

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over EU-maatregelen om de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance te verbeteren

(COM(2018) 10 final)

(2018/C 283/11)

Rapporteur: **Arnaud SCHWARTZ**

Raadpleging	Europese Commissie, 12/02/2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van de voltallige vergadering	16.1.2018
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	3.5.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	23.5.2018
Zitting nr.	535
Stemuitslag	192/02/05
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) heeft bedenkingen bij de onderhavige mededeling, omdat het actieplan van de Europese Commissie ter verbetering van de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance veel te weinig ambitieus is en veel te weinig middelen uittrekt om de aantasting van ons milieu een halt toe te roepen.

1.2. Deze terughoudendheid wordt nog gevoed door het feit dat het EESC, net als de Commissie, constateert dat de gebrekkige naleving van de maatregelen die de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving en milieugovernance garanderen helaas tot oneerlijke concurrentie en economische schade leidt.

1.3. Het EESC deelt ook de mening van de Commissie dat de huidige tekortkomingen het algemene vertrouwen in de doeltreffendheid van de EU-wetgeving ondermijnen, en verzoekt de lidstaten en de Commissie om aanzienlijke financiële middelen vrij te maken voor extra personeel dat toezicht houdt op de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving en milieugovernance.

1.4. Zoals gezegd in de mededeling „EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing” ⁽¹⁾, zijn „inbreuken op de EU-wetgeving geen routineaangelegenheden” en mogen zij ook niet als zodanig worden behandeld. Het EESC is van mening dat niet-naleving van het EU-recht op een voldoende hoog niveau en tijdig moet worden aangepakt, wat in de onderhavige mededeling niet het geval is ⁽²⁾.

1.5. De mededeling gaat alleen over capaciteitsopbouw en steun op het niveau van de lidstaten. Geen van de maatregelen heeft betrekking op toezicht en handhaving op EU-niveau door de Commissie in haar hoedanigheid van „hoedster van het Verdrag”. In het actieplan wordt nagegaan welke redenen — anders dan verwarring en gebrek aan capaciteit, zoals opportunisme en gebrek aan politieke wil — ten grondslag liggen aan de niet-naleving. Hoewel steun van de lidstaten noodzakelijk is, kunnen de zachte maatregelen van dit actieplan niet de enige strategie zijn om de naleving van de milieuwetgeving te verbeteren.

⁽¹⁾ PB C 18 van 19.1.2017, blz. 10.

⁽²⁾ COM(2018) 10.

1.6. Onder verwijzing naar zijn advies⁽³⁾ verzoekt het EESC de Commissie ook, en met name, om een belangrijk onderdeel als de toegang tot de rechter in haar actieplan op te nemen. Vooral de kosten die een eventuele rechtsgang met zich meebrengt voor de samenleving verdienen aandacht.

1.7. Het EESC benadrukt ook dat er meer moet worden gedaan om te voorkomen dat er überhaupt milieuschade ontstaat en dat altijd de voorkeur moet worden gegeven aan „voorkomen” boven „genezen”. Consistente en strikte handhaving van het milieurecht door de lidstaten en de Commissie is hiervoor van essentieel belang, aangezien dit een sterk afschrikkend effect kan hebben en toekomstige schade kan helpen voorkomen. Daarnaast zouden er communicatiecampagnes voor belanghebbenden en het grote publiek moeten worden gevoerd om het bewustzijn te vergroten en het publiek een grotere rol als „waakhond” te geven. Om deze rol te kunnen spelen, moeten mensen daadwerkelijk toegang hebben tot de rechter inzake milieukwesties.

1.8. Tot slot juicht het EESC het toe dat vertegenwoordigers van het Europees Economisch en Sociaal Comité worden uitgenodigd om deel te nemen aan het forum voor de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance. Wel zou het EESC graag zien dat drie van zijn leden (één per groep) ook daadwerkelijk stemrecht krijgen en niet alleen de status van waarnemer hebben.

