

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 18.11.2008  
COM(2008) 773 definitief

**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 tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving van de Europese Gemeenschap**

{SEC(2008) 2851}

{SEC(2008) 2852}

{SEC(2008) 2876}

# 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 tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving van de Europese Gemeenschap

### 1. INLEIDING

Deze mededeling wil duidelijk maken hoe de nieuwe benaderingen die zijn uiteengezet in de Mededeling "Een Europa van resultaten – Toepassing van het Gemeenschapsrecht" zullen worden geïmplementeerd op het gebied van het milieu.

Zij laat zien hoe de EG-milieuwetgeving beter kan worden uitgevoerd door een combinatie van:

- legislatieve en postlegislatieve werkzaamheden ter *voorkoming van inbreuken*,
- *inspelen* op de specifieke preoccupaties van het *Europese publiek*,
- een directer en grondiger behandeling van *de belangrijkste inbreuken*,
- een sterkere *dialogue met het Europees Parlement*,
- meer transparantie, communicatie en *dialogue met het publiek* en belanghebbende partijen.

Gelet op de uitbreiding van de EU in de periode 2004-2007, de groeiende milieupreoccupaties, het groter wordende milieuacquis, belangrijke ontwikkelingen in de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie (EHJ) en de opkomst van nieuwe praktijken voor nalevingsbevordering komt deze evaluatie op het goede moment. De mededeling geeft uitdrukking aan de hogere prioriteit die aan de tenuitvoerlegging wordt verleend, met name zoals uiteengezet in het zesde milieuoactieprogramma<sup>1</sup> en de middenevaluatie ervan<sup>2</sup>, en sluit aan op het belang dat het Europees Parlement sinds jaar en dag aan dit thema hecht.

De mededeling geeft eerst een overzicht van de uitdagingen voor de toepassing van de milieuwetgeving in de EU. Vervolgens worden de specifieke middelen voor de bevordering en de verwezenlijking van de naleving van die wetgeving geschetst. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen maatregelen die inbreuken moeten voorkomen doordat zij de kwaliteit van nieuwe EG-milieuwetgeving verbeteren en degelijke nationale tenuitvoerlegging verzekeren, maatregelen die inspelen op specifieke preoccupaties van de Europese burger - onder andere via het verbeterde probleemoplossingsmechanisme en een sterkere aanwezigheid van de Commissie in de lidstaten - , criteria voor de vaststelling van inbreuken waaraan zeer veel aandacht moet worden besteed en voorstellen voor een sterkere dialoog met het Europees Parlement, de burger en belanghebbende partijen. De mededeling wordt aangevuld met twee afzonderlijke Commissiedocumenten, enerzijds een beschrijving van de sectorale uitdagingen en een overzicht van preventieve maatregelen voor nalevingsbevordering en anderzijds een samenvatting van de effectbeoordeling<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Besluit nr. 1600/2002/EG.

<sup>2</sup> Mededeling van de Commissie COM(2007) 225 definitief.

<sup>3</sup> SEC(2008) 2851 en SEC(2008) 2852.

## 2. DE UITDAGINGEN VOOR DE TENUITVOERLEGGING VAN DE EG-MILIEUWETGEVING

### 2.1. Algemene uitdagingen

Het communautaire milieuacquis is uitgebreid en ambitieus en ziet op kwesties als klimaatverandering, luchtkwaliteit, afvalbeheer, bescherming van watervoorraden en biodiversiteit, regulering van chemicaliën en milieueffectbeoordeling. Het maakt gebruik van een grote verscheidenheid van technieken, zoals productnormen, doelstellingen in verband met de staat van het milieu, verboden en beperkingen, economische instrumenten, de aanwijzing van gevoelige gebieden, plannen en programma's en bepalingen in verband met publieke inspraak en voorlichting. Het acquis moet worden toegepast op een grote verscheidenheid van natuurlijke omgevingen, onder sterk uiteenlopende nationale en regionale administratieve regelingen en in situaties die vaak een grensoverschrijdende dimensie hebben. Verder bestaat er grote publieke interesse, die tot uitdrukking komt in de uitoefening van milieurechten, onder meer via klachten en verzoekschriften.

Hieraan moeten de volgende uitdagingen worden toegevoegd:

- *er wordt onvoldoende aandacht besteed aan termijnen en volledigheid* bij de invoering van nationale en regionale wetgeving,
- *het kennis- en inzichtniveau* bij de nationale en regionale overheden is *ontoereikend*,
- *het bestuurlijk vermogen schiet tekort*,
- *het handhavingsbeleid en de handhavingspraktijk op nationaal en regionaal niveau zijn zwak*,
- *de investeringen* in noodzakelijke infrastructuur voor vermindering van de verontreiniging *zijn ontoereikend en lopen achter*.

