



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 14.11.2007
COM(2007) 707 definitief

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

**over de toetsing van Aanbeveling 2001/331/EG betreffende minimumcriteria voor
milieu-inspecties in de lidstaten**

[SEC(2007) 1493]

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

**over de toetsing van Aanbeveling 2001/331/EG betreffende minimumcriteria voor
milieu-inspecties in de lidstaten**

INLEIDING

Inspecties zijn een belangrijk instrument om de uitvoering en de handhaving van de communautaire milieuwetgeving te garanderen.

In 2001 hebben het Europees Parlement en de Raad, na te hebben vastgesteld dat er tussen de inspectiesystemen van de lidstaten grote verschillen bestonden, Aanbeveling 2001/331/EG betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties in de lidstaten¹ aangenomen.

De aanbeveling bevat niet-verbindende criteria voor de planning, de uitvoering en de follow-up van en de rapportage over milieu-inspecties. Doel is, de naleving van de communautaire milieuwetgeving te versterken en bij te dragen tot een meer uniforme uitvoering en handhaving ervan in alle lidstaten.

Aan de lidstaten is gevraagd verslag uit te brengen over de manier waarop zij de aanbeveling ten uitvoer hebben gelegd en over hun ervaringen bij de toepassing ervan. De Commissie is verzocht om op basis van deze verslagen en alle overige beschikbare informatie een verslag over de uitvoering van de aanbeveling op te stellen en een voorstel te formuleren ter verdere ontwikkeling daarvan, zo nodig in de vorm van een richtlijn.

Het verslag met een overzicht van de beschikbare informatie over de uitvoering en toepassing van de aanbeveling is aan deze mededeling gehecht².

Alvorens concrete voorstellen te formuleren, wacht de Commissie de inbreng in van de andere instellingen, het informele netwerk van Europese handhavingsinstanties (IMPEL³) en andere belanghebbende partijen.

Deze mededeling is in overeenstemming met de agenda voor betere regelgeving, aangezien naleving en handhaving een integrerend onderdeel uitmaken van de regelgevingscyclus.

Deze mededeling wordt toegezonden aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. De Commissie wil hiermee haar visie op de verdere ontwikkeling van de aanbeveling uiteenzetten en een brede gedachtewisseling met de andere instellingen en belanghebbende partijen op gang brengen.

Het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's worden uitgenodigd om hun standpunt over de in deze mededeling aan de orde gestelde kwesties bekend te maken.

In de loop van 2007 zal de Commissie vergaderingen met de belanghebbende partijen beleggen en een raadpleging organiseren via het internet.

¹ PB L 118 van 27.4.2001, blz. 41.

² Werkdocument SEC XXXX van de diensten van de Commissie, Verslag over de uitvoering van Aanbeveling 2001/331/EG betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties in de lidstaten, gevoegd bij de Mededeling van de Commissie over de toetsing van Aanbeveling 2001/331/EG.

³ Europees Netwerk voor de uitvoering en handhaving van de milieuwetgeving, <http://ec.europa.eu/environment/impel/index.htm>

Voor de inbreng van IMPEL zal gebruik worden gemaakt van het IMPEL-project over de verdere ontwikkeling van de aanbeveling, dat tegen eind 2007 dient te zijn afgerond.

In het licht van de resultaten van dit overleg zal de Commissie in 2008 een voorstel doen over een passende manier om de aanbeveling verder te ontwikkelen.

1. UITVOERING VAN DE AANBEVELING IN DE LIDSTATEN

Alle lidstaten hebben een verslag over de uitvoering van de aanbeveling en een verslag over de bij de toepassing ervan opgedane ervaringen ingediend.

In vele gevallen was de ingediende informatie onvolledig of moeilijk vergelijkbaar. Voor sommige lidstaten waar de bevoegdheid voor het uitvoeren van milieu-inspecties bij de regio's berust, was het onmogelijk conclusies op nationaal niveau te trekken. Voorts moet worden opgemerkt dat hoewel sommige lidstaten in 2006 geactualiseerde gegevens hebben verstrekt, het leeuwendeel van de informatie betrekking heeft op de situatie in 2002-2003.

