevat al een aantal minimumeisen inzake actieve en systematische verspreiding van informatie en bepaalt in het algemeen dat informatie actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar moet zijn¹⁴. Deze bepalingen zijn tot op heden echter niet systematisch verbonden met informatie over de tenuitvoerlegging en de naleving van afzonderlijke EU-milieuwetten.

De Commissie zal nagaan

- hoe de doelmatigheid van de richtlijn toegang tot informatie kan worden verbeterd. Opties zijn onder meer richtsnoeren ontwikkelen voor beste praktijken en/of voorstellen doen met betrekking tot versterking van bestaande bepalingen.
- of de lidstaten met steun van de Commissie gestructureerde tenuitvoerleggings- en informatiekaders (SIIF's – structured implementation and information networks) kunnen ontwikkelen voor de voornaamste EU-milieuwetgeving. Deze zouden de voornaamste bepalingen van een richtlijn moeten verduidelijken en moeten aangeven welke informatiesoorten nodig zijn om aan te tonen hoe de EU-wetgeving concreet

¹² Zoals de locatie van de aangewezen gebieden.

¹³ Zoals de bewakingsgegevens.

¹⁴ De artikelen 7 en 8.

wordt uitgevoerd. Deze SIIF's zouden betrekking hebben op bestaande wetgeving en fungeren samen met initiatieven in het kader van SEIS als richtsnoer voor de ontwikkeling van informatiesystemen door de lidstaten waarmee de concrete tenuitvoerlegging voortdurend wordt gevolgd.

- hoe de EU-financiering kan worden gebruikt voor de ontwikkeling, verbetering en invoering in de lidstaten van relevante interoperabele informatiesystemen en hiermee verbonden opleiding.

Doelstelling: Verbetering van de informatie op EU-niveau

De verbeterde informatiesystemen in de lidstaten moeten worden aangevuld door betere overzichten van de hele EU die laten zien dat er inderdaad een gelijk speelveld bestaat. Het EEA heeft in samenwerking met het Bureau voor de statistiek van de Europese Unie (Eurostat) en het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (JRC) een steeds grotere rol gekregen bij het verwerken van bewakings- en andere gegevens die door de lidstaten bij de Commissie zijn ingediend. Het met steun van het EEA voorbereide jaarverslag van de Commissie over de zwemwaterkwaliteit biedt bijvoorbeeld een uitgebreid overzicht waarbij gebruik wordt gemaakt van gegevens met een geografisch referentiekader voor meer dan 21.000 zwemwateren in heel Europa. Via een internetsite kan de gebruiker gegevens downloaden en interactieve kaarten consulteren (van Europees niveau tot individuele plekken). Momenteel wordt samen met het EEA gewerkt aan proefprojecten over luchtkwaliteit en afval om de tenuitvoerlegging van de regelgeving als geheel te verbeteren.

De Commissie zal nagaan

- op welke wijze het publiek systematische en verbeterde online-informatie kan worden verstrekt over de tenuitvoerlegging, onder meer door middel van het gebruik van transparante bewakingsinstrumenten en benchmarks.
- op welke wijze met de lidstaten verder kan worden samengewerkt om de aanpak van de zwemwaterrichtlijn uit te breiden tot alle relevante EU-milieuwetgeving, eventueel in samenwerking met het EEA.

Doelstelling: Meer vertrouwen in de op nationaal, regionaal en lokaal niveau gegenereerde informatie

Voorwaarde voor vertrouwen in de EU-milieuwetgeving is dat de lidstaten gelijkwaardige inspanningen leveren wat betreft de reikwijdte en de betrouwbaarheid van de bewaking van de toestand van het milieu en andere informatie genererende initiatieven. Gezien haar steeds groeiende rol op het gebied van de verwerking en validering van milieugegevens is hier een belangrijke rol weggelegd voor het EEA.

