

bron :

Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen

PB C355 van 21/11/97

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid

De Raad heeft op 6 mei 1997 besloten, overeenkomstig artikel 130 S van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor milieu, volksgezondheid en consumentenvraagstukken, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 15 juli 1997 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Sánchez Miguel.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 348e Zitting van (vergadering van 1 oktober 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De Commissie heeft onlangs het richtlijnvoorstel tot vaststelling van een "kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid" (2) gepubliceerd. Het Comité heeft zich inmiddels al uitgesproken over de Mededeling (3) die niet alleen voor de Instellingen als discussiestuk dienst heeft gedaan, maar ook voor de sociaal-economische organisaties die zich binnen de Unie met vraagstukken op het gebied van het waterbeleid bezighouden.

1.2. Uitvloeisel van deze discussie is het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad, die als kaderrichtlijn moet leiden tot een betere, eenvoudiger wetgeving; Richtlijnen die achterhaald zijn, zullen geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken.

1.2.1. De huidige beleidsbeginselen blijven niettemin gehandhaafd; deze worden verwerkt in de voorgestelde normen. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan het verzoek van het Comité (4) om het "acquis communautaire" op het gebied van het waterbeleid in stand te houden.

1.3. Bij harmonisatie d.m.v. een kaderrichtlijn wordt gekeken hoe de bestaande wetgeving is toegepast en welke ervaringen organisaties - in dit geval organisaties op het gebied van het waterbeleid - en alle andere betrokkenen hiermee hebben opgedaan. Dankzij deze aanpak was het mogelijk normen op te stellen waarmee de verschillen kunnen worden rechtgetrokken die ontstaan zijn als gevolg van een veelal uiteenlopende omzetting van EU-richtlijnen. Deze verschillen hebben een klimatologische of economische achtergrond, maar kunnen ook het gevolg zijn van menselijk ingrijpen in het watermilieu.

1.4. In vergelijking met de Mededeling is een aantal zaken nieuw. Hoewel bij het aanbrengen van wijzigingen openlijk en transparant te werk moet worden gegaan, zijn deze in dit geval toch niet allemaal op basis van de adviezen van de EU-instellingen doorgevoerd.

1.4.1. Nieuw is onder meer dat op basis van door de bevoegde instanties opgestelde rapporten aan de Commissie verslag moet worden uitgebracht over de uitvoering van de waterbeleidsplannen. Dit zal de transparantie van het waterbeleid ten goede komen.

1.4.2. Dankzij het betere inzicht in de werking van de waterbeleidsplannen zal het gemakkelijker zijn toezicht op de uitvoering ervan uit te oefenen en kunnen ze, als de lid-staten of de Commissie zelf dat zouden willen, zonodig ook bijgesteld worden.

1.4.3. Het voorstel omvat ook meer geavanceerde beginselen van technische aard, die vooral betrekking hebben op een gecombineerde aanpak van milieuvervuiling. Zo wordt de goedkeuring van de in Richtlijn 96/61/EG (5) (inzake geïntegreerde preventie van en geïntegreerd toezicht op vervuiling) omschreven milieukwaliteitsnormen nog belangrijker, hoewel in de kaderrichtlijn niet staat hoe deze precies vastgesteld moeten worden (zie paragraaf 3.7).

1.5 Het is het Comité bekend dat de Commissie overweegt haar voorstel voor een richtlijn zodanig aan te passen dat deze ook een vereenvoudigde en geactualiseerde versie omvat van de huidige, bij Richtlijn 76/464/EEG (6) geregelde controles op emissies in water door kleine installaties. Deze

wijziging, die vooral betrekking heeft op artikel 21 van het richtlijnvoorstel, zou de in Richtlijn 76/464/EEG genoemde bepalingen inzake gevaarlijke stoffen overbodig maken, zodat deze Richtlijn dan zou kunnen worden opgenomen in de lijst van in te trekken EU-voorschriften (zie artikel 26).

1.5.1. Het Comité zou deze wijziging - vooral met het oog op het vaststellen van kwaliteitsnormen - een goede zaak vinden en zal graag zijn licht laten schijnen over het officieel gewijzigde voorstel.

2. Algemene opmerkingen

2.1. De rechtsgrondslag van het richtlijnvoorstel is artikel 130 S, lid 1 van het EG-Verdrag; het voorstel is namelijk bedoeld om de kwaliteit van watergebieden te behouden en te verbeteren, waarbij in ieder geval gestreefd moet worden naar een goede kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater en het water in beschermde gebieden. Daarom stelt de Commissie voor administratieve structuren tot stand te brengen en procedures in het leven te roepen die het mogelijk maken water in kwalitatief en kwantitatief opzicht te beheren en te beschermen.