Ook de uitdagingen die het gevolg zijn van de recente uitbreiding moeten worden vermeld. De toepassing van het acquis in de EU-12 vereist aanzienlijke inspanningen op het vlak van infrastructurele verbeteringen, regelgeving en facilitering van de publieke inspraak. Soortgelijke uitdagingen ontstaan in uitbreidingslanden.

### 2.2. Specifieke uitdagingen

Niet-mededeling van en gebreken in nationale en regionale uitvoeringswetgeving zijn van invloed op alle onderdelen van het milieuacquis: Het gaat daarbij om de volgende specifieke uitdagingen:

- *Afval* – de noodzaak om in sommige lidstaten aan illegale afvalstorting een einde te maken, adequate netwerken van gereguleerde afvalfaciliteiten op te zetten, illegaal afvalvervoer te voorkomen en het publiek van de doelstellingen preventie, hergebruik en recyclage van afval bewuster te maken. Een combinatie van investerings- en goed gestructureerde nationale en regionale handhavings- en bewustmakingsactiviteiten is nodig.
- *Water* – een noodzaak om in sommige lidstaten meer te investeren in de verzameling en behandeling van stedelijk afvalwater. Dit vereist langlopende planning en financiële verbintenissen.
- *Natuur* – hoewel een belangrijk netwerk van Europese natuurgebieden zich nu breed uitstrekt, vertoont het nog hiaten. Er zijn ook meer inspanningen nodig om de gebieden te beheren overeenkomstig de natuurbehoudsdoelstellingen.

- **Industriële installaties** – bij een groot aantal industriële installaties zijn de EG-vergunningen en desbetreffende eisen nog niet afgehandeld.
- **Milieueffectbeoordeling** – de kwestie van de naleving van de communautaire regels inzake milieueffectbeoordeling wordt vaak in het geding gebracht wanneer bezwaar wordt aangetekend tegen grote projecten. De uitdaging bestaat erin de ontwikkeling geordend te laten verlopen en daarbij rekening te houden met legitieme milieupreoccupaties.
- **Luchtkwaliteit** – in veel Europese steden worden de communautaire normen inzake luchtkwaliteit onvoldoende nageleefd en zijn gecoördineerde maatregelen nodig om de concentraties van verontreinigende stoffen te verlagen.
- **Klimaatverandering** – er moet voortdurend voor worden gezorgd dat alle lidstaten de informatie verstrekken die nodig is voor een deugdelijke follow-up van het Kyoto-protocol bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering<sup>4</sup>.

In een begeleidend document wordt hier nader op ingegaan.

### **3. DE OPLOSSINGEN: NAAR EEN BETERE TENUITVOERLEGGING VAN DE EG-MILIEUWETGEVING**

Een betere tenuitvoerlegging van de EG-milieuwetgeving vereist dat preventieve en correctieve maatregelen worden genomen op essentiële gebieden. Er is ook een strategisch aspect.

Het directoraat-generaal Milieu heeft interne taskforces opgericht voor natuurbehoud, water, lucht, klimaatverandering, afval en effectbeoordeling met het oog op een coherente aanpak van bij het concept tot de uitvoering van beleid en een gecoördineerd gebruik van het brede instrumentarium dat hieronder wordt beschreven.

Hierbij is voor een strategische, sectorale benadering gekozen, dat wil zeggen dat problemen die op grote schaal en in alle lidstaten voorkomen in kaart worden gebracht en worden aangepakt. Dit heeft de Commissie bijvoorbeeld in staat gesteld het gebrek aan afvalwaterzuiveringsinstallaties in veel meer steden en de aanwezigheid van illegale stortplaatsen op veel meer plaatsen aan te pakken dan wanneer zij zich alleen op individuele probleemgevallen had geconcentreerd. In verband met de natuurwetgeving heeft een en ander de aanwijzing van duizenden gebieden overal in de EU helpen bewerkstelligen: de aanpak wordt momenteel uitgebreid tot gebiedsbeheer, bijvoorbeeld door het bevorderen van dialoog en beste praktijk in specifieke economische sectoren, zoals havens en de niet-energetische winningsindustrie. In een aangekondigd Commissierapport over de eerste check-up van op grond van de EG-natuurwetgeving beschermde habitats en soorten zal worden nagegaan hoe effectief het huidige beleid is.

#### **3.1. Voorkomen van inbreuken**

De omvang en de complexiteit van de EG-milieuwetgeving in combinatie met het hoge aantal inbreuken onderstrepen het belang van een goed ontwikkelde strategie die voorkomt dat er zich überhaupt inbreuken voordoen. De Commissie maakt dan ook systematisch gebruik van preventieve maatregelen, die hieronder worden beschreven. In het begeleidend document worden deze maatregelen uitvoeriger uiteengezet.

