

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid en tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG

COM(2006) 397 final — 2006/0129 (COD)

(2007/C 97/02)

De Raad heeft op 15 september 2006 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 175 van het EG-Verdrag te raadplegen over het bovengenoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsonwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 25 januari 2007 goedgekeurd. Rapporteur was de heer BUFFETAUT.

Het Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 februari 2007 gehouden 433e zitting (vergadering van 15 februari) het volgende advies uitgebracht, dat met 188 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 9 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Waarom een richtlijn over milieukwaliteitsnormen?

1.1 In feite betreft het hier een voorstel voor een „dochterrichtlijn” van de kaderrichtlijn water (KRW; 2000/60/EG), die een strategie ter bestrijding van de chemische verontreiniging van water bevatte. Een dergelijke verontreiniging kan aquatische ecosystemen aantasten en aldus leiden tot het verlies van soorten en habitats. Bovendien kunnen de schadelijke stoffen zich ophopen in de voedselketen. Mensen kunnen in contact komen met deze stoffen als ze vis of schaaldieren eten dan wel drinkwater drinken, maar ook als ze sporten of recreëren.

1.2 Bovendien kunnen deze stoffen nog lange tijd nadat ze officieel zijn verboden in het milieu aanwezig blijven, over grote afstanden verspreid raken en zo terechtkomen op plaatsen die eerst niet vervuild leken te zijn.

1.3 De herkomst van de vervuilende stoffen loopt zeer uiteen: huishoudens, landbouw, verbrandingsovens, industrie enzovoort.

1.4 Als eerste stap kwam de Commissie met een lijst van 33 stoffen die op EU-niveau aanleiding gaven tot extra bezorgdheid (Beschikking 2455/2001/EG). De nu voorgestelde richtlijn moet zorgen voor een „hoog beschermingsniveau” tegen voor of via het aquatisch milieu optredende risico's die worden veroorzaakt door deze 33 prioritaire stoffen en bepaalde andere verontreinigende stoffen.

1.5 Met het oog hierop bevat de voorgestelde richtlijn milieukwaliteitsnormen. Ook staat erin dat in de afgelopen jaren een aantal emissiecontroleprocedures in de EU-wetgeving is vastgelegd die ervoor moeten zorgen dat deze normen gehaald worden.

1.6 De voorgestelde richtlijn voorziet ook in de intrekking van een aantal dochterrichtlijnen, onder meer om rekening te kunnen houden met de technische en wetenschappelijke ontwikkelingen en om bepaalde stoffen te reguleren die nog buiten de wetgeving vielen.

2. De methode om de milieukwaliteit vast te stellen

2.1 De Commissie stelt twee soorten normen voor:

- het maximaal aanvaardbare jaargemiddelde
- de maximaal aanvaardbare concentratie.

2.2 Om te zorgen voor een aanvaardbare milieukwaliteit geldt er dus niet alleen een maximaal aanvaardbare concentratie, bedoeld om op korte termijn ernstige onomkeerbare gevolgen voor ecosystemen als gevolg van acute blootstelling te voorkomen, maar ook een maximaal jaargemiddelde om op lange termijn de onomkeerbare gevolgen van continue blootstelling te voorkomen.

2.3 Wat het merendeel van de verontreinigende stoffen betreft zou de Commissie graag zien dat de normen gelden voor de concentratie van deze stoffen in oppervlaktewater. Maar bij bepaalde stoffen die zich kunnen ophopen in de voedselketen is het volgens de Commissie mogelijk dat grenswaarden die alleen betrekking hebben op oppervlaktewateren onvoldoende zijn om indirecte effecten en secundaire vergiftiging te voorkomen. Zij vindt daarom dat de lidstaten in die gevallen (het gaat om hexachloorbenzeen, hexachloorbutadieen en kwik) milieukwaliteitsnormen voor biota moeten vaststellen

3. De verdeling van bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten

3.1 De Commissie stelt voor dat de EU de normen voor de waterkwaliteit vaststelt, zodat de milieubescherming zich in alle lidstaten op hetzelfde niveau bevindt en voor economische actoren overal dezelfde voorwaarden gelden. Volgens haar kunnen de lidstaten met de bestaande regelingen voor het toezicht op vervuiling meestal wel de kwaliteitsnormen halen. Mochten extra maatregelen nodig zijn, dan is het aan de lidstaten om deze controlemaatregelen op te nemen in het programma van maatregelen dat overeenkomstig artikel 11 van de KRW voor elk stroomgebieddistrict dient te worden opgesteld.