2.2. Het Comité stemt in grote lijnen in met het richtlijnvoorstel (Onder voorbehoud van goedkeuring door de Voltallige Vergadering). Wel zou het er graag nog een paar kanttekeningen bij plaatsen aan de hand waarvan het waterbeleid echt efficiënt kan worden gemaakt, wat in feite ook het doel van het voorstel zelf is.

2.3. De met de kaderrichtlijn nagestreefde doelstellingen zullen vooral dankzij de vier volgende punten worden verwezenlijkt:

2.3.1. Er wordt een algemeen kader tot stand gebracht waarbinnen de lidstaten en de EU-instellingen de basis zullen leggen voor een duurzaam gebruik en duurzame bescherming van watergebieden - niet alleen in de Unie zelf, maar ook in grensstreken waarop de goed te keuren maatregelen mede betrekking zullen hebben.

2.3.2. Er komt een "vangnet" om nog niet opgeloste of zich incidenteel voordoende problemen, zoals overstromingen en perioden van droogte, aan te pakken.

2.3.3. De nodige gegevens worden verzameld en geanalyseerd, hetgeen noodzakelijk is om de kwaliteit van het watermilieu vast te stellen en haalbare beleidsmaatregelen voor te stellen.

2.3.4. Er zal transparant te werk worden gegaan; de verzamelde informatie zal worden gepubliceerd en verspreid. Het Comité voegt hieraan toe dat deze informatie ook voor het publiek toegankelijk moet zijn (zie paragraaf 3.9 en volgende).

2.4. De kaderrichtlijn heeft grotendeels betrekking op de kwaliteit van het water; kwantitatieve aspecten worden als onderdeel hiervan behandeld, d.w.z. als aspecten die van doorslaggevend belang zijn om de kwaliteitsdoelstellingen te kunnen halen. Dit blijkt duidelijk uit de definities in artikel 2, waarvan de meeste betrekking hebben op de kwaliteit van watergebieden; de rest houdt verband met de kosten die met het beheer hiervan zijn gemoeid.

2.5. Het is belangrijk dat de Commissie nu ook - anders dan vroeger - aan de kosten van een en ander aandacht besteedt. Dit aspect kan vanuit diverse invalshoeken worden benaderd, waarbij allereerst die van de watermaatschappijen in aanmerking komt; het heeft er alle schijn van dat de normen vooral vanuit deze invalshoek zijn opgesteld.

2.5.1. Milieu-organisaties en sociaal-economische organisaties die uit zijn op een nieuwe "watercultuur", zien tarieven als een middel om ervoor te zorgen dat het waterverbruik daalt. Het Comité deelt deze visie, mits hierbij niet alleen maar handelscriteria worden gehanteerd en ook rekening wordt gehouden met de bestaande productiestructuren en sociale omstandigheden. Dan zou overmatig waterverbruik d.m.v. hogere prijzen kunnen worden ontmoedigd. Ook zouden (hogere) prijzen in geval van vervuiling een instrument kunnen zijn om sancties kracht bij te zetten' zonder dat het noodzakelijke, duurzame verbruik hierdoor meer zou mogen gaan kosten.

2.5.2. Niettemin zijn in dit verband enkele kanttekeningen op hun plaats. Hoewel tarieven in principe een waardevolle rol kunnen spelen in het waterbeleid, is het niet de bedoeling dat ze uitsluitend economische belangen dienen. Volgens het Comité moeten, in de toekomst uit de opbrengsten van eventuele tariefverhogingen - waarbij bij uitstek van water afhankelijke sectoren als de landbouw en de industrie, maar ook de huishoudens buiten schot dienen te blijven - ook waterbesparende maatregelen worden bekostigd (bijvoorbeeld t.b.v. betere gewassen en irrigatiemethoden).

2.6. Nieuw in de ontwerp-kaderrichtlijn is ook dat de stroomgebiedplannen worden beheerd door diverse bestuurslichamen, die soms onder dezelfde lidstaat en soms onder verschillende lid-staten vallen. In beide gevallen geldt

dat zij voor de verwezenlijking van de in artikel 4 genoemde doelstellingen zorg dienen te dragen.