---

<sup>4</sup> Beschikking 280/2004.

De preventie-inspanningen moeten in de volledige wetgevingscyclus worden ingebed. Zij moeten al bij de concipiëring en de redactie van wetgeving zijn ingecalculeerd, voorzien in een reeks acties en activiteiten nadat deze is aangenomen, en tenslotte evaluatie en aanpassing achteraf mogelijk maken. Effectbeoordeling, luchtkwaliteit en afvalwetgeving bieden voorbeelden van wetgevingsactualisering waarbij rekening wordt gehouden met ervaring die bij uitvoering en handhaving is opgedaan.

Het gebruik van technieken en instrumenten zoals thematische strategieën, raadplegingen en effectbeoordelingen, kan er mede voor zorgen dat nieuwe wetgeving en nieuw beleid – alsook de evaluatie en aanpassing van bestaande wetgeving en bestaand beleid – coherent, efficiënt en effectief zijn.

Nadat de wetgeving is aangenomen en het beleid is uitgestippeld, kan een beroep worden gedaan op een reeks preventieve instrumenten om mede te verzekeren dat de in de wetgeving vastgestelde taken daadwerkelijk worden uitgevoerd. Deze instrumenten omvatten:

- **Effectieve informatieverzameling** om na te gaan in hoeverre de wetgeving en het beleid goed functioneren. Zo geven de jaarlijkse zwemwaterrapporten van de Commissie een beeld van de zwemwaterkwaliteit voor heel de Gemeenschap waaraan op brede schaal ruchtbaarheid wordt gegeven.
- **Prestatiemetingen ("scoreborden")** aan de hand waarvan de lidstaten en de burgers de relatieve prestaties van de lidstaten bij het bereiken van specifieke doelstellingen kunnen vergelijken. Een van deze scoreborden toonde de voortgang van de lidstaten in het opzetten van een communautair netwerk van beschermde natuurgebieden<sup>5</sup>.
- **Passend gebruik van communautaire middelen.** Zo worden door middel van uitgaven voor agrarisch natuurbeheer landbouwsystemen ondersteund die kwetsbare halfnatuurlijke habitats in stand houden. Met communautaire middelen worden grote investeringen in afvalwaterverzameling en –behandeling ondersteund. Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en het Cohesiefonds verwijzen expliciet naar schoon vervoer.
- **Pretoetredingssteun in uitbreidingslanden** die ervoor moet zorgen dat nieuwe lidstaten vanaf de datum van toetreding beter in staat zijn om aan het acquis te voldoen.
- Opstelling van **richtsnoeren** van de Commissie die geschillen en misverstanden bij de interpretatie helpen voorkomen. Zo heeft de Commissie vierentwintig documenten met richtsnoeren opgesteld betreffende belangrijke aspecten van de kaderwaterwetgeving. Hieruit blijken de brede implicaties van en de intense belangstelling van de stakeholders voor de betrokken wetgeving.
- Andere vormen van bijstand aan en **gestructureerde dialoog** met de nationale autoriteiten, onder andere via de opgezette netwerken van deskundigen IMPEL<sup>6</sup> en GreenForce<sup>7</sup>, en andere stakeholders. Zo voert de Commissie momenteel een

---

<sup>5</sup> Het scorebord staat bekend als de Natura 2000 barometer. Voor nadere informatie zie [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index_en.htm).

<sup>6</sup> EU-netwerk voor de tenuitvoerlegging en handhaving van de milieuwetgeving. Dit netwerk van nationale inspecteurs is opgericht in 1992. Voor nadere informatie zie <http://ec.europa.eu/environment/impel/index.htm>.

<sup>7</sup> EU-netwerk van nationale professionals in natuurbehoud en bosbouw. Voor nadere informatie zie [http://ec.europa.eu/environment/greenforce/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/greenforce/index_en.htm).

dialogo over problemen betreffende illegale en slecht beheerde afvalstortplaatsen en illegaal afvalvervoer.

De Commissie is ook voornemens financiële steun te verlenen voor een juridisch opleidingsprogramma inzake milieuwetgeving en zal informatie uitwisselen en samenwerken met netwerken van *rechters* zoals het Europese forum van milieurechters (European Forum of Judges for the Environment) en de vereniging van Europese bestuursrechters (Association of European Administrative Judges). Dit sluit aan bij de sleutelrol die de nationale rechter speelt: in vele individuele gevallen is hij degene die een vonnis velt, en op gebieden zoals afval en natuurbehoud is de interpretatieve rechtspraak van het ECHJ naar aanleiding van directe acties van de Commissie in het kader van artikel 226 van het EG-Verdrag in belangrijke mate aangevuld door rechtspraak waarbij de nationale rechter zich op artikel 234 van het Verdrag heeft gebaseerd.