Ondanks deze hiaten in de beschikbare informatie is duidelijk dat weliswaar bijna alle lidstaten de aanbeveling gedeeltelijk (en in uiteenlopende mate) ten uitvoer hebben gelegd, maar dat slechts in enkele gevallen sprake is van volledige uitvoering. Nadere informatie over de uitvoering van de aanbeveling is opgenomen in het bijgaande verslag.

Uit de beschikbare informatie blijkt dat er nog steeds grote verschillen zijn in de manier waarop milieu-inspecties in de Gemeenschap plaatsvinden. Het bestaan van deze verschillen betekent dat de onverkorte uitvoering van de milieuwetgeving in de Gemeenschap niet is gegarandeerd. Voor het bedrijfsleven leidt dit ook tot concurrentievervalsing.

De onvolledige tenuitvoerlegging is ten dele te wijten aan het feit dat de lidstaten er een verschillende interpretatie op nahouden van de definities en criteria van de aanbeveling en de verslagleggingseisen.

Er lijken ook grote verschillen te bestaan wat betreft de politieke prioriteit die in de lidstaten aan milieu-inspecties wordt toegekend. Sommige lidstaten hebben erop gewezen dat de beperkte middelen die de inspectie-instanties ter beschikking staan, hen niet in staat stellen een volledig waterdicht systeem van milieu-inspecties op te zetten.

2. ASPECTEN VAN DE AANBEVELING DIE VOOR VERBETERING VATBAAR ZIJN

Uit de beschikbare informatie blijkt dat over de volgende elementen verder moet worden nagedacht teneinde de doeltreffendheid van de aanbeveling te verbeteren.

2.1. Omschrijving van de werkingssfeer

De aanbeveling is thans van toepassing op milieu-inspecties van alle industriële installaties en andere bedrijven en inrichtingen waarvan de emissies in de lucht, de lozingen in water of de afvalverwijderings- of terugwinningsactiviteiten krachtens de wetgeving van de Gemeenschap onderworpen zijn aan voorschriften betreffende toestemming of vergunningen. Het lijkt noodzakelijk deze definitie van de werkingssfeer te verduidelijken. De werkingssfeer is door de lidstaten op uiteenlopende wijze geïnterpreteerd, wat heeft geleid tot grote verschillen wat betreft het aantal milieu-inspectieplichtige installaties alsook de fractie van de installaties die jaarlijks in de lidstaten wordt geïnspecteerd. Zo passen sommige lidstaten de aanbeveling alleen toe op installaties die onder de IPPC-richtlijn⁴ vallen, terwijl andere ze ook toepassen

⁴ Richtlijn 96/61/EG van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, PB L 257 van 10.10.1996, blz. 1.

op andere installaties. Dit interpretatieverschil is met name relevant in de sector afvalstoffen, waar voor vele niet onder de IPPC-richtlijn vallende installaties niettemin inspectievoorschriften gelden.

De thans gehanteerde omschrijving van de werkingssfeer is vooral toegespitst op industriële en afvalverwerkingsinstallaties en sluit allerlei activiteiten uit die krachtens de communautaire milieuwetgeving aan regels zijn onderworpen.

Met name bevat de aanbeveling geen criteria voor inspecties van afvaltransporten. De grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen is op EU-niveau geregeld bij de afvaltransportverordening⁵. De uitvoering van deze verordening is voor de Commissie een prioriteit. Bij gezamenlijke inspecties die in het kader van IMPEL door 13 lidstaten tegelijkertijd in 30 EU-havens zijn uitgevoerd, bleek circa 50% van de afvaltransporten illegaal. Deze bevindingen, alsook recente ophefmakende incidenten met illegale afvaltransporten - zoals het dumpen van afvalstoffen in Ivoorkust, waarbij dodelijke slachtoffers zijn gevallen en ernstige milieuschade is veroorzaakt - hebben ertoe geleid dat bij de lidstaten, de Europese instellingen, de NGO's en het brede publiek veelvuldig de roep wordt gehoord om de afvaltransportverordening strenger te handhaven, met name ten aanzien van de uit te voeren inspecties. Het is van essentieel belang dat de lidstaten van de Gemeenschap samenwerken bij de bestrijding van illegale afvaltransporten. De nieuwe afvaltransportverordening, die in 2006 is aangenomen en in juli 2007 in werking is getreden, bevat een aantal bepalingen die moeten resulteren in een betere handhaving van de verordening en versterkte samenwerking tussen de lidstaten. Er zijn daarin echter geen criteria voor inspecties van afvaltransporten opgenomen.