1.9. Het EESC verzoekt de Commissie om te zorgen voor een zinvolle en doeltreffende dialoog met de organisaties van het maatschappelijk middenveld in het kader van het „forum voor de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance”, zodat hun stem wordt gehoord. Met het oog op de naleving van de milieuwetgeving benadrukt het EESC de essentiële rol van deze organisaties, met name als toezichthouder op de rechtsstaat, het algemeen belang en de bescherming van het publiek.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Zowel in het advies van het EESC over de EU-evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid⁽⁴⁾ als in het advies over de toegang tot de rechter op nationaal niveau in verband met maatregelen tot uitvoering van de milieubeschermingsregels van de EU⁽⁵⁾ wordt onderstreept dat de gebrekkige, gefragmenteerde en ongelijke tenuitvoerlegging van de EU-milieuwetgeving in veel EU-lidstaten een ernstig probleem vormt.

2.2. De mededeling van de Commissie COM(2018) 10 final bevat een actieplan om de naleving van de milieuwetgeving van de EU en de milieugovernance te verbeteren.

2.3. Het plan voorziet in nauwe samenwerking tussen de Commissie, de lidstaten en de betrokken professionals (inspecteurs, auditors, politiefunctionarissen en openbaar aanklagers) en beoogt een klimaat te scheppen waarin slim wordt samengewerkt bij de handhaving van de EU-milieuvoorschriften; dit is echter slechts een fractie van wat nodig is om ervoor te zorgen dat de milieuwetgeving wordt nageleefd.

2.4. De tenuitvoerlegging van deze wetgeving is, als gevolg van aanhoudende problemen (bijvoorbeeld: diffuse waterveroontreiniging, slechte luchtkwaliteit, onbevredigende afvalverwerking en achteruitgaande soorten en habitats), geen sinecure gebleken.

2.5. Volgens de Commissie bedragen de kosten van niet-uitvoering 50 miljard euro per jaar.

2.6. Naast de hierboven aangehaalde economische baten zouden nog veel meer voordelen kunnen worden behaald (onder meer voor de volksgezondheid en de middelen die de samenleving op lange termijn nodig heeft) door een effectievere toepassing van deze wetgeving.

2.7. De gebrekkige naleving van de EU-voorschriften is overigens mede het gevolg van zwakke mechanismen voor het waarborgen van naleving van de regelgeving en van doeltreffende governance op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau (alsook gebrek aan controle).

2.8. Deze zwakke mechanismen kunnen ook leiden tot oneerlijke concurrentie voor ondernemingen en economische schade (zoals verlies van belastinginkomsten). Dit ondermijnt het algemene vertrouwen in de doeltreffendheid van EU-regelgeving.

⁽³⁾ PB C 129 van 11.4.2018, blz. 65.

⁽⁴⁾ PB C 345 van 13.10.2017, blz. 114.

⁽⁵⁾ PB C 129 van 11.4.2018, blz. 65.

2.9. Daarom stelt de Commissie een actieplan met negen punten voor, evenals de oprichting van een deskundigen-groep ⁽⁶⁾: het „forum voor de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance”.

2.10. De negen punten van het actieplan zijn uiteengezet in bijlage 1 van het werkdocument van de diensten van de Commissie ⁽⁷⁾.

3. Specifieke opmerkingen

3.1. Een model-Europa tot stand brengen en het grote publiek beschermen

3.1.1. De EU moet er op internationaal niveau naar streven om een pionier te zijn op het gebied van de bescherming van het milieu en haar burgers, en moet erop aandringen dat deze kwestie prioritaire aandacht krijgt. Aangezien er al regelgeving bestaat en er grote stappen zijn gezet, zou het jammer zijn als de EU er niet in zou slagen om naar haar waarden te handelen en daadwerkelijk het verschil te maken omdat de geldende wetgeving niet wordt nageleefd.