De Commissie zal, na de aanneming van belangrijke nieuwe milieurichtlijnen, permanente netwerken met Commissieambtenaren en nationale contactpunten opzetten. Doel hiervan is door middel van de uitwisseling van adviezen en ervaringen een volledige en tijdige tenuitvoerlegging tot stand te brengen. Dergelijke netwerken bestaan bijvoorbeeld al voor de EG-natuurwetgeving.

### **3.2. Probleemoplossing – inspelen op specifieke preoccupaties van het Europese publiek**

Ter wille van de uniforme acceptatie van de EG-milieuwetgeving is het belangrijk dat de burger correcte informatie over deze wetgeving kan krijgen in alle officiële talen, dat hij de bevoegde instanties kan aanmanen om hun verplichtingen na te komen en dat hij, onder bepaalde voorwaarden, een beroep kan doen op een nationaal geschillenbeslechtingsmechanisme dat van het Gemeenschapsrecht is afgeleid. Er moet ook een coherente en efficiënte relatie tussen de verschillende bevoegde instanties bestaan zodat duplicering van inspanningen zoveel mogelijk kan worden vermeden.

Aangezien de tenuitvoerlegging primair een verantwoordelijkheid van de lidstaten is, moet het zwaartepunt liggen bij effectieve reactie en aanspreekbaarheid op nationaal en regionaal niveau.

#### **Doeltreffende reactie op nationaal en regionaal niveau, daaronder begrepen mechanismen voor bestuursrechtelijke en gerechtelijke toetsing**

*Verzoeken van burgers aan de verantwoordelijke instanties om van het Gemeenschapsrecht afgeleide wetgeving te handhaven in aandachtsituaties*

Activiteiten die indruisen tegen van het Gemeenschapsrecht afgeleide milieuvoorschriften, zoals illegale stortingen of verontreinigende lozingen, worden vaak het eerst vastgesteld door burgers. De snelheid en doeltreffendheid waarmee de autoriteiten optreden wanneer mensen hen waarschuwen, vormen een belangrijke maatstaf voor de kwaliteit van de tenuitvoerlegging. De lidstaten kunnen een goede relatie tussen overheid en burger bevorderen, onder andere via vertrouwelijke telefoonlijnen, klachtenprocedures, instanties voor handhavingstoezicht en ombudsdiensten.

*Geschilssituaties: van het Gemeenschapsrecht afgeleide geschilmechanismen op nationaal en regionaal niveau – rol van het Verdrag van Aarhus*

Er zullen zich onvermijdelijk situaties voordoen waarbij burgers en bevoegde autoriteiten het oneens zijn over de vraag of de EG-milieuwetgeving al dan niet werd nageleefd.

Het Verdrag van Aarhus<sup>8</sup>, waarbij de Gemeenschap partij is<sup>9</sup>, voorziet in een ruime toegang tot de rechter. In 2003 heeft de Commissie een voorstel voor een uitvoeringsrichtlijn aangenomen betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden<sup>10</sup>, dat nu bij de medewetgever ligt. De Commissie heeft ook een onderzoek naar de uitvoering van het verdrag door de lidstaten gepubliceerd<sup>11</sup> en in het licht van de bevindingen van dat onderzoek een openbaar debat georganiseerd<sup>12</sup>. De Commissie blijft van mening dat de communautaire milieuwetgeving beter en consistentier zou worden gehandhaafd indien de voorgestelde richtlijn zou worden aangenomen. Wanneer zaken gemakkelijker voor een nationale rechter kunnen worden gebracht, zou dit de oplossing van problemen dichterbij de burger mogelijk moeten maken. Ook zou het dan minder nodig zijn dat de Commissie optreedt.

De EG-milieuwetgeving voorziet al in toetsingsmechanismen wanneer geschillen betrekking hebben op een weigering om gevraagde milieu-informatie te verstrekken of op een openbare raadpleging in verband met een milieueffectbeoordeling of een IPPC-vergunningsprocedure. Door het controleren van de kwaliteit en de praktische uitvoering van de nationale wetgeving zal de Commissie ernaar streven dat de toetsingsmechanismen in alle lidstaten doeltreffend zijn. Bij de evaluatie van bestaande wetgeving of de indiening van nieuwe wetgevingsvoorstellen zal de Commissie nagaan of in soortgelijke toetsingsmechanismen moet worden voorzien.