4. De voorgestelde maatregelen

4.1 Samenvattend zijn de kernelementen van de voorgestelde richtlijn:

- vaststelling van milieukwaliteitsnormen zoals voorgeschreven bij artikel 16, lid 7, van de KRW, inclusief een overschrijdingsgebied bij wijze van overgangsmaatregel;
- vaststelling van een inventaris van lozingen, emissies en verliezen aan de hand waarvan kan worden nagegaan of de doelstellingen inzake vermindering of stopzetting daarvan worden gehaald;
- intrekking van de in bijlage IX bij de KRW genoemde bestaande „dochtrichtlijnen” en vaststelling van overgangsbepalingen, zoals vermeld in artikel 16, lid 10, van de KRW;
- selectie van prioritair gevaarlijke stoffen (PGS) uit de 14 beschouwde stoffen, zoals voorgeschreven bij Beschikking 2455/2001/EG.

5. Algemene opmerkingen

5.1 Het streven om te voorkomen dat gevaarlijke stoffen met potentieel ernstige en onomkeerbare gevolgen in het water terechtkomen, verdient alle bijval.

5.2 De Commissie dient over een grote, wetenschappelijk gefundeerde capaciteit te beschikken om snel stoffen op te kunnen sporen die tot schadelijke vervuiling van oppervlaktewater zouden kunnen leiden én om maximaal toegestane concentraties van zulke stoffen (afzonderlijk of in combinatie) vast te kunnen stellen. De lijst van prioritair stoffen en normen in de voorgestelde richtlijn kan de goedkeuring van het EESC wegdragen. Wel zou jaarlijks op wetenschappelijke en transparante wijze moeten worden nagegaan of de lijst moet worden uitgebreid met nieuwe stoffen dan wel of nieuwe maximaal toegestane concentraties voor bepaalde stoffen moeten worden vastgesteld.

5.3 Het baart het EESC zorgen dat er nog geen definitieve normen zijn voor (verbindingen van) lood en nikkel. Dit dient prioriteit te krijgen, zodat de grenswaarden hiervoor alsnog worden opgesteld, bij voorkeur op tijd om ze nog in de richtlijn te kunnen opnemen.

5.4 Verbetering van de waterkwaliteit is uiteindelijk bedoeld om biota en de voedselketen tot en met de mens te beschermen. Voor het opstellen van normen en het toezicht op de waterkwaliteit zou het in principe beter zijn als de concentraties van alle vervuulende stoffen in biota op een betrouwbare, structurele en efficiënte manier konden worden gemeten. Maar dit is nog altijd lastig, en voor de meeste prioritair stoffen is het momenteel in de praktijk gemakkelijker en meestal in wetenschappelijke zin ook betrouwbaar genoeg om te werken met normen voor de maximaal toegestane concentraties in oppervlaktewater. (Het voorstel om bij het toezicht op naleving van de normen te kijken naar jaargemiddelden en maximaal toegestane concentraties is realistisch, goed onderbouwd en alleszins gerechtvaardigd.)

5.5 Sommige giftige stoffen kunnen zich echter ophopen in de voedselketen, en voor deze stoffen is een oppervlaktewater-norm niet genoeg om afdoende bescherming tegen giftige effecten te garanderen. Het is in deze gevallen beter om, zoals de Commissie voorstelt, de maximaal toegestane concentraties van deze stoffen in weefsel van vissen, weekdieren, schaaldieren en andere biota vast te stellen. Het gaat hierbij onder meer om hexachloorbenzeen, hexachloorbutadien en kwik, en deze lijst zou in de toekomst eventueel kunnen worden uitgebreid met andere stoffen. Er bestaat nog geen algehele consensus over de methode om op deze manier normen vast te leggen, reden waarom de Commissie voorstelt dat de lidstaten dergelijke normen alleen mogen vaststellen voor de drie stoffen die tot dusverre expliciet zijn opgespoord.

