

Fiche 6: Richtlijn inzake milieukwaliteitsnormen en een Mededeling inzake preventie en bestrijding van chemische verontreiniging van oppervlaktewateren

Titel:

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

en een

Mededeling van de Europese Commissie aan de Raad en het Europees Parlement inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van chemische verontreiniging van oppervlaktewateren in de Europese Unie.

Datum Raadsdocument: 19 juli 2006

Nr Raadsdocument: Voorstel : 11816/06

Mededeling : 11847/06

Nr. Commissiedocument: Voorstel : COM(2006)397 final

Mededeling : COM(2006)398 final

Eerstverantwoordelijk ministerie: VenW in nauwe samenwerking met VROM

Behandelingstraject in Brussel:

Raad:

Raadswerkgroep Milieu, eerste politieke behandeling Milieuraad 18 december 2006. Finland verwacht geen politiek akkoord in eerste lezing te bereiken.

Europees Parlement:

Rapporteur: Mrs. Anne Laperrouze (ALDE); Commissie Milieu, Gezondheid en Voedselveiligheid

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel en de mededeling:

Doelstelling

Het voorliggende voorstel heeft als doel waterkwaliteitsnormen vast te stellen voor specifieke verontreinigende stoffen. Dit met het oog op een hoog niveau van bescherming van het (aquatisch) milieu en de volksgezondheid. Dit richtlijnvoorstel geeft uitvoering aan (een deel van) artikel 16 van de Kaderrichtlijn Water (KRW) en wordt beschouwd als een ‘dochterrichtlijn’ van deze kaderrichtlijn.

Achtergrond van het voorstel en de mededeling

In december 2000 is de Kaderrichtlijn Water (KRW) vastgesteld. De KRW beoogt een goede toestand (chemisch en ecologisch) van de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater in 2015 te bereiken, maar biedt onder voorwaarden mogelijkheden voor uitzonderingen (fasering in de tijd, lagere doelstellingen). Daarnaast bevat de KRW de doelstelling de verontreiniging door prioritaire stoffen geleidelijk te verminderen en emissies, lozingen en verliezen van prioritaire gevaarlijke stoffen stop te zetten of geleidelijk te beëindigen. Prioritaire stoffen zijn de verontreinigende stoffen waarvan is vastgesteld dat deze een aanzienlijk risico voor of via het aquatisch milieu betekenen, met inbegrip van dergelijke risico's voor water dat voor de drinkwaterwinning wordt gebruikt. Prioritaire gevaarlijke stoffen zijn die prioritaire stoffen die voldoen aan bepaalde criteria voor persistentie, ophoping in organismen en voedselketens en giftigheid voor waterorganismen. Stoffen waarvoor op het niveau van de Gemeenschap milieukwaliteitsnormen zijn vastgesteld zijn indicatoren voor de chemische toestand van het oppervlaktewater.

Artikel 16 van de KRW geeft een strategie aan voor de bestrijding van de chemische verontreiniging van oppervlaktewater. Dit artikel bepaalt onder meer dat de Europese Commissie voorstellen doet

voor milieukwaliteitsnormen en beheersmaatregelen voor 33 stoffen die in 2001 door de Commissie zijn aangewezen als prioritaire stoffen (Beschikking Nr. 2455/2001/EG).

Inhoud van het Voorstel voor een Richtlijn

- De richtlijn legt milieukwaliteitsnormen als resultaatsverplichting vast voor de prioritaire stoffen en acht andere stoffen die op basis van eerdere EU-regelgeving zijn gereguleerd. (artikelen 1 en 2).
- De richtlijn geeft aan dat lidstaten in specifieke gevallen “overgangszones” – zones binnen een waterlichaam moeten aanwijzen waar de norm lokaal overschreden mag worden als gevolg van een lozing – (artikel 3).
- De richtlijn vereist het opstellen van een inventarisatie van emissies, lozingen en verliezen van de prioritaire stoffen en van de acht geselecteerde verontreinigende stoffen. (artikel 4).
- In het voorstel worden 2 stoffen (Antraceen en Endosulfan), aanvullend op de 11 die al waren geselecteerd, aangewezen als prioritaire gevaarlijke stof (artikel 5).
- Artikelen 6 t/m 8 behelzen aanpassingen en intrekkingen van relevante EU-regelgeving.
- Artikelen 9 en 10 gaan over omzettingstermijn en inwerkingtreding.
- Een aantal onderwerpen (berekenningsmethoden voor biologische beschikbaarheid, methoden voor aanwijzen van overgangszones, inventarisatie emissies) kan via het bij de Kaderrichtlijn Water ingestelde Comité nader worden uitgewerkt.

Inhoud van de mededeling

In de mededeling geeft de Europese Commissie een toelichting op de gekozen benadering, die erin bestaat dat voor de prioritaire stoffen geen specifieke aanvullende emissiebeheersmaatregelen worden voorgesteld. De Europese Commissie stelt dat op communautair niveau al maatregelen zijn getroffen zoals de Pesticidenrichtlijn, de Richtlijn 76/769/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten, de Kwikstrategie en Verordening 850/2004 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen en de Richtlijn geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC-richtlijn). De Commissie stelt eveneens dat gestreefd wordt naar grotere doeltreffendheid van dit instrumentarium door de implementatie en uitvoering te versterken en dat eventueel noodzakelijke aanvullende maatregelen uit oogpunt van kosteneffectiviteit, flexibiliteit en proportionaliteit beter op nationaal niveau genomen kunnen worden. Indien lidstaten kunnen onderbouwen dat additionele maatregelen op Gemeenschapsniveau noodzakelijk zijn, dan zijn er diverse mechanismen onder de bestaande instrumenten die het mogelijk maken om e.e.a. onder de aandacht van de Europese Commissie te brengen als basis voor discussie.