### **Rol van de Commissie bij de behandeling van verzoeken om informatie, klachten en verzoekschriften**

Ofschoon er op de eerste plaats voor moet worden gezorgd dat burgers en belanghebbenden een afdoend antwoord krijgen op nationaal en regionaal niveau, wordt ook aan de Commissie gevraagd om klachten en verzoekschriften te onderzoeken en informatie over het milieu te verstrekken.

De Commissie heeft bij wijze van proef met vijftien lidstaten een probleemoplossingsmechanisme opgezet om na te gaan hoe zij beter kan reageren op verzoeken van burgers in verband met de toepassing van de EG-wetgeving. Milieuzaken zullen onmiddellijk worden doorgezonden aan de lidstaten die aan het proefproject deelnemen. De lidstaten zullen worden aangemoedigd om de werkwijze die bij de behandeling van individuele gevallen als beste praktijk naar voren komt, op grotere schaal toe te passen.

De Commissie detacheert momenteel op proef milieuambtenaren naar haar vertegenwoordigingen in vier lidstaten<sup>13</sup> om de expertise op het gebied van milieuwetgeving dichterbij de burgers en andere stakeholders te brengen; zij zullen zich bezighouden met de

---

<sup>8</sup> Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

<sup>9</sup> Zie Besluit 2005/370/EG van de Raad (PB L 124 van 17.5.2005).

<sup>10</sup> COM(2003) 624.

<sup>11</sup> De studie heet "Measures on access to justice in environmental matters (Article 9(3))". Zij is beschikbaar op [http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study\\_access.htm](http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm).

<sup>12</sup> Zie de voorgaande voetnoot. De studie geeft in het algemeen aan dat er in de hele Gemeenschap nog veel ruimte voor verbetering is wat toegang tot de rechter betreft.

<sup>13</sup> Spanje, Portugal, Italië en Polen.



verstrekking van wetgevings- en andere informatie, bewustmakingsacties, inventarisatie en evaluatie van problemen en oplossingen en coördinatie met nationale autoriteiten en instanties met uitvoeringsgerelateerde taken. Hun activiteiten zullen nauw worden afgestemd op andere initiatieven van de Commissie inzake tenuitvoerlegging, waaronder het verbeterde probleemoplossingsmechanisme. De eerste indruk is dat het initiatief problemen en oplossingen in een vroeg stadium helpt aan te wijzen.

Het instrumentarium voor de bevordering en de verwezenlijking van de naleving van alle milieuwetgeving zal constant worden geanalyseerd en geëvalueerd in het licht van de doelstellingen, namelijk een tijdige en volledige tenuitvoerlegging en het inspelen op publieke preoccupaties.

### 3.3. Directer en grondiger behandeling van de belangrijkste inbreuken

Arresten van het ECHJ hebben in belangrijke mate bijgedragen aan een betere toepassing van de EG-milieuwetgeving. Zo hebben rechtszaken tegen Nederland<sup>14</sup> omdat het niet voldoende wetlands en andere gebieden had aangewezen als speciale beschermingszones voor de vogelstand, en tegen Duitsland<sup>15</sup> en Frankrijk<sup>16</sup> omdat zij hadden nagelaten voldoende habitats voor te stellen voor de totstandbrenging van een Europawijd netwerk van belangrijke natuurgebieden, er mede voor gezorgd dat er in deze landen nu uitgestrekte gebieden zijn waar Europese bedreigde diersoorten worden beschermd. Rechtszaken tegen Ierland<sup>17</sup> omdat de communautaire afvalregels er op grote schaal werden genegeerd en tegen Griekenland<sup>18</sup> omdat talloze illegale stortplaatsen er werden gedoogd, hebben de aanzet gegeven tot belangrijke hervormingen in het afvalbeheerbeleid in beide lidstaten.

Het is zaak dat de inbreukprocedure effectief wordt gebruikt om de belangrijkste problemen aan te pakken. Ofschoon alle klachten en inbreuken zullen worden behandeld, verwijst een "Europa van resultaten" naar drie categorieën van inbreuken die directer en grondiger zullen worden aangepakt.

1. De eerste categorie, die de *niet-mededeling van uitvoeringsmaatregelen* voor richtlijnen omvat, is van bijzonder belang voor het milieu omdat richtlijnen het leeuwendeel van het milieuacquis uitmaken.

2. De tweede categorie omvat de *niet-naleving van arresten van het ECHJ* binnen een benchmark van gemiddeld 12 tot 24 maanden behoudens specifieke omstandigheden van uitzonderlijke gevallen. Een niet onbelangrijk aantal arresten op het gebied van milieu heeft betrekking op resultaatgebaseerde verplichtingen, zoals het bereiken van een milieukwaliteitsnorm of het voorzien in afvalwaterzuivering. Bij de toepassing van de benchmark zal de Commissie rekening houden met relevante rechtspraak van het ECHJ<sup>19</sup>.