De Commissie is van plan met het EEA samen te werken, in overeenstemming met de wettelijke taakomschrijving van het EEA, zodat het Agentschap

- de Commissie kan helpen de kwaliteit van de nationale regelingen voor toezicht op de toestand van het milieu te garanderen, en bewakingssystemen te onderzoeken om ervoor te zorgen dat zij in grote lijnen vergelijkbaar zijn, geschikt zijn voor het doel en adequaat zijn afgestemd op de grootste risico's.

- andere taken kan uitvoeren die betrekking hebben op het verstrekken van informatie over de tenuitvoerlegging van EU-maatregelen op milieugebied.

Doelstelling: Belangrijke informatieleemten opvullen bij het bevorderen van de naleving en de handhaving van de regelgeving en de bewaking van het landgebruik

Er is te weinig bekend over werkzaamheden van de lidstaten met betrekking tot de naleving en handhaving van de regelgeving door inspecteurs, openbare aanklagers en rechters. Dit maakt de keuze tussen verschillende aanpakken voor het toezicht op de naleving, met inbegrip van potentieel veelbelovende aanvullende aanpakken, die ook stimulerende maatregelen omvatten, er niet makkelijker op.

Toezicht op veranderingen van het landgebruik en de reactie hierop is van cruciaal belang voor het welslagen van een groot deel van de EU-wetgeving op milieugebied, zoals de controle op de behandeling van illegaal afval en het beheer van zeldzame habitats. Technologische vooruitgang biedt net als bij aardobservatietechnieken nieuwe mogelijkheden, zoals verlaging van de bewakingskosten, die nog niet systematisch worden benut.

De Commissie acht verbeteringen mogelijk door:

- samenwerking met de lidstaten en het aangaan van een dialoog met de voornaamste netwerken van inspecteurs, openbare aanklagers en rechters om vast te stellen welke informatiecategorieën van cruciaal belang zijn en welke de beste manier is om gegevens bijeen te brengen en te combineren.
- een initiatief om de lidstaten aardobservatietechnieken te laten inzetten om de bewaking op het terrein te verbeteren.

Waarom de EU beter moet reageren op nationaal, regionaal en lokaal niveau

Betere informatie draagt bij tot betere resultaten maar is op zich niet voldoende. Toezicht op de tenuitvoerlegging is een fundamentele taak van instanties en personen die de taak, de bevoegdheid of het recht hebben een onderzoek in te stellen, toezicht te houden, te controleren, te adviseren of verantwoording verschuldigd zijn met betrekking tot de naleving. Dit zijn ondermeer nationale inspecteurs, ombudsinstanties, openbare aanklagers, rechtbanken, accountants en ngo's en burgers die gebruik maken van hun recht op participatie en representatie. Op EU-niveau is een belangrijke rol weggelegd voor de Commissie, het Parlement, het Hof van Justitie, de Europese Ombudsman en het EEA.

Als hoedster van de verdragen maakt de Commissie gebruik van haar handhavingsbevoegdheden wanneer de vereiste resultaten ontbreken. Afgaande op het hoge aantal inbreuken, klachten en petitie in verband met de EU-milieuwetgeving lijkt versterking van het toezicht op de wetgeving in de lidstaten in het algemeen echter noodzakelijk.

Verbetering van de reactiecapaciteit op nationaal, regionaal en lokaal niveau

De Commissie stelt voor een reeks initiatieven te onderzoeken die op dit punt voor verbetering kunnen zorgen. Deze initiatieven staan weliswaar op zichzelf maar vullen elkaar ook aan en zijn doelmatiger in combinatie met elkaar. Burgers die niet de stap naar de rechtbank willen zetten, hebben er bijvoorbeeld niet veel aan wanneer de toegang tot de rechter wel maar de afhandeling van klachten niet wordt verbeterd.