5.6 Gezien het huidige kennisniveau moet men zich hier waarschijnlijk bij neerleggen. Maar de Commissie zou wel steun moeten blijven bieden aan wetenschappelijk onderzoek naar de ophoping van bepaalde giftige stoffen in de voedselketen. Ook zou zij moeten toewerken naar meer maximaal toegestane concentraties van giftige stoffen in biota zodra de wetenschappelijke methode hiervoor een vastere basis heeft gekregen. Intussen moet toezicht ook zo worden uitgeoefend dat de vervuiling van sedimenten en biota niet toeneemt.

5.7 Het is een goed idee om een inventaris van lozingen, emissies en verliezen bij te houden aan de hand waarvan kan worden nagegaan of de doelstellingen inzake vermindering of stopzetting daarvan worden gehaald. Het is echter moeilijk om een complete inventaris van natuurlijke verontreinigingen bij te houden. In bepaalde gevallen zou het echter zinvol kunnen zijn om te kijken naar het verband tussen natuurlijke verontreiniging en verontreiniging die door de mens is veroorzaakt.

5.8 Zo'n inventaris dient naadloos aan te sluiten op andere instrumenten ter bescherming van oppervlaktewateren en mag deze beslist niet overlappen.

5.9 Het voorstel inzake overgangsgebieden voor overschrijding is realistisch, maar er kleeft wel een nadeel aan: hoe kan men garanderen dat de normen in de rest van het oppervlaktewater niet ook worden overschreden? Als deze overgangsgebieden er komen, dan moeten ze goed afgebakend worden en dienen de punten voor het meten van verontreiniging zorgvuldig gekozen te worden.

5.10 Er moet ook aandacht worden besteed aan buurlanden van de EU op het grondgebied waarvan een aantal rivieren ontspringen die door EU-lidstaten stromen of waarvan de grens met een EU-lidstaat door een meer loopt, teneinde op deze derde landen invloed uit te oefenen. Als landen buiten de EU geen zorg dragen voor schoon water, zijn de inspanningen van de lidstaten zinloos en zullen de voor 2015 vooropgezette doelstellingen niet worden bereikt. Bij de beoordeling en uitvoering van de richtlijn moet hier rekening mee worden gehouden. Overigens heeft artikel 12 van de KRW betrekking op deze kwestie.

6. Specifieke opmerkingen

6.1 **Tijdschema:** krachtens artikel 4, lid 5, van de voorgestelde richtlijn geldt 2025 als het jaar waarin de emissies moeten zijn stopgezet en de gevaarlijke prioritair stoffen niet meer mogen worden verkocht. Conform de KRW moeten de milieukwaliteitsdoelstellingen echter al in 2015 zijn gehaald. Dit zou in bepaalde gevallen wel eens moeilijk kunnen zijn, helemaal nu de goedkeuring van deze dochterrichtlijn op zich laat wachten. Toch moeten de lidstaten alles op alles zetten om de doelstelling te halen, al is het onder zeer strikte voorwaarden wel mogelijk om een voorlopige ontheffing te verlenen. Het EESC pleit ervoor dat de Commissie de vorderingen rond de implementatie in de gaten houdt en zonnodig verdere maatregelen voorstelt om ervoor te zorgen dat de doelstellingen zo veel mogelijk binnen de gestelde termijn worden gehaald en er zo min mogelijk ontheffingen worden verleend.

6.2 Rol van de lidstaten

De Commissie wil de lidstaten terecht de mogelijkheid geven om aanvullende emissiebeheersingsmaatregelen te nemen. Het gaat tenslotte om lokale of regionale locaties. Deze flexibiliteit moet echter wel worden gecompenseerd door een betrouwbare uitwisseling van informatie, waar de Commissie in actie 4 van een andere mededeling ⁽¹⁾ voor pleit.