3. De derde categorie omvat *schendingen van het Gemeenschapsrecht, waaronder non-conformiteitsgevallen, waarbij het gaat om principekwesties of kwesties die zeer verregaande negatieve gevolgen hebben voor burgers*, zoals kwesties betreffende de toepassing van Verdragsbeginselen en essentiële bepalingen van kaderverordeningen en -richtlijnen. De criteria voor non-conformiteitsgevallen moeten per sector worden vastgesteld.

---

<sup>14</sup> Zaak C-3/96 Commissie tegen Nederland [1998] Jurispr. I-3031.

<sup>15</sup> Zaak C-71/99, Commissie tegen Duitsland [2001] Jurispr. I-5811.

<sup>16</sup> Zaak C-220/99, Commissie tegen Frankrijk [2001] Jurispr. I-5831.

<sup>17</sup> Zaak C-494/01, Commissie tegen Ierland [2005] Jurispr. I-3331.

<sup>18</sup> Zaak C-502/03, Commissie tegen Griekenland.

<sup>19</sup> Zaak C 278/01, Commissie tegen Spanje [2003] Jurispr. I 14141, punten 26-30.

Bij inbreuken die zeer verregaande negatieve gevolgen voor burgers hebben, gaat het op milieugebied om situaties waarbij de levenskwaliteit van burgers in belangrijke mate of herhaaldelijk rechtstreekse schade of ernstig nadeel ondervindt of in de toekomst kan ondervinden doordat milieukwaliteitsnormen of voorschriften inzake verontreinigende activiteiten niet worden nageleefd. Het onomkeerbare karakter van de schade is een factor van prioritering.

Principekwesies kunnen zich op verschillende manieren manifesteren: zo kan een lidstaat de algemene doeltreffendheid van de EG-milieuwetgeving fundamenteel ondergraven door omzettingsmaatregelen aan te nemen die in belangrijke mate niet in overeenstemming zijn met de betrokken richtlijn of door geen maatregelen te nemen om zijn bijdrage te leveren aan een overeengekomen specifiek Gemeenschapsbreed optreden zoals het emissiehandelssysteem.

Tegen deze achtergrond zullen in de milieusector de volgende criteria worden gehanteerd:

a) *Non-conformiteit van belangrijke wetgeving die als een aanzienlijk risico voor de juiste tenuitvoerlegging en derhalve de doeltreffendheid van milieuvoorschriften in het algemeen wordt aangemerkt.* Het is de bedoeling dat dit criterium beperkt is tot die richtlijnen en richtlijnbevestigingen die in het hoofdkader voor milieubescherming voorzien. Het criterium houdt verband met nationale wetgeving die tekortschiet of onvolledig is en daardoor de werkingssfeer van de bepalingen van een richtlijn aanzienlijk beperkt of op andere wijze de verwezenlijking van de gestelde doelen sterk in het gedrang brengt. Wat natuurbehoud en effectbeoordeling betreft zijn er bijvoorbeeld voor de vogelrichtlijn<sup>20</sup>, de habitatrichtlijn<sup>21</sup> en de effectbeoordelingsrichtlijn<sup>22</sup> al rechtsvorderingen in verband met conformiteit ingesteld. Voor de belangrijkste richtlijnen op het gebied van afvalbeheer, water en luchtkwaliteit worden geleidelijk aan soortgelijke stappen gezet.

b) *Systemische inbreuken op milieukwaliteits- of andere milieubeschermingsvoorschriften die ernstige negatieve gevolgen of risico's inhouden voor de gezondheid en het welzijn van de mens of voor aspecten van de natuur met een hoge ecologische waarde.* Dit criterium houdt verband met situaties waarbij er op aanzienlijke schaal of herhaaldelijk sprake is van schendingen van, ten eerste, belangrijke verplichtingen met betrekking tot de staat van het milieu, zoals de grenswaarden voor lucht- of waterverontreiniging of de eisen die moeten voorkomen dat natuurlijke habitats worden aangetast of, ten tweede, essentiële procedurele of activiteitsgerelateerde verplichtingen, zoals de vergunningsplicht voor stortplaatsen, de verplichte IPPC<sup>23</sup>-vergunning voor sommige industrietakken of de verplichte verzameling en behandeling van stedelijk afvalwater. Ofschoon optreden tegen individuele gevallen effectief kan zijn, is uit ervaring gebleken dat het in het algemeen efficiënter en billijker is om te proberen via een systemischere aanpak wijdverspreide problemen op te lossen. Systemische inbreuken waartegen de Commissie optreedt of is opgetreden, zijn bijvoorbeeld (op het gebied van water) het niet naleven van zwem- en drinkwaternormen en het niet verzamelen en behandelen van stedelijke afvalwater, (op het gebied van afval) het gedogen van illegale afvalactiviteiten en (op het gebied van natuurbehoud) het niet in acht nemen van jachtvoorschriften of uitzonderingsvoorwaarden. De Commissie is voornemens deze voorbeelden als uitgangspunt te nemen en zich op basis van beschikbaar bewijsmateriaal te

---

<sup>20</sup> Richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103 van 25.4.1979).