2.6.1. Om ervoor te zorgen dat transnationale beheerplannen voor stroomgebieden van rivieren die ook door niet-lid-staten stromen worden verwezenlijkt, zou de Commissie:

2.6.1.1. internationale institutionele verdragen die het Gemeenschapsniveau overstijgen, zoals het Verdrag van Helsinki over "de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren(7)", moeten opstellen of de reikwijdte ervan moeten uitbreiden;

2.6.1.2. maatregelen ter bestrijding van verontreiniging van meer lokale aard moeten vaststellen of intensiveren door milieuconvenanten te sluiten met extracommunautaire productiesectoren, institutionele organen, gebruikers, enz., waarbij echter wel hetzelfde moet worden nagestreefd als met het vijfde milieuactieprogramma inzake milieu en duurzame ontwikkeling (8).

2.7. Met de verbeterde informatieprocedures en - vooral - de centrale rol die de Commissie en het Europees Milieuagentschap hierbij krijgen toebedeeld, lijkt te worden voldaan aan een van de verzoeken die het Comité in zijn advies over de reeds genoemde Mededeling formuleerde.

2.7.1. Niettemin zou in het richtlijnvoorstel duidelijk moeten worden gesteld dat alle bij de uitvoering van de waterbeleidsplannen betrokken organisaties en personen toegang tot de informatie dienen te hebben. De informatie moet echt openbaar zijn, zodat de EU-bevolking vertrouwd kan raken met maatregelen om vervuiling te bestrijden en water te besparen; een en ander zou aansluiten bij het vijfde actieprogramma van de Gemeenschap inzake milieu en duurzame ontwikkeling én bij de huidige herziening van dit actieprogramma.

2.8. Stroomgebiedbeheerplannen zullen adequater worden uitgevoerd als er sancties komen te staan op nalatigheid. Het lijkt het Comité echter geen goed idee om het vaststellen van dergelijke sancties aan lid-staten over te laten, aangezien de administratieve overheden verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de plannen. Bovendien zou het ene land zwaarder door sancties kunnen worden getroffen dan het andere als in dit verband geen algemene criteria worden vastgesteld.

2.9. Het belang van de Bijlagen mag niet onderschat worden; in een groot

aantal hiervan zijn delen van ingetrokken Richtlijnen verwerkt. Het zou beter zijn om het inhoudelijke gedeelte van de Bijlagen naar de kaderrichtlijn zelf over te hevelen, zodat alleen nog de technische aspecten in de Bijlagen worden uiteengezet. Dan kunnen er - indien nodig - ook gemakkelijker wijzigingen in worden aangebracht. Gebeurt dit niet, dan worden de gedetailleerde uitvoeringsprocedures grotendeels aan het bij artikel 25 ingestelde comité overgelaten.

2.9.1. Wat de Raad uiteindelijk ook moge besluiten, er moeten in ieder geval procedures komen om gebruikersorganisaties te raadplegen vóórdát het bij artikel 25 ingestelde comité veranderingen in de Bijlagen aanbrengt.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Volgens het Comité komen de artikelen die de grondslag van de ontwerp-kaderrichtlijn vormen op adequate wijze tegemoet aan de aanbevelingen die het heeft geformuleerd in zijn advies over de Mededeling. Niettemin zou het wel een aantal suggesties willen doen om de inhoud van de artikelen, bijvoorbeeld door middel van enkele aanvullingen, te verbeteren.

3.2. **Artikel 2** (definities)

De Commissie heeft er goed aan gedaan een lijst op te nemen met de definities van een reeks begrippen die in de verschillende lid-staten niet dezelfde betekenis hebben; deze lijst is bedoeld om problemen bij de omzetting van de richtlijn in de nationale wetgevingen te vermijden.

3.2.1. Het Comité stelt voor, aan de definities de volgende "waterverbruikers" toe te voegen:

- huishoudens;
- industrie of energieopwekking;
- landbouw;
- vrijetijdsbesteding en sport.

3.2.2. Het waterverbruik in de landbouw en de verontreiniging die deze sector veroorzaakt (gewasbeschermingsmiddelen, verontreiniging door diffuse bronnen, verouderde irrigatiemethoden, enz.) verschillen van wat in de industrie gebruikelijk is; daarom zou een definitie moeten worden

gegeven van de genoemde waterverbruikers".

3.3. Artikelen 3 en 4

Deze artikelen voorzien in een ideale aanpak om ervoor te zorgen dat de bepalingen van de voorgestelde kaderrichtlijn worden nageleefd.

3.3.1. De stroomgebiedbeheerplannen moeten volledig worden uitgevoerd; wel mogen de verschillende overheden in elke lid-staat zelf bepalen welke vorm zij aan de hiertoe in het leven te roepen bestuurslichamen geven; deze krijgen op hun beurt een grote vrijheid bij het uitwerken van samenwerkingsstrategieën, die nodig zijn om de in de plannen geopperde doelstellingen te kunnen verwezenlijken.