Doelstelling: Inspecties en toezicht het betrekking tot de EU-wetgeving verbeteren

Inspecties en toezicht op nationaal niveau zijn van belang om het vertrouwen in de eisen van de EU-milieuwetgeving te garanderen. Voor inspecties van industriële installaties bestaat er nu al een kader met de in Aanbeveling 2001/331/EC¹⁵ bepleite minimumcriteria en bindende sectorale bepalingen. Naast de sector industriële installaties zouden alle activiteiten die potentieel schadelijke gevolgen kunnen hebben voor het milieu – variërend van het onttrekken van grondwater tot de handel in beschermde soorten – baat kunnen hebben bij aanvullende bepalingen inzake inspecties en toezicht, om deze activiteiten bijvoorbeeld beter op elkaar en beter op de risico's af te stemmen. Gezien de sectoroverschrijdende aard van de EU-milieuwetgeving (de wetgeving inzake water bijvoorbeeld en die inzake de natuur) moet bij een dergelijke aanpak volledige coherentie en coördinatie tussen de bevoegde nationale autoriteiten voorop staan.

Bij het zoeken naar een regeling voor inspecties en toezicht op nationaal niveau moet ook worden gezorgd voor een gelijk speelveld en de vereiste mate van samenwerking en samenhang bij vraagstukken met een grensoverschrijdend karakter, wil men het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten versterken.

De Commissie is van mening dat verbetering in dit verband mogelijk is door

- het bestaande kader voor inspecties en toezicht te moderniseren;
- bij elke nieuwe wetgeving na te gaan of invoeging van specifieke bepalingen inzake inspectie of toezicht werkelijk zin heeft, rekening houdend met de ervaringen die zijn opgedaan met bestaande bindende bepalingen;
- de opties te onderzoeken om de nationale inspectie- en toezichtsactiviteiten op EU-niveau doelgericht aan te vullen met behulp van

- een inspectie- en toezichtcapaciteit op EU-niveau;
- een beperkte inspectierol voor de Commissie die de bestuurlijke autonomie van de lidstaten in acht neemt (naar het voorbeeld van de ozon-verordening¹⁶), of bevoegdheden om de inspecties van de lidstaten te controleren, zoals bepaald in de richtlijn dierproeven¹⁷;
- een meer systematisch gebruik van peer-reviews, uitgaande van bestaande IMPEL-initiatieven (het netwerk van nationale inspecteurs);
- regelingen voor input van onafhankelijke deskundigen op *ad hoc* basis voor situaties met specifieke uitvoeringsproblemen.

Doelstelling: Betere afhandeling van klachten en bemiddeling op nationaal niveau

¹⁵ Aanbeveling 2001/331/EG betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties in de lidstaten, PB L 118 van 27.4.2001.

¹⁶ Verordening (EG) nr. 1005/2009 betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen, PB L 286 van 31.10.2009.

¹⁷ Richtlijn 2010/63/EU betreffende de bescherming van dieren die voor wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt, PB L 276 van 20.10.2010.

Momenteel is er geen algemeen kader dat voorschrijft hoe de bevoegde autoriteiten klachten op nationaal niveau moeten afhandelen. Met een aanpak waarbij zowel rechtstreekse klachten als klachten in het toetsingsstadium worden afgehandeld, kunnen bezwaren en klachten waarschijnlijk consequenter en tijdiger worden afgehandeld.

Systemen voor de afhandeling van klachten kunnen de interactie tussen burgers en autoriteiten verbeteren hoewel ook situaties denkbaar zijn waarin bemiddeling of andere soortgelijke mechanismen voor geschillenbeslechting nuttiger zijn.

Met een betere afhandeling van klachten op nationaal niveau wordt geenszins getornd aan het recht een klacht in te dienen bij de Commissie, maar wordt wel een stuk frustratie weggenomen bij de burger die zich bij gebrek aan nationale rechtsmiddelen tot de EU-instellingen wendt. Dergelijke verbeteringen zouden ook op één lijn liggen met een recente trend in ander EU-beleid, met name op het gebied van consumentwetgeving¹⁸, waarbij op nationaal niveau specifiek wordt voorzien in procedures voor klachtenafhandeling en geschillenbeslechting.