6.2.1 In punt 3 van haar mededeling schetst de Commissie echter een vrij optimistisch beeld van de juridische instrumenten waarover de lidstaten beschikken om de in de KRW opgenomen doelstellingen voor de prioritair stoffen te verwezenlijken, vooral omdat er voor bepaalde bronnen van ernstige verontreiniging geen goede regelgeving bestaat, zoals de diffuse verontreiniging door huishoudelijke producten of dienstverlenende activiteiten; hiervoor zijn nieuwe productrichtlijnen nodig.

6.2.2 Onder deze omstandigheden is het niet realistisch om ervan uit te gaan dat de lidstaten elk met nieuwe maatregelen mogen komen, omdat het maar de vraag is of deze wel goed op elkaar afgestemd zouden zijn, met name als de kans groot is dat er voor deze maatregelen nieuwe Europese wetgeving in de plaats komt.

6.3 Bescherming van drinkwaterbronnen

6.3.1 Goedkeuring van de voorgestelde richtlijn betekent dat Richtlijn 75/440/EG (bescherming van oppervlaktewater bestemd voor de productie van drinkwater) wordt ingetrokken. Bij het wijzigen van de wetgeving moet erop worden toegezien dat de nieuwe richtlijn en de drinkwaterrichtlijn ⁽²⁾ goed op elkaar aansluiten.

Brussel, 15 februari 2007.

6.4 Monitoring

6.4.1 Om vorderingen bij het verwezenlijken van de doelstellingen van deze richtlijn te blijven boeken en een level playing field binnen Europa te waarborgen zijn consequente en betrouwbare monitoringnormen noodzakelijk. Het EESC kijkt verwachtingsvol uit naar de nieuwe voorstellen inzake verslaglegging m.b.t. het waterinformatiesysteem voor Europa, die binnenkort gepubliceerd zouden moeten worden, en hoopt dat hiervan gebruik gemaakt kan worden om de implementatie van de Richtlijn prioritair stoffen nauwlettend in het oog te houden.

7. Samenhang tussen de Richtlijn inzake de milieukwaliteit van water en de REACH-verordening

7.1 Er moet voor worden gezorgd dat de hier behandelde richtlijn en de REACH-verordening op elkaar aansluiten, ook al was de Commissie er al van uitgegaan dat de REACH-onderhandelingen succesvol zouden worden afgesloten en dat de verordening dus in werking zou treden. De normen voor de milieukwaliteit van water moeten ook betrekking hebben op nieuwe chemicaliën die op de markt gebracht worden.

8. Conclusie

8.1 Het EESC is het eens met de initiële lijst van prioritair stoffen en met de normen die voor deze stoffen worden voorgesteld. Wel dringt het erop aan dat er ook voor lood en nikkel normen worden vastgesteld en dat de lijst en de normen volgens een strakke procedure regelmatig herzien en zonnodig snel en doeltreffend geactualiseerd worden.

8.2 Het EESC kan zich vinden in de strekking van de voorgestelde richtlijn.

8.3 Het zal niet gemakkelijk zijn om de voor 2015 voorgestelde doelstellingen te verwezenlijken. Niettemin moeten de lidstaten deze doelstellingen uit alle macht proberen te halen.

8.4 Er moet een systeem komen waarbij de lidstaten verslag uitbrengen en waarbij toezicht wordt uitgeoefend op hun activiteiten om de voorgestelde richtlijn uit te voeren. Het EESC is te spreken over het initiatief van de Commissie om een waterinformatiesysteem voor Europa op te zetten (Water Information System for Europe — WISE).

8.5 De Commissie zou moeten letten op de samenhang tussen de voorgestelde richtlijn en de huidige wetgeving. Ook zou er wetgeving moeten komen voor bepaalde verontreinigingsbronnen die niet onder de huidige wetgeving vallen (zoals de diffuse verontreiniging door huishoudelijke producten).

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ COM(2006) 398 final.
⁽²⁾ Richtlijn 98/83/EG.