Rechtsbasis van het voorstel:

De rechtsbasis van het Richtlijnvoorstel is Art 175(1) EG-Verdrag.

Niet van toepassing voor de mededeling.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:

Over het Richtlijnvoorstel vindt besluitvorming plaats bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad en met medebeslissing van het Europees Parlement (art. 251 EG-Verdrag).

Niet van toepassing voor de mededeling.

Instelling nieuw Comitologie-comité:

Het voorstel stelt geen nieuw Comité in. Wel wordt voor de uitvoering van enkele bepalingen (berekenningsmethoden voor biologische beschikbaarheid, methoden voor aanwijzen van overgangszones) gebruik gemaakt van het Comité dat is ingesteld onder de Kaderrichtlijn Water.

Niet van toepassing voor de mededeling.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Ten aanzien van het Voorstel voor een Richtlijn:

Subsidiariteit

Positief. Wat betreft de vaststelling van milieukwaliteitsnormen voor prioritaire stoffen voldoet dit voorstel voor een richtlijn aan de eisen van subsidiariteit. Verontreiniging van water door chemische stoffen is een grensoverschrijdend probleem. Teneinde een gelijk en hoog niveau van bescherming van het (aquatisch) milieu en een gelijk speelveld voor economische actoren te verzekeren is het noodzakelijk dat milieukwaliteitsnormen voor prioritaire stoffen op het niveau van de Gemeenschap worden vastgesteld. Anderzijds zijn veel verontreinigingen van water van lokale aard. Het is dan ook terecht dat de Commissie in de mededeling en het voorstel de ruimte biedt om de milieukwaliteitsnormen te behalen via een combinatie van Europese en nationale maatregelen met ruimte voor maatwerk. Dit spoort met de Nederlandse insteek van regelgeving meer richten op doelen en daarbij de wijze van doelverwezenlijking overlaten aan het samenspel van de betrokken private en publieke actoren.

Proportionaliteit

Positief over de keuze van de Commissie voor een Richtlijn als instrument.

Negatief over de invulling van de Richtlijn. Ten eerste vormt het voorstel voor een richtlijn een ongewenste aanscherping van de KRW. Niet alleen bevat het voorstel milieukwaliteitsnormen als een resultaatsverplichting, maar ook ontbeert het voorstel de uitzonderingsmogelijkheden die de KRW wel kent.

In de tweede plaats op het punt van de afwezigheid van maatregelen. Weliswaar is vaststelling van milieukwaliteitsnormen in een richtlijn een geschikt middel om het oppervlaktewater te beschermen tegen verontreiniging door chemische stoffen, maar omdat geen aanvullende communautaire maatregelen worden voorgesteld, gericht op de beheersing en verdere vermindering van de emissies, lozingen en verliezen van deze stoffen, acht Nederland enkele milieukwaliteitsnormen niet haalbaar en daarmee komt tevens de haalbaarheid van milieudoelstellingen van de Kaderrichtlijn Water in het geding. De bestaande communautaire maatregelen waarnaar de Commissie verwijst, zijn ontoereikend voor dan wel onvoldoende toegespitst op het beheersen, verminderen of uitfasen van de emissies, lozingen of verliezen van prioritaire stoffen. Eventuele aanvullende maatregelen op nationaal niveau kunnen het gelijke speelveld en het uniforme hoge niveau van milieubescherming verstoren.

Ten aanzien van de mededeling:

Subsidiariteit:

Strikt genomen niet van toepassing voor de mededeling. Voor zover toch tot een beoordeling moet worden overgegaan kan worden aangesloten bij het oordeel over de richtlijn.

Proportionaliteit:

Strikt genomen niet van toepassing voor de mededeling. Voor zover toch tot een beoordeling moet worden overgegaan kan worden aangesloten bij het oordeel over de richtlijn.

Consequenties voor de EU-begroting: Geen

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

De lasten voor de uitvoering van deze richtlijn zijn deels gekoppeld aan uitvoering van andere richtlijnen (Pesticidenrichtlijn, Verbodsrichtlijn, IPPC-richtlijn). Het voorstel zal een lastenverhoging met zich brengen, maar afgezet tegen het geheel van verplichtingen dat al geldt en de verplichtingen die zouden gaan gelden wanneer deze richtlijn niet wordt aangenomen, zal de verhoging relatief beperkt zijn. In de december nota 2005¹ zijn de kosten voor de Nederlandse industrie geschat op 75 -

125 miljoen Euro per jaar in de periode 2009 - 2015. Een belangrijk deel van deze kosten is gerelateerd aan de prioritaire stoffen.

Momenteel wordt ten behoeve van de uitvoering van de KRW een strategische Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) uitgevoerd. De resultaten hiervan worden verwacht in november 2006. Mede als bijdrage aan deze strategische MKBA wordt momenteel in samenwerking met het ministerie van EZ en VNO-NCW een studie naar de effecten van de KRW op het bedrijfsleven verricht.

Indien het voorstel in zijn huidige vorm zou worden vastgesteld levert dit onoverkomelijke problemen op. De maatregelen die getroffen zouden moeten worden bij de industrie om op zeer korte termijn aan de voorgestelde (waterkwaliteits)doelstellingen te voldoen leiden tot zeer hoge lasten. Maatregelen om de diffuse belasting naar oppervlaktewater op zeer korte termijn te verminderen leiden tot hoge kosten, waarbij moet worden opgemerkt dat er geen garantie is dat de waterkwaliteitsnormen gehaald worden. Net als bij de