De aanbeveling bevat evenmin criteria voor de inspectie van Natura 2000-gebieden. De EG-wetgeving inzake natuurbehoud (de vogelrichtlijn⁶ en de habitatrichtlijn⁷) beoogt de totstandbrenging van een Europees ecologisch netwerk van "speciale beschermingszones" (Natura 2000) alsmede de bescherming en verhoging van de natuurwaarde van de gebieden die daar deel van uitmaken. De correcte uitvoering van deze wetgeving is van groot belang voor het natuurbehoud in de EU. De Commissie verheugt zich dan ook over de oprichting van het "Green Enforce Network", dat de samenwerking en de uitwisseling van ervaringen tussen de lidstaten wil stimuleren om de uitvoering van de wetgeving inzake natuurbehoud te vergemakkelijken. Het Green Enforce Network beraadt zich momenteel over de mogelijkheid om bij te dragen tot de verdere ontwikkeling van milieu-inspecties door het opstellen van criteria voor de inspectie van Natura 2000-gebieden.

Andere milieuwetgeving die buiten het bestek van de aanbeveling valt, betreft de registratie en toelating van chemische stoffen (REACH⁸), de beperking van de aanwezigheid van bepaalde gevaarlijke stoffen in producten (bijv. de richtlijn gevaarlijke stoffen in elektrische

⁵ Verordening (EG) nr. 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen, PB L 190 van 12.7.2006, blz. 1.

⁶ Richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand, PB L 103 van 25.4.1979, blz. 1, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 91/244/EEG, PB L 115 van 8.5.1991, blz. 41.

⁷ Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7.

⁸ Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie, PB L 396 van 30.12.2006, blz. 1.

en elektronische apparatuur⁹), de handel in bedreigde soorten¹⁰ alsook activiteiten in samenhang met genetisch gemodificeerde organismen en regelingen inzake de aansprakelijkheid van de producent.

2.2. Verduidelijking van definities

Uit de verslagen komt naar voren dat bepaalde in de aanbeveling gebruikte termen door de lidstaten op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Dat heeft geleid tot verschillen wat betreft de uitvoering van de aanbeveling in de lidstaten en de informatie die door de lidstaten wordt gerapporteerd.

Met name de volgende termen worden verschillend geïnterpreteerd:

– Inspectie, controle, audit

Overeenkomstig de aanbeveling worden onder "inspectie" activiteiten verstaan die de controle en bevordering van de naleving van de toepasselijke milieuvorschriften door de gecontroleerde installaties en de bewaking van de milieueffecten van installaties behelzen. In de aanbeveling wordt een aantal voorbeelden van dergelijke activiteiten opgesomd. Bij de omschrijving van de genoemde inspectieactiviteiten worden de termen "controle" en "audit" gebezigd, maar deze worden niet gedefinieerd.

De definitie van "inspectie" in de aanbeveling is dus erg ruim en moet geacht worden alle activiteiten te omvatten die erop gericht zijn de naleving van milieuvorschriften door installaties te bevorderen. De lidstaten hebben daaraan echter verschillende invullingen gegeven, waarbij sommige een heel restrictieve (bijv. alleen directe controles in de installaties zelf) en andere een veel ruimere interpretatie hanteren.

Dit verschil in interpretatie heeft gevolgen voor de uitvoering van de aanbeveling en met name voor de planning van de inspecties, aangezien alle activiteiten in kwestie in de inspectieplannen moeten worden opgenomen. Het bemoeilijkt ook een vergelijking van de door de lidstaten verstrekte informatie over de uitgevoerde inspecties, met name wat betreft het percentage gecontroleerde installaties dat werd geïnspecteerd.