<sup>21</sup> Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206 van 22.7.1992).

<sup>22</sup> Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175 van 5.7.1985).

<sup>23</sup> Geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

concentreren op systemische inbreuken op essentiële bepalingen van de milieurichtlijnen, zoals de in de habitatrichtlijn opgenomen verplichtingen met betrekking tot de bescherming van gebieden.

*c) Inbreuken op essentiële, strategische verplichtingen die een voorwaarde vormen voor de vervulling van andere verplichtingen.* Dit criterium houdt verband met het niet vervullen van aanwijzings-, plannings- en programmerings-, rapportage- en soortgelijke verplichtingen die in bepaalde milieuwetten een centrale plaats innemen en tot doel hebben een strategisch kader voor andere verplichtingen te scheppen. Voorbeelden hiervan zijn (op het gebied van natuurbehoud) rechtsvorderingen die de Commissie heeft ingesteld om te verzekeren dat netwerken van belangrijke gebieden met wilde flora en fauna worden aangewezen of voorgesteld, (op het gebied van waterwetgeving) handhavingsprogramma's die de waterverontreiniging door het gebruik van meststoffen in de landbouw moeten terugdringen, (op het gebied van emissiehandel) de vaststelling van nationale toewijzingsplannen en (op het gebied van afvalwetgeving) afvalbeheerplannen.

*d) Inbreuken op het gebied van grote infrastructuurprojecten of in verband met maatregelen waarbij EU-steun wordt verleend of grote negatieve gevolgen optreden.* In het licht van het Verdrag van Aarhus is het meest passende niveau om veel van dergelijke inbreuken aan te pakken mogelijk dit van de nationale rechtbanken. Mogelijk moet de Commissie echter ook optreden in die omstandigheden waar bijvoorbeeld communautaire medefinanciering in het geding is. De Commissie zal rekening houden met factoren zoals onomkeerbare ecologische schade en in voorkomend geval het Hof om voorlopige maatregelen verzoeken. Om voorlopige maatregelen zal mogelijk eerder zelden worden verzocht, maar dit is toch een belangrijk instrument dat kan voorkomen dat inbreuken in onomkeerbare ernstige schade resulteren.

Nadere bijzonderheden over inbreukprocedures van de Commissie zijn opgenomen in het aanvullende document. De Commissie is bereid om met het Europees Parlement en belanghebbende partijen van gedachten te wisselen over de bovenstaande criteria, onder andere over hoe deze toe te passen op specifieke gebieden zoals natuurbehoud, water en afval, en om ze aan te passen of te evalueren op basis van de jaarlijkse verslagen over de toepassing van de EU-wetgeving. De Commissie zal ook alle ideeën die de Raad mogelijk voorlegt met belangstelling onderzoeken.

Bij de voortgangscontrole zal bijzondere aandacht worden besteed aan de vorderingen die in bovenstaande gevallen worden geboekt. Om de relevantie van de algemene en sectorale criteria te verzekeren, zullen andere gevallen worden behandeld in een tempo en op een wijze die geen afbreuk doet aan de efficiënte en effectieve behandeling van de belangrijke zaken. Er zal zoveel mogelijk worden geprobeerd om andere zaken op te lossen met behulp van de in 3.1 en 3.2 besproken middelen.

### **3.4. Dialoog met het Europees Parlement**

Als medewetgever heeft het Europees Parlement een onmiskenbaar belang bij effectieve tenuitvoerlegging. Zo'n tien van de honderd parlementaire vragen aan de Commissie gaan over het milieu. De commissie Milieubeheer heeft periodieke zittingen over de tenuitvoerlegging van de EG-milieuwetgeving en het milieu is momenteel het belangrijkste thema in 35 % van de verzoekschriften die door de commissie Verzoekschriften worden behandeld.