3.1.2. Het EESC wijst de Commissie erop dat de bescherming van burgers in sommige gevallen zeer te wensen over laat. Het is van groot belang dat het EU-recht in alle lidstaten wordt nageleefd, aangezien incorrecte nationale wetgeving systematisch het vermogen van mensen ondermijnt om hun rechten te doen gelden en de vruchten te plukken van de Europese regelgeving. Dit geldt vooral in het geval van milieuwetgeving, omdat niet-naleving van bijv. de luchtkwaliteits-normen ernstige gevolgen kan hebben voor de volksgezondheid.

3.1.3. Het EESC vestigt de aandacht op zijn advies ⁽⁸⁾ en hoopt dat de Commissie in haar actieplan rekening houdt met dit advies. Het hoopt bovendien dat in het actieplan ook aandacht wordt besteed aan, bijvoorbeeld, de regulering, controle en governance van nanomaterialen en hormoonontregelende stoffen, evenals aan criminaliteit in verband met afval en in het wild levende dieren en planten.

3.1.4. Het EESC stelt het wél op prijs dat de Commissie bereid is om bijvoorbeeld het gebruik van drones en smartphonetoepassingen te bevorderen om milieuschade te melden of op te sporen en om lidstaten en lokale en regionale overheden (zoals bijvoorbeeld in het geval van Ierland) aan te moedigen om deze zelf te gebruiken of om overheidsinitiatieven te steunen die de toepassing van milieuregels met dit soort instrumenten kunnen verbeteren.

3.2. De eengemaakte markt en economische aspecten

3.2.1. Een consequente toepassing van het milieurecht is een essentiële pijler onder de eengemaakte markt. Als de milieuwetgeving niet consequent wordt toegepast, leidt dit tot oneerlijke concurrentie van bedrijven in lidstaten die het niet zo nauw nemen met de handhaving van de regels. Dat leidt tot oneerlijke marktomstandigheden en geeft verkeerde prikkels aan Europese bedrijven.

3.2.2. Alle lidstaten moeten erop toezien dat de regels consequent en gegarandeerd worden nageleefd om ervoor te zorgen dat niet-naleving overal in de EU op gelijke wijze wordt bestraft. Zo wordt de rechtsstaat beschermd en kunnen bedrijven zich op het EU-recht beroepen, terwijl er tegelijkertijd een gelijk speelveld voor ondernemingen in alle lidstaten wordt gecreëerd.

3.2.3. In de mededeling constateert de Commissie dat de kosten van niet-naleving 50 miljard euro per jaar bedragen. In de *Study to assess the benefits delivered through the enforcement of EU environmental legislation* ⁽⁹⁾ van de Commissie wordt ook aangegeven welke enorme economische voordelen kunnen worden behaald met het waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving. Naast het milieu, de volksgezondheid en de rechtsstaat moet het voorkomen van verdere schade door doeltreffende controles en door het handhaven van de bestaande milieuwetgeving ook een duidelijk economisch belang dienen.

3.2.4. Het EESC herinnert de Commissie eraan dat er meer personele en financiële middelen nodig zijn om na te gaan of de milieuvoorschriften en milieugovernance worden nageleefd, zoals het al eerder heeft aangegeven in zijn advies over een actieplan voor de natuur, de mensen en de economie ⁽¹⁰⁾. Ook zijn er onvoldoende financiële middelen om de afgesproken doelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van biodiversiteit, te bereiken.

⁽⁶⁾ PB C 19 van 19.1.2018, blz. 3.

⁽⁷⁾ SWD(2018) 10.

⁽⁸⁾ PB C 345 van 13.10.2017, blz. 114.

⁽⁹⁾ <https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/219e8506-9adf-11e6-868c-01aa75ed71a1>.

⁽¹⁰⁾ PB C 129 van 11.4.2018, blz. 90.

3.2.5. Het EESC hoopt ook dat de EU er bij bilaterale of multilaterale handelsbesprekingen systematisch op zal toezien dat de ingevoerde producten voldoen aan haar sociale en milieuwetgeving of het equivalent daarvan.