– Inspectie-instanties

Overeenkomstig de aanbeveling zijn de inspectie-instanties door de lidstaten ingestelde of aangewezen overheidsinstanties die bevoegd zijn voor onder de aanbeveling vallende aangelegenheden, alsook de rechtspersonen waaraan die instanties deze taken delegeren om ze op hun gezag en onder hun toezicht uit te voeren, op voorwaarde dat die rechtspersonen geen persoonlijk belang hebben bij de uitkomst van de door hen uitgevoerde inspecties. In sommige lidstaten waar een groot aantal instanties direct of indirect bij inspectieactiviteiten betrokken is, viel soms moeilijk te bepalen welke instanties als inspectie-instanties moesten worden aangemerkt. Dit gebrek aan duidelijkheid heeft gevolgen voor de uitvoering van de aanbeveling en met name voor de planning van de inspecties, aangezien de activiteiten van alle inspectie-instanties in de plannen moeten worden opgenomen.

– Inspectieplan, inspectieprogramma

⁹ Richtlijn 2002/95/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur, PB L 37 van 13.2.2003, blz. 19.

¹⁰ Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer, PB L 61 van 3.3.1997, blz. 1.

De termen "inspectieplan" en "inspectieprogramma" worden in de aanbeveling niet gedefinieerd. Sommige lidstaten lijken er verschillende interpretaties van het begrip "inspectieplan" op na te houden. Een dergelijk plan dient een strategisch document voor de vaststelling van prioriteiten m.b.t. milieu-inspecties te zijn. Er lijkt enige verwarring te bestaan met het "inspectieprogramma", waarin wordt aangegeven welke installaties in de loop van een bepaalde periode moeten worden geïnspecteerd; volgens de aanbeveling vormt het inspectieprogramma een onderdeel van het inspectieplan. Het gevolg van een en ander is dat de inspectieplannen van vele lidstaten uitsluitend een lijst omvatten van installaties of sectoren die binnen een bepaalde termijn zullen worden geïnspecteerd. Het onderscheid tussen beide begrippen is ook relevant voor de uitvoering van de bepalingen inzake toegang tot milieu-informatie. Sommige lidstaten voeren aan dat zij hun inspectieplannen niet publiek maken omdat zij willen vermijden dat exploitanten van tevoren over op handen zijnde inspecties worden geïnformeerd en gewaarschuwd. Het onderscheid tussen plannen en programma's kan dus nuttig zijn om het beleidsaspect (plan) gescheiden te houden van het organisatorische aspect (programma); de plannen kunnen dan worden bekendgemaakt zonder dat moet worden gevreesd dat inspecties daardoor zinloos worden.

– Grensoverschrijdend mechanisme

Overeenkomstig de aanbeveling dienen de lidstaten de coördinatie te bevorderen van inspecties met betrekking tot installaties en activiteiten die een significant grensoverschrijdend effect kunnen hebben. De ter zake verstrekte informatie in de verslagen van de lidstaten was onvolledig en heterogeen. Sommige lidstaten gaven voorbeelden van administratieve samenwerking met buurlanden of aangrenzende districten; sommige verwezen naar gezamenlijke inspecties van afvaltransporten in het kader van IMPEL-projecten; sommige verwezen meer in het algemeen naar de uitwisseling van ervaringen tussen lidstaten in dat kader. Als gevolg van deze interpretatieverschillen valt niet te beoordelen of de lidstaten dit onderdeel van de aanbeveling hebben uitgevoerd.

– Routinematige en incidentele inspecties

Overeenkomstig de aanbeveling maken routinematige inspecties deel uit van een vooraf vastgesteld inspectieprogramma en vinden incidentele inspecties plaats naar aanleiding van een klacht dan wel in samenhang met de afgifte, hernieuwing of wijziging van een vergunning of bij onderzoek naar ongevallen, incidenten of gevallen van niet-naleving van de voorschriften.