De werkzaamheden van deze commissies kunnen de dialoog vergemakkelijken over de strategische aspecten van de tenuitvoerlegging, zoals die welke betrekking hebben op de evaluaties die moeten worden verricht in de toekomstige jaarverslagen van de Commissie

over de toepassing van de EU-wetgeving. De zittingen van de commissie Milieubeheer over het thema tenuitvoerlegging bieden bijvoorbeeld een gelegenheid om de situatie in specifieke sectoren, zoals water, afval en natuurbehoud, te bespreken. Het verbeterde probleemoplossingsmechanisme zou de commissie Verzoekschriften klachten van burgers moeten helpen behandelen. Het Parlement zal naar verwachting ook overleggen met de nationale parlementen, niet het minst vanwege de rol die deze spelen bij de omzetting van richtlijnen waarbij het Parlement medewetgever is. De Commissie is bereid dergelijk overleg te ondersteunen.

### **3.5. Transparantie, communicatie en dialoog met de burger en belanghebbende partijen**

Transparantie en communicatie zijn van bijzonder belang op een gebied waar in een groot aantal wetsbepalingen de wenselijkheid van een actief publiek dat goed over het milieu geïnformeerd is, wordt erkend. Ieder jaar zullen gegevens en essentiële statistieken, waaruit met name de voortgang van de werkzaamheden in verband met de belangrijke zaken kan worden afgelezen, door middel van jaarlijkse verslagen van de Commissie beschikbaar worden gesteld. Er zullen regelmatig updates worden gegeven ("scoreborden") voor de doelstellingen die in de schijnwerpers staan, zoals de aanwijzing van speciale beschermingszones. Er zullen eveneens bewustmakingsactiviteiten, media-evenementen en publicaties komen die zich richten tot zowel de algemene als de gespecialiseerde lezer. Communicatiestrategieën zullen vooraf worden geanalyseerd en op de operationele eisen afgestemd, waar aangewezen door middel van het internet.

Niet-gouvernementele milieuorganisaties spelen een sleutelrol bij de bevordering van een degelijke tenuitvoerlegging en de publieke bewustmaking. Er wordt voorgesteld om regelmatig overleg te plegen met deze organisaties, zowel in Brussel als in de hoofdsteden van de lidstaten via de vertegenwoordigingen. Door dialoog wil de Commissie feedback krijgen over essentiële problemen en punten van zorg ten aanzien van de tenuitvoerlegging, strategische analyse stimuleren en ervoor zorgen dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de verschillende middelen voor probleemoplossing, waaronder die op nationaal niveau.

De dialoog zal worden voortgezet met andere belanghebbende partijen om met zoveel mogelijk zienswijzen rekening te houden bij de formulering van algemene standpunten over de tenuitvoerlegging van het milieuacquis.

## **4. CONCLUSIE**

Bij de effectieve tenuitvoerlegging van de EG-milieuwetgeving zal gebruik worden gemaakt van een combinatie van middelen. Bij de opstelling van wetgeving zal aan de hand van effectbeoordelingen en raadplegingen de efficiëntste manier om milieudoelstellingen te realiseren in kaart worden gebracht. Vervolgens zal de nadruk worden gelegd op het voorkomen van inbreuken, waarbij met name de lidstaten zullen worden bijgestaan om tijdig nationale en regionale wetgeving en andere maatregelen aan te nemen die volledig en juist zijn. Tegelijkertijd zal de Commissie de specifieke preoccupaties van de Europese burgers aanpakken door te ijveren voor oplossingen op nationaal en regionaal niveau, een beroep te doen op het verbeterde probleemoplossingsmechanisme en zelf milieudeskundigen te detacheren naar de lidstaten, in eerste instantie op proefbasis. Aan de hand van een reeks criteria zullen die inbreuken worden geselecteerd die bijzonder veel aandacht vereisen en waarvoor in voorkomend geval het EHJ om voorlopige maatregelen kan worden verzocht. Tot slot is het ook de bedoeling om een sterkere dialoog te voeren met het Europees Parlement, de burger en belanghebbende partijen, en waar nodig de aanpak van de Commissie te verfijnen.

Door gebruik te maken van een mix van instrumenten, zou de Commissie met deze strategie in staat moeten zijn haar werkzaamheden op het gebied van nalevingsbevordering en handhaving efficiënter en doelgerichter te organiseren, beter in te spelen op de preoccupaties van de burger en belanghebbende partijen en beter tegemoet te komen aan de uitdagingen in onlangs toegetreden lidstaten alsook in uitbreidingslanden. De effectiviteit van de strategie zal worden geëvalueerd en de Commissie zal zo nodig verdere maatregelen voorstellen om een betere tenuitvoerlegging van de EG-milieuwetgeving te verzekeren.

AFKORTINGEN EN TOELICHTING

EG= Europese Gemeenschap

EHJ = Europees Hof van Justitie

EU = Europese Unie

EU12 = die lidstaten van de Europese Unie die in de periode 2004-2007 zijn toegetreden.

Acquis =het totale geldende recht