3.3. Handhavingsprocedures van de Commissie

3.3.1. Hoewel de lidstaten in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor de correcte tenuitvoerlegging en toepassing van de Europese regelgeving, is de Commissie de hoedster van het Verdrag⁽¹¹⁾. Zij moet er dan ook voor zorgen dat de milieu-instrumenten goed worden gebruikt en dat de lidstaten geen maatregelen nemen die de verwezenlijking van de milieudoelstellingen van de EU in gevaar zouden kunnen brengen⁽¹²⁾. Daarbij beschikt zij over de bevoegdheid om een handhavingsprocedure overeenkomstig artikel 258 VWEU te starten.

3.3.2. Vanwege de grensoverschrijdende gevolgen van milieuschade is naleving in één lidstaat van groot belang voor alle lidstaten die hun burgers willen beschermen en milieuschade op hun eigen grondgebied willen voorkomen. De Commissie heeft daarom een sleutelrol te vervullen bij de bescherming van dit gemeenschappelijk EU-belang en bij het verschaffen van toegang tot justitie bij grensoverschrijdende conflicten.

3.3.3. Het Europees Parlement en de Raad verklaarden in 2013 dat „betere uitvoering van het milieu-acquis van de Unie op lidstaatniveau [...] de komende jaren de grootste prioriteit [zal] krijgen”⁽¹³⁾. In de mededeling van de Commissie „Betere resultaten door betere toepassing”⁽¹⁴⁾ wordt benadrukt dat het belangrijk is dat de Commissie haar discretionaire bevoegdheid strategisch gebruikt teneinde haar handhavingsinspanningen te concentreren en prioritair te richten op de belangrijkste inbreuken op EU-wetgeving die de belangen van burgers en bedrijven raken. Naleving van de milieuvoorschriften is van vitaal belang voor de EU en heeft directe gevolgen voor de eengemaakte markt en de gezondheid van haar burgers, en zou dan ook duidelijke prioriteit moeten krijgen in de handhavingsprocedures van de Commissie.

3.3.4. Het EESC vestigt de aandacht op de voordelen van inbreukprocedures los van hun directe toepassing in een specifiek geval⁽¹⁵⁾. Doeltreffende handhavingsprocedures geven een duidelijk signaal af aan de lidstaten dat de EU grote prioriteit toekent aan de bescherming van haar burgers en het milieu waarin zij leven.

3.3.5. Het systematisch aan de kaak stellen van niet-naleving heeft ook een sterk afschrikkende werking, waardoor niet-naleving op grote schaal wordt teruggedrongen. Dit kan ook het vertrouwen in het EU-recht op andere gebieden dan milieubescherming doen toenemen, hetgeen positieve overloopeffecten kan hebben op andere terreinen van het EU-recht.

3.4. Doeltreffendheid van de wetgeving

3.4.1. In veel landen hebben organisaties van het maatschappelijk middenveld geconstateerd dat het milieustrafrecht op grote schaal wordt ontmanteld en dat het lastig is voor de burger om toegang tot de rechter te krijgen inzake milieuaangelegenheden en milieugovernance. Dit zou te wijten kunnen zijn aan een verkeerde interpretatie van bepaalde EU-beleidsrichtsnoeren (bijvoorbeeld een strategie voor betere regelgeving die leidt tot vereenvoudiging en experimenten, waardoor de regels kunnen worden overtreden).

3.4.2. Bovendien moeten de lidstaten het gebrek aan adequate tenuitvoerlegging van de regelgeving op een aantal EU-milieuterreinen aanpakken in plaats van strengere regels in te voeren. Dit zogeheten „goldplating” op nationaal niveau kan de valse indruk wekken dat lidstaten bijzonder ambitieus zijn terwijl zij in feite de plank misslaan aan de basis, door de EU-milieuwetgeving niet volledig ten uitvoer te leggen, hetgeen tot niet-naleving leidt.