In sommige lidstaten zijn verschillende categorieën van inspecties in het leven geroepen, bijv. inspecties met of zonder een specifieke aanleiding, geprogrammeerde en ongeprogrammeerde inspecties, enz. Deze kunnen niet altijd zonder meer in de categorieën "routinematig" en "incidenteel" worden ondergebracht. Interpretatieverschillen m.b.t. deze termen maken het lastig in te schatten hoe goed de aanbeveling in sommige lidstaten ten uitvoer is gelegd. Het onderscheid is met name van belang voor de planning van de inspecties, aangezien in de plannen aandacht moet worden besteed aan de voor routinematige resp. incidentele inspecties uitgetrokken tijd en middelen.

2.3. Criteria voor de planning, de uitvoering en de follow-up van en de rapportage over inspecties

De aanbeveling heeft ten doel de naleving van de milieuwetgeving door de gecontroleerde installaties te verbeteren. De lidstaten dienen er ook voor te zorgen dat de milieu-inspecties gericht zijn op de totstandbrenging van een hoog niveau van milieubescherming. Om dit doel te bereiken wordt in de aanbeveling een reeks criteria aangereikt met betrekking tot de planning, uitvoering en follow-up van en de rapportage over milieu-inspecties.

2.3.1. Planning van inspecties

De aanbeveling voorziet in het opstellen van inspectieplannen en geeft algemene criteria inzake het toepassingsgebied, de grondslagen en de minimale inhoud van die plannen.

Deze criteria lijken niet in alle lidstaten integraal te worden toegepast. In vele lidstaten omvatten de inspectieplannen geen strategische elementen maar alleen lijsten van installaties of sectoren die binnen een bepaalde termijn zullen worden geïnspecteerd.

Ook afgezien van de noodzaak om bepaalde kernbegrippen met betrekking tot de planning van de inspecties te verduidelijken, zoals uiteengezet in punt 2.2., lijkt er ruimte te zijn voor verdere verbetering van die planning in de lidstaten. Dit zou de lidstaten in staat stellen de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk te gebruiken door een meer gerichte inspectie van installaties. Sommige lidstaten maken nu al gebruik van geavanceerde systemen voor de planning van inspecties. Er is gesuggereerd dat een risicogerelateerde beleidsaanpak van de planning van inspecties een goede manier is om tot een betere inspectiepraktijk te komen. Een dergelijke risicogerelateerde aanpak kan gebaseerd zijn op verschillende criteria zoals het milieurisico, de milieudoelstellingen en de voorgeschiedenis van de installatie wat betreft naleving van de voorschriften. Een voorbeeld van een dergelijke benadering is het OPRA-systeem ("Operator and Pollution Risk Appraisal") in het Verenigd Koninkrijk, dat gebaseerd is op een aantal criteria zoals de complexiteit van de installaties, de ligging en de emissies daarvan alsook de prestaties van de exploitant en de voorgeschiedenis van de installatie.

2.3.2. Uitvoering van inspecties

In de aanbeveling wordt gesteld dat de inspectie-instanties regelmatig bezoeken ter plaatse moeten afleggen als onderdeel van de routinematige inspecties, alsook in geval van klachten, ongevallen, incidenten of gevallen van niet-naleving van de voorschriften en na de verlening c.q. vóór de herverlening, hernieuwing of wijziging van een vergunning. Er worden criteria gegeven inzake de manier waarop deze bezoeken ter plaatse dienen te worden uitgevoerd. De bevindingen van deze bezoeken ter plaatse moeten worden neergelegd in rapporten die aan de exploitant worden toegezonden en publiek worden gemaakt. Ernstige ongevallen, incidenten of gevallen van niet-naleving van de voorschriften moeten worden onderzocht om de oorzaken en verantwoordelijkheden vast te stellen, de milieueffecten te verzachten of te verhelpen en vast te stellen welke actie moet worden ondernomen en welke sancties of handhavingsmaatregelen eventueel moeten worden getroffen. Een passende follow-up door de exploitant moet worden gegarandeerd. Voor andere inspectieactiviteiten gelden geen criteria.