3.3.2. Hoewel er plaats dient te zijn voor uitzonderingen, moet hiermee wel zeer terughoudend worden omgesprongen; ook is het zaak de reikwijdte ervan duidelijk aan te geven. Uitzonderingen dienen bovendien aan de Commissie te worden gemeld. Het gebruik van moeilijk te interpreteren en daardoor in zeker opzicht gevaarlijke begrippen als "buitensporig kostbaar" [artikel 4 (4) (a)] komt de uitvoering van de kaderrichtlijn dan ook niet ten goede. Het Comité verzoekt de Commissie daarom deze woorden te schrappen. Wel zou zij kunnen verwijzen naar de kosten-batenverhouding en daarbij aantekenen dat deze de sociale en milieuvoordelen moet omvatten.

3.4. Artikel 6

Er moet onderzoek worden verricht naar de milieueffecten van de voor waterbeheer en -distributie bestemde installaties en van de economische activiteiten waarbij veel water wordt verbruikt. Hierbij kunnen enkele Richtlijnen en eventueel een aantal eisen op het gebied van milieubescherming als wettelijke basis dienen.

3.5. Artikel 8

Krachtens dit artikel moeten in eik stroomgebieddistrict alle wateren die nu of in de toekomst voor de winning van voor menselijke consumptie bestemd water in aanmerking komen, door de lid-staten worden aangemeld; bovendien moeten overeenkomstig dit artikel milieukwaliteitsnormen worden opgesteld om ervoor te zorgen dat het water na behandeling voldoet aan de eisen van Richtlijn 80/778/EEG (9).

3.5.1. Deze maatregel verdient ondersteuning en moet met de volgende

twee punten worden aangevuld:

- de kwaliteit van deze watergebieden dient op gezette tijden (jaarlijks) te worden gecontroleerd;
- de lijst van aangemelde wateren moet door iedereen kunnen worden ingezien.

3.6. Artikel 12

Dit artikel gaat over de tarifiering van het waterverbruik, wat een uiterst ingewikkeld en gevoelig liggend onderwerp is, omdat het invloed heeft op de leefomstandigheden van de hele bevolking. Daarom moet zeer behoedzaam te werk worden gegaan en is het zaak goed na te gaan of de waterprijzen met het oog op de bescherming van het milieu moeten worden verhoogd.

3.6.1. Krachtens het subsidiariteitsbeginsel is de totstandbrenging van tarievenstelsels voor de diverse soorten watergebruik een zaak van de lidstaten; de Commissie heeft tot taak een zo duidelijk mogelijk inzicht in deze stelsels te verkrijgen.

3.6.2. Door de huidige formulering van artikel 12, lid 1 blijft een aantal belangrijke zaken onduidelijk:

- wie wint de kosten terug (het bedrijfsleven, de overheid, ...)?
- wie bepaalt de prijzen?
- hoe worden grondeigenaren schadeloos gesteld wanneer een exploitatieverplichting wordt opgelegd?
- wat gebeurt er indien er een vrije markt voor water is?
- aan wie worden de totale kosten van het stroomgebied doorberekend (alle consumenten of alleen de gebruikers van een bepaalde dienst)

3.6.3. Gezien met name de verschillende klimatologische, geografische en economische omstandigheden en de uiteenlopende ruimtelijke-ontwikkelingsmodellen, is het zaak aan te geven in welke gevallen van de richtlijn mag worden afgeweken. Bij het vaststellen van tarieven voor watergebruik moet er altijd op worden toegezien dat iedere burger in zijn behoefte kan voorzien en dat eventuele milieuschade met name wordt

verhaald op diegenen die buitensporig veel water verbruiken of waterwingebieden vervuilen.

3.6.4. Om de huidige onzekerheden weg te nemen moet gebruik worden gemaakt van alle raadplegings-mechanismen die nodig zijn voor de uitwerking van de technische aspecten van deze tarifiering.

3.7. Artikelen 13 en 21 (Commissiestrategieën ter bestrijding van waterverontreiniging)

Het verheugt het Comité dat de Commissie - overeenkomstig zijn verzoek ter zake in zijn advies over de Mededeling(10) - op het volgende wijst: "Voor de basismaatregelen betreffende de emissie van verontreinigende stoffen dient een gecombineerde aanpak te worden toegepast, gebruik makend van bestrijding van verontreiniging aan de bron door vaststelling van emissiegrenswaarden en van milieukwaliteitsnormen".

3.7.1. Wil zo'n aanpak echter werkelijk tot goede resultaten kunnen leiden, dan moet de kaderrichtlijn een uniforme methode bevatten voor het vaststellen van milieukwaliteitsnormen, zowel - indien nodig - in EU-verband als op het niveau van de lid-staten of van andere landen die deel uitmaken van het stroomgebied van grotendeels communautaire" rivieren.