3.4.3. In de mededeling worden weliswaar drie categorieën interventie maatregelen voorgesteld om naleving te garanderen, maar worden geen maatregelen voor alle drie categorieën voorgesteld. De voorgestelde acties zijn allemaal maatregelen die naleving stimuleren en capaciteit opbouwen op het niveau van de lidstaten. Geen van de voorgestelde acties heeft betrekking op follow-up- en handhavingsmaatregelen van de Commissie zelf, waardoor dit een erg soft actieplan is dat waarschijnlijk niet zal leiden tot een betere naleving van de milieuwetgeving.

⁽¹¹⁾ Artikel 17 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).

⁽¹²⁾ Artikel 4, lid 3, VEU.

⁽¹³⁾ Besluit nr. 1386/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 inzake een nieuw algemeen milieuactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2020 „Goed leven, binnen de grenzen van onze planeet” (PB L 354 van 28.12.2013, blz. 171).

⁽¹⁴⁾ PB C 18 van 19.1.2017, blz. 10.

⁽¹⁵⁾ PB C 81 van 2.3.2018, blz. 88.

3.4.4. In het actieplan van de Commissie worden dus geen monitoring- en handavingsmaatregelen op EU-niveau voorgesteld. Ook heeft de Commissie in het kader van de voorgestelde steunmechanismen geen gebruik gemaakt van de gelegenheid om aan elke actie duidelijke doelen te verbinden om hun effectiviteit te meten. Financiële steun is niet afhankelijk van een eventuele wijziging van de praktijken in de lidstaten, waardoor het verwachte resultaat onduidelijk is en de doeltreffendheid en geschiktheid van de voorgestelde maatregelen in twijfel worden getrokken.

3.4.5. Het EESC is verder teleurgesteld over het feit dat er geen aandacht is besteed aan de klachten over en inspecties van de nationale tenuitvoerlegging van het EU-recht. Het EESC maakt zich ernstig zorgen over het gebrek aan politieke wil binnen de Commissie, als gevolg waarvan er niets is gedaan met de klachten. Deze bezorgdheid wordt nog versterkt door het „softe” karakter van de voorgestelde maatregelen.

3.4.6. Volgens het EESC moet, naast de correcte toepassing van het milieurecht en goed milieubeheer, ook het non-regressiebeginsel in het milieurecht in aanmerking worden genomen om duurzame ontwikkeling te waarborgen.

3.4.7. In de mededeling wordt gesteld dat niet-naleving verschillende oorzaken kan hebben, waaronder verwarring, een gebrek aan kennis of aan aanvaarding van voorschriften, te weinig investeringen, opportunisme en criminaliteit. Helaas slaagt de Commissie er niet in om alle oorzaken aan te pakken en stelt zij alleen maatregelen voor om iets aan de verwarring en het gebrek aan kennis te doen. Hoewel steun voor de lidstaten noodzakelijk is, kan dit niet de enige strategie zijn om de naleving van de milieuvoorschriften te verbeteren, aangezien de oorzaken die niets te maken hebben met verwarring of beperkte capaciteit onaangeroerd worden gelaten.

3.5. Toegang tot de rechter op nationaal en Europees niveau

3.5.1. Het EESC herinnert de Commissie eraan dat systematische niet-naleving in de lidstaten en het gebrek aan adequate handhaving door nationale rechtbanken erop wijzen dat de toepassing van het recht op nationaal niveau duidelijk een probleem is.

3.5.2. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan om de aanbevelingen in zijn advies over toegang tot de rechter⁽¹⁶⁾ betreffende gebruik en naleving van prejudiciële vragen op te volgen. Het EESC benadrukt het belang van prejudiciële vragen voor het waarborgen van de consistentie van het EU-recht en dringt er bij de Commissie op aan om verslag uit te brengen over het gebruik en de naleving van dit instrument door nationale rechtbanken.

3.5.3. Het EESC wijst er nogmaals op⁽¹⁷⁾ dat vrije toegang tot milieu-informatie van essentieel belang is om de burgers en maatschappelijke organisaties in staat te stellen hun rol als publieke waakhonden te vervullen.