2.3.3. Evaluatie van de inspectieplannen

Hoewel in de aanbeveling niet uitdrukkelijk wordt gesteld dat de tenuitvoerlegging van de inspectieplannen moet worden geëvalueerd, wordt de lidstaten in punt VIII van de aanbeveling gevraagd een evaluatie van het welslagen of falen van de inspectieplannen in hun verslag op te nemen.

De evaluatie van het succes van de inspectieplannen wordt gezien als een belangrijk instrument om de planning van de inspecties te verbeteren. Sommige lidstaten beschikken over verfijnde systemen om het succes van hun inspectieplannen te meten. Die systemen zijn hun dienstig geweest bij het vormgeven van hun toekomstige plannen.

2.4. Rapportage

De eerste rapportageronde heeft een grote hoeveelheid informatie opgeleverd over de manier waarop de aanbeveling in de lidstaten wordt uitgevoerd en toegepast. Deze informatie is evenwel niet altijd vergelijkbaar en laat niet altijd toe duidelijke conclusies te trekken over de doeltreffendheid van de inspectiesystemen in de lidstaten. Er is gesuggereerd dat een

eenvoudiger verslagleggingssysteem moet worden ontwikkeld dat specifiek op het meten van het succes van de inspectiesystemen is afgestemd. Om de vergelijkbaarheid van de gegevens te garanderen moet voor dat verslagleggingssysteem een zeer duidelijk, uniform format worden vastgesteld.

2.5. Toegang tot informatie

In de aanbeveling wordt gesteld dat de inspectieplannen en de inspectierapporten openbaar zouden moeten worden gemaakt overeenkomstig Richtlijn 90/313/EEG. Die richtlijn is inmiddels vervangen door Richtlijn 2003/4/EG. De nieuwe richtlijn specificeert in meer detail dan de voorgaande wat moet worden verstaan onder milieu-informatie en op welke gronden de toegang tot informatie kan worden geweigerd. Ze expliciteert ook de verplichting om actief informatie beschikbaar te maken voor het publiek, bijv. via het internet.

Uit de verslagen blijkt dat een aantal lidstaten de inspectieplannen en rapporten niet bekendmaakt. De lidstaten geven daarvoor verschillende redenen op. Vaak bestaan de inspectieplannen uit lijsten van installaties die in de loop van een bepaalde periode zullen worden geïnspecteerd. Deze informatie bekendmaken kan het succes van de inspecties in het gedrang brengen. Ook worden inspectierapporten vaak niet bekendgemaakt omdat ze vertrouwelijke commerciële informatie kunnen bevatten.

Op de informatie met betrekking tot milieu-inspecties zijn de eisen van Richtlijn 2003/4/EG van toepassing, zodat de wettelijke verplichting tot bekendmaking van deze informatie reeds bestaat. Die richtlijn voorziet ook in voldoende ontheffingsgronden op basis waarvan de toegang tot bedoelde informatie kan worden geweigerd als de bescherming van enig hoger belang dit vereist.

Het laat zich aanzien dat in vele gevallen de fundamentele reden voor het niet uitvoeren van deze bepalingen de moeilijkheid is voor de betrokken instanties om op een praktische manier de vertrouwelijke informatie gescheiden te houden van de informatie die openbaar moet worden gemaakt. Zo dient met name een manier te worden gevonden om het publiek inzage te geven in het strategische gedeelte van het inspectieplan zonder tegelijk de lijst van installaties die binnen een bepaalde termijn zullen worden geïnspecteerd openbaar te maken.

3. VOORSTELLEN VOOR MOGELIJKE VERBETERINGEN

Vóór de aanbeveling werd aangenomen, was er discussie over de vraag of de criteria voor milieu-inspecties juridisch verbindend dienden te zijn of niet. Het resultaat van deze discussie was de aanneming van een niet-verbindende aanbeveling en een verzoek aan de Commissie om deze aanbeveling in het licht van de ervaringen die met de uitvoering ervan werden opgedaan, te evalueren en zo nodig een voorstel voor een richtlijn in te dienen.

Naar de mening van de Commissie maakt de onvolledige tenuitvoerlegging van de aanbeveling het noodzakelijk de vaststelling van juridisch verbindende voorschriften inzake milieu-inspecties te overwegen. Voorts is het noodzakelijk de algemene criteria voor milieu-inspecties te verduidelijken en te zorgen voor aanvullende richtsnoeren en uitwisseling van informatie m.b.t. de uitvoering ervan. Daarom worden de volgende acties voorgesteld:

3.1. Herziening van de aanbeveling

De aanbeveling moet worden gezien als een algemeen kader voor milieu-inspectiesystemen in de lidstaten. De daarin vermelde criteria zijn van algemene aard en beschrijven hoe milieu-inspecties moeten worden gepland en uitgevoerd en welk vervolg daaraan moet worden gegeven. Deze criteria lijken wegens hun zeer algemene en beschrijvende karakter niet geschikt om in juridisch verbindende voorschriften te worden omgezet.

Wel dient de aanbeveling te worden aangepast om de uitvoering ervan te verbeteren en de doeltreffendheid ervan te vergroten. Met name dient te worden onderzocht of de werkingssfeer moet worden verbreed zodat de aanbeveling voor zover mogelijk van toepassing wordt op alle voor het milieu belangrijke activiteiten. De definitie m.b.t. inspecties moeten worden verduidelijkt. De nadere uitwerking van criteria voor de planning van inspecties moet worden overwogen. Er dient een zo eenvoudig en helder mogelijk verslagleggingssysteem te worden ingesteld dat vergelijkbare informatie oplevert over de manier waarop de inspectiesystemen functioneren en over de vraag of zij hun doel – de naleving van de milieuwetgeving verbeteren – inderdaad bereiken.

3.2. Sectorale inspectievoorschriften

Naast de algemene criteria voor milieu-inspecties van de aanbeveling moeten specifieke, juridisch verbindende voorschriften voor de inspectie van bepaalde installaties of activiteiten in sectorale wetgevingsinstrumenten worden opgenomen. Juridisch verbindende voorschriften zijn noodzakelijk om te garanderen dat aan de inspecties een hogere politieke prioriteit wordt toegekend en dat de milieuwetgeving overal in de Gemeenschap beter wordt gehandhaafd. Als de inspectievoorschriften in afzonderlijke besluiten worden omschreven, biedt dat het voordeel dat ze op de specifieke aard en risico's van de betrokken installaties of activiteiten kunnen worden afgestemd en preciezer en doelgerichter kunnen zijn dan de algemene criteria. Dergelijke sectorale inspectievoorschriften kunnen een aanvulling vormen op de aanbeveling, maar zij kunnen ook betrekking hebben op installaties of activiteiten waarop de aanbeveling niet van toepassing is.

Een voorbeeld van een bestaand, goed functionerend sectoraal inspectiesysteem is het systeem dat bij de Seveso II-richtlijn¹¹ is ingesteld ter beheersing van het gevaar van zware ongevallen. Krachtens die richtlijn moeten de bevoegde instanties een systeem van inspecties of andere controlemaatregelen opzetten dat op het type inrichting in kwestie is afgestemd. Die richtlijn voorziet in een minimale frequentie van één inspectie ter plaatse per jaar en verplicht de lidstaten om ervoor te zorgen dat voor elke inrichting een inspectieprogramma wordt opgesteld, dat na elke inspectie een verslag wordt opgesteld en dat zo nodig wordt gecontroleerd of het management van de inrichting daaraan binnen een redelijke termijn het passende gevolg heeft gegeven.

Als onderdeel van de toetsing van de IPPC-richtlijn¹², die deel uitmaakt van het wetgevingswerkprogramma van de Commissie voor 2007, en op basis van een analyse van de uitvoering van deze wetgeving zal de Commissie onderzoeken op welke manier kan worden gezorgd voor een beter nalevingskader dat de inspectie van IPPC-installaties in de lidstaten consistent en betrouwbaarder kan maken.

De Commissie overweegt of zij specifieke juridisch verbindende regels voor inspecties van afvaltransporten zal voorstellen. In tegenstelling tot inspecties van installaties vinden inspecties van afvaltransporten plaats op allerlei locaties, zoals zeehavens, wegen en grensovergangen, en is daarbij meestal een groot aantal instanties betrokken, zoals douanediens, politie en milieu-instanties. Er moeten specifieke criteria worden uitgewerkt om een voldoende inspectiefrequentie en -kwaliteit te garanderen en te zorgen voor passende opleiding en samenwerking tussen de betrokken instanties.

¹¹ Richtlijn 96/82/EG betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, PB L 10 van 14.1.1997, blz. 13, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2003/105/EG, PB L 345 van 31.12.2003, blz. 97.

¹² Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

In het geval van productgerelateerde wetgeving, zoals Richtlijn 2002/95/EG betreffende beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur¹³, wordt de naleving gecontroleerd door middel van een systeem van marktbevakings- en conformiteitsbeoordelingsprocedures. Onderzocht moet worden of het nodig is dit systeem ter gelegenheid van de aan de gang zijnde toetsing van deze richtlijn aan te scherpen.

Andere onderdelen van de milieuwetgeving die momenteel worden herbezien of voorbereid, mede met het oog op een eventueel noodzakelijke invoering of versterking van inspectievoorschriften, zijn:

- Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad¹⁴;
- Verordening (EG) nr. 2037/2000 betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen¹⁵;
- Richtlijn 98/83/EG betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water¹⁶;
- Richtlijn 86/609/EEG inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende de bescherming van dieren die voor experimentele en andere wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt¹⁷;
- Richtlijn 2002/96/EG betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur¹⁸;
- Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer¹⁹;
- een toekomstige richtlijn over de injectie en ondergrondse opslag van koolstof.

De kwestie van de inspecties dient ook bij toekomstige herzieningen van de wetgeving aan de orde te komen.

3.3. Ontwikkeling van richtsnoeren en samenwerking tussen de lidstaten

IMPEL heeft een lange reeks projecten uitgevoerd ter versterking van de samenwerking en ter bevordering van de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten inzake milieu-inspecties²⁰. De Commissie heeft aan deze projecten deelgenomen en deze actief ondersteund.

De volgende projecten verdienen een speciale vermelding.

Het IMPEL-toetsingsinitiatief (IMPEL Review Initiative, IRI) behelst dat een team van ervaren inspecteurs uit verschillende landen wordt uitgezonden om de door een kandidaat-inspectoraat toegepaste regelingen te toetsen aan de praktijk in de inspectoraten waarvan de leden van het team deel uitmaken. Tussen 2001 en 2007 zijn op vrijwillige basis IRI-projecten uitgevoerd in 8 EU-lidstaten – Duitsland (Mannheim), Ierland (Wexford), België (Brussel), Frankrijk (Douai), Nederland (Zwolle), Spanje (Santiago de Compostela), Zweden

¹³ PB L 37 van 13.2.2003, blz. 19.

¹⁴ PB L 275 van 25.10.2003, blz. 32.

¹⁵ PB L 244 van 29.9.2000, blz. 1.

¹⁶ PB L 330 van 5.12.1998, blz. 32.

¹⁷ PB L 358 van 18.12.1986, blz. 1.

¹⁸ PB L 37 van 13.2.2003, blz. 24.

¹⁹ PB L 61 van 3.3.1997, blz. 1.

²⁰ Zie voor nadere gegevens de IMPEL-website: <http://ec.europa.eu/environment/impel/index.htm>

(Stockholm en Södertälje) en het Verenigd Koninkrijk (Schotland) – en daarnaast ook in Noorwegen.

De IMPEL-cluster grensoverschrijdend afvaltransport heeft diverse projecten inzake preventie van illegale afvaltransporten uitgevoerd, inclusief de organisatie van gezamenlijke inspectieactiviteiten.

IMPEL heeft talrijke documenten met richtsnoeren over de planning en uitvoering van inspecties opgesteld. Er is gezorgd voor uitwisseling van informatie en ervaringen tussen inspecteurs.

Al deze initiatieven hebben een gunstig effect gehad op de versterking van de inspecties in de Gemeenschap, en IMPEL moet worden aangemoedigd om door te gaan met dit type projecten.