3.8. Artikel 16

Gezien het belang van de stroomgebiedbeheersplannen voor een goed beheer van waterwingebieden, is het wenselijk dat de Bijlagen V, VII en VIII grotendeels in de richtlijn zelf worden verwerkt, zodat alle lid-staten op dezelfde wijze gevolg kunnen geven aan de aanbevelingen en technische eisen. Op die manier kan geen beroep worden gedaan op de discretionaire bevoegdheden waarover de lid-staten normaliter bij de omzetting van Bijlagen beschikken, en wordt bovendien recht gedaan aan de relevantie die artikel 16 heeft voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de kaderrichtlijn.

3.8.1. De beheersplannen zouden niet tot meer bureaucratische rompslomp moeten leiden; dit zou de uiteindelijke prijs van het water namelijk negatief beïnvloeden.

3.9. Artikel 20

Dit artikel heeft betrekking op de transparantie en de uitwisseling tussen de

lid-staten, de Commissie en het Europees Milieuagentschap van de informatie die wordt vergaard bij de uitvoering van de kaderrichtlijn. Het Comité gaat akkoord met de hoeveelheid vereiste informatie, maar vindt dat eveneens rekening moet worden gehouden met het in Richtlijn 90/313/EEG (1) vastgelegde recht van de EU-burger om inzage te krijgen in informatie over het milieu.

3.9.1. Om deze toegang tot de informatie te vergemakkelijken zouden de betrokken overheden en bestuurslichamen alle informatie in een centrale en periodiek te actualiseren databank moeten onderbrengen. Deze informatie moet in ieder geval tegen een minimale vergoeding toegankelijk zijn.

3.10. Volgens het Comité worden burgers en maatschappelijke organisaties in het richtlijnvoorstel te weinig bij het waterbeheer betrokken. Daarom zou in een nieuw op te nemen artikel het volgende dienen te worden geregeld:

3.10.1. Er moeten organen in het leven worden geroepen die de bevoegde overheden van advies dienen en waarin consumenten, sociaal-economische, landbouw- en milieuorganisaties, deskundigen en de betrokken bestuurslagen zitting hebben; deze dienen - ter ondersteuning van de Commissie - de stroomgebiedbeheerplannen en de uitvoering hiervan te onderzoeken en aanvullende maatregelen uit te werken om de bevolking voor te lichten en tot verantwoord gedrag aan te zetten.

3.10.2. Voor de stroomgebieden moeten eisen worden opgesteld m.b.t. kwaliteitscontroles, lozingen, vergunningen en alle andere aspecten die van belang zijn voor de naleving van de in de kaderrichtlijn vastgelegde normen.

3.11. Volgens het Comité moet Bijlage VI bovendien als volgt worden uitgebreid:

- in deel A moet worden verwezen naar Richtlijn 90/313/EEG over de toegang tot informatie;

- in deel B: "(iii) instrumenten om burgers bij een en ander te betrekken".

Brussel, 1 oktober 1997.

De voorzitter van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

Voetnoten :

1. PB C 184 van 17. 6. 1997, blz. 20.
2. COM(97) 49 def.
3. "Mededeling over het waterbeleid van de Europese Gemeenschap" COM(96) 59 def. - ESC-advies, PB C 30 van 18. 7.1994.
4. Zie paragraaf 7.2 van het ESC-advies - PB C 30 van 30.1.1997.
5. PB L 257 van 10. 10. 1996 - ESC-advies: PB C 195 van " 18. 7.1994.
6. Deze Richtlijn heeft betrekking op de lozing van gevaarlijke stoffen in oppervlaktewater (PB L 129 van 18. 8. 1976). De grootindustrie valt al onder de IPPC-richtlijn.
7. PB L 186 van 5. 8. 1995 - ESC-advies in PB C 34 van 2. 2. 1994.
8. Origineel: PB C 138 van 17. 5. 1993 - ESC-advies: PB C287 van 4.1.1992; herziening: PBNr. C140 van 11.5.1996 - ESC-advies: PB C 212 van 22. 7. 1996.
9. Zie paragraaf 6.2 van het advies-PBC30 van 30.1.1997.
10. PB L 158 van 23. 6. 1990; ESC-advies: PB C 139 van 5. 6.1989.

Voor vragen en/of opmerkingen over EMIS kunt u mailen naar emis@vito.be

Copyright © [VITO](http://www.vito.be) 10/12/1997

Ontwerp [EMIS](http://www.emis.vito.be).