De Commissie vindt het nuttig een initiatief te onderzoeken dat de afhandeling van klachten door de lidstaten moet verbeteren. Dit initiatief zou bijvoorbeeld bindende of niet-bindende algemene criteria kunnen omvatten, aangevuld door sectorspecifieke bindende bepalingen, en zou de volgende punten kunnen bestrijken:

Klachten waarbij de noodzaak voor interventie van de bevoegde autoriteit centraal staat. De EU-criteria voor de afhandeling van klachten moeten gericht zijn op een gelijk speelveld wat betreft de reactiecapaciteit van de bevoegde autoriteiten en moeten algemene waarborgen bieden op het gebied van vertrouwelijkheid, registratie en tijdige behandeling.

Klachten waarbij claims in verband met nalatigheid of ontoereikend optreden van de autoriteiten centraal staan. De EU-criteria voor afhandeling van klachten beogen burgers instrumenten te bieden waarmee zij hun klacht kunnen laten toetsen door een onafhankelijk nationaal beroepsorgaan, zoals een ombudsinstantie.

Klachten waarbij bemiddeling of een ander soortgelijk mechanisme voor geschillenbeslechting aangewezen is. EU-criteria zouden in een dergelijk mechanisme kunnen voorzien voor situaties waarin beide partijen menen baat te hebben bij een minnelijke schikking.

Doelstelling: De toegang tot de rechter verbeteren.

Specifieke bepalingen die willen zorgen voor een redelijke toegang tot de rechter zijn momenteel beperkt tot een paar gebieden van de EU-milieuwetgeving. Bij een voorstel van de Commissie van 2003¹⁹ dat het verbreden van deze toegang wil vergemakkelijken, is geen voortgang geboekt, maar de bredere context is wel gewijzigd. Het Hof van Justitie heeft onlangs bevestigd dat de nationale rechtbanken de regels inzake toegang tot de rechter moeten interpreteren op een wijze die in overeenstemming is met het Verdrag van Aarhus²⁰.

¹⁸ Richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG, PB L 211 van 14.8.2009.

¹⁹ COM(2003) 624 definitief.

²⁰ Zaak C-240/09.

Momenteel heerst er nog onzekerheid over dit aspect bij de nationale rechtbanken en de economische en milieubelanghebbenden.

De Commissie is van mening dat moet worden nagegaan op welke wijze nationale rechtbanken en economische en milieubelanghebbenden meer zekerheid kan worden verschaft. Mogelijkheden zijn onder meer:

- richtsnoeren formuleren om rekening te houden met uitgebreide recente rechtspraak teneinde de tenuitvoerlegging van de bestaande bepalingen inzake toegang tot de rechter te verbeteren²¹ en
- voorwaarden op EU-niveau vaststellen voor een efficiënte en doelmatige toegang tot de nationale rechters voor alle gebieden van de EU-milieuwetgeving.

Doelstelling: verbetering van de resultaten voor het milieu door capaciteitsopbouw en voor de lidstaten bindende tenuitvoerleggingsovereenkomsten

Op Europees niveau zijn er netwerken opgericht door ombudsinstanties, milieuagentschappen, inspecteurs, juristen die met regeringen samenwerken, rechters en openbare aanklagers. Ondanks een aantal initiatieven wordt het samenwerkingspotentieel nog niet in alle netwerken volledig benut. Zo moet er bijvoorbeeld nog voor worden gezorgd dat netwerken over stabiele secretariaten beschikken zodat zij ook op langere termijn doelmatig kunnen functioneren en projecten en initiatieven kunnen identificeren en uitvoeren die de leden van het netwerk kunnen helpen en de tenuitvoerlegging vergemakkelijken.

Netwerken kunnen ook binnen een lidstaat nuttig zijn, bijvoorbeeld om regionale en lokale overheden meer te betrekken bij de tenuitvoerlegging. Ook contacten tussen nationale inspecteurs of openbare aanklagers kunnen een belangrijke bijdrage leveren²².

Wanneer zich problemen voordoen moeten lidstaten kordaat optreden en maatregelen nemen met benchmarks en tijdschema's om de vereiste resultaten te kunnen bereiken. Deze verbintenissen moeten geformaliseerd worden en openbaar worden gemaakt zodat de lidstaten, het Europees Parlement, het bedrijfsleven en de burgers erop kunnen vertrouwen dat hun belangen in een gestructureerd kader worden behartigd. Dit kan gebeuren door partnerschapsovereenkomsten met betrekking tot de tenuitvoerlegging die moeten bijdragen tot betere milieuresultaten.

De Commissie is van mening dat verbetering in dit verband mogelijk is met behulp van

- actieve samenwerking met EU-netwerken, waarbij hun specifieke rol en sterke punten centraal staan, dubbel werk wordt vermeden en communicatie tussen netwerken onderling wordt vergemakkelijkt. Bij deze samenwerking wordt rekening gehouden met de autonome rol van zowel de Commissie als de netwerken. Hierbij moet worden gedacht aan bijvoorbeeld steun voor de opleiding van aanklagers en onderzoekers en rechters. Andere resultaten van dergelijke netwerken zijn bijvoorbeeld:

²¹ Richtlijn 2003/35/EG.

²² Ter illustratie dienen voorbeelden uit Ierland en Vlaanderen.

- informatie over succesvolle aanvullende aanpakken op het gebied van naleving en handhaving;
- advies of andere vormen van bijstand ten behoeve van nationale ombudsinstanties inzake onderzoek of klachten met betrekking tot EU-milieuwetgeving;
- voorstellen voor criteria met betrekking tot het opleggen van administratieve of strafrechtelijke sancties in het geval van aanklagers;
- advies over de manier waarop leemten in de kennis over maatregelen die op nationaal niveau worden genomen om naleving en handhaving van de voorschriften te bevorderen, kunnen worden opgevuld;
- algemeen advies over de uitvoerbaarheid en afdwingbaarheid van EU-milieuvoorstellen.

- gemeenschappelijke organisatie van evenementen en conferenties over de tenuitvoerlegging met het Comité van de Regio's en oprichting van een technisch platform voor samenwerking over het milieu in navolging van het reeds bestaande platform inzake gezondheid;
- uitvoeringsovereenkomsten die onverminderd de bepalingen van de Verdragen en de rol van de Commissie als hoedster van de verdragen de lidstaten verplichten tot maatregelen die preventief de capaciteit om te kunnen zorgen voor een doelmatige uitvoering versterken of, in voorkomend geval, maatregelen met een corrigerende werking om doelgericht specifieke problemen aan te pakken. Partnerschapsovereenkomsten met betrekking tot de uitvoering kunnen steun van de EU in een vroeg stadium richten op versterkte uitvoeringsstructuren in de lidstaten en kunnen gekoppeld worden aan andere in deze mededeling genoemde initiatieven, zoals doelmatige informatiesystemen, mechanismen voor de afhandeling van klachten en inspecties. Ook zouden zij, per geval, de plannen van de lidstaten kunnen steunen om specifieke problemen op te lossen door middel van doelgerichte programma's waarvoor voldoende middelen zijn uitgetrokken en waarin bepaalde ijkpunten, waarborgen voor transparantie en andere vrijwaringsbepalingen zijn opgenomen.

Conclusie

Deze mededeling vormt een aanvulling op de eerdere mededelingen van 2007 en 2008 en een verdieping van ideeën om de lidstaten betere instrumenten te verschaffen met het oog op een verbetering van de concrete tenuitvoerlegging.

Kennis en reactiecapaciteit zijn elkaar aanvullende facetten van de tenuitvoerlegging. Door een betere kennis kunnen douaneautoriteiten bijvoorbeeld betere strategieën inzetten om controle uit te oefenen op de illegale handel in afval en bedreigde soorten.

Aan uitvoering hangt wel een prijskaartje. De kosten van niet-uitvoering liggen echter vaak aanzienlijk hoger en de in deze mededeling voorgestelde stappen zijn dan ook een zekere investering, niet alleen voor de toekomst maar ook voor het heden.

Deze mededeling is gericht tot het Europees Parlement, de lidstaten, hun burgers en alle actoren op het gebied van uitvoering en handhaving van de milieuwetgeving. Het Zevende milieuactieprogramma moet zorgen voor de juiste follow-up en specifieke maatregelen zullen aan een effectbeoordeling worden onderworpen.