3.5.4. Hoewel het EESC zich bewust is van de verschillen tussen de rechtsstelsels van de verschillende lidstaten, is het teleurstellend dat noch de kwestie van de procesbevoegdheid (*locus standi*), noch de kosten voor het aanhangig maken van een zaak op nationaal niveau aan de orde zijn gesteld. Voor burger-, consumenten-, maatschappelijke en milieuorganisaties vormen procesbevoegdheid en kosten een aanzienlijke belemmering om hun regeringen en grote ondernemingen via de nationale rechtbanken ter verantwoording te roepen.

3.5.5. En zelfs al wordt de procesbevoegdheid toegekend, dan blijft het feit dat de financiële middelen van de meeste maatschappelijke organisaties buitengewoon beperkt zijn, hetgeen vaak leidt tot rechtsweigerings jegens de betrokkenen, zoals eerder uiteengezet in genoemd advies⁽¹⁸⁾. Bovendien verhinderen deze obstakels dat maatschappelijke organisaties hun werk kunnen doen, nl. ervoor zorgen dat de bestaande wetgeving correct wordt toegepast, hetgeen essentieel is voor de bescherming van de rechtsstaat.

3.5.6. Het EESC wijst er ook op dat er mechanismen moeten komen om misbruik van rechtsstelsels te voorkomen. Dit moet in gedachten worden gehouden bij het verlenen van vrije toegang tot de rechter aan de organisaties van het maatschappelijk middenveld. Het is wel van belang dat deze organisaties zich tot de rechter kunnen wenden, omdat dat de bescherming van consumenten, de volksgezondheid en het milieu voor de samenleving als geheel ten goede komt. Om de organisaties van het maatschappelijk middenveld niet te hinderen bij hun essentiële taak, nl. de wetgeving ten uitvoer helpen leggen, moeten de bepalingen inzake misbruik specifiek en doelgericht zijn.

⁽¹⁶⁾ PB C 129 van 11.4.2018, blz. 65.

⁽¹⁷⁾ PB C 345 van 13.10.2017, blz. 114.

⁽¹⁸⁾ PB C 129 van 11.4.2018, blz. 65.

3.5.7. Het feit dat de Commissie en de Europese rechterlijke instanties er niet in slagen de naleving van het EU-recht te waarborgen, brengt de rechtsstaat in gevaar en verzwakt het vertrouwen van het publiek, de lidstaten en het bedrijfsleven in het EU-recht. Het draagt er verder toe bij dat burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven de toegang tot de rechter wordt ontzegd, wat leidt tot een groeiend wantrouwen ten aanzien van de efficiëntie van de Commissie en de rechtbanken en het vertrouwen in de EU in haar geheel ondermijnt.

3.5.8. Bovendien wordt in de mededeling voorbijgegaan aan twee gevoelige punten op Europees niveau, die beide betrekking hebben op de toegang tot de Europese rechter:

- toegang tot Europese justitie, zoals benadrukt op de bijeenkomst van de partijen bij het Verdrag van Aarhus en die betrekking heeft op de interne werking van de instellingen van de EU (de Commissie besluit bijvoorbeeld te snel om geen actie te ondernemen naar aanleiding van klachten);
- de gewoonte van sommige nationale rechters om prejudiciële vragen niet door te verwijzen, maar zich zelf, in strijd met de Verdragen, te buigen over de interpretatie van het EU-recht, met soms groteske uitspraken tot gevolg (zo vertelde een *rapporteur public* van de *Conseil d'Etat* (Raad van State) in Frankrijk de rechters dat het zinloos was om een prejudiciële vraag voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie, omdat het onderwerp in kwestie daar nog nooit aan de orde was geweest).

3.5.9. Het EESC verzoekt de Commissie dan ook om expliciet in te gaan op de opmerkingen over de toegang tot de rechter op nationaal en EU-niveau, teneinde een totaalaanpak te waarborgen die ten dienste staat van de burgers en de volksgezondheid en de huidige en toekomstige leefomgeving beschermt.

Brussel, 23 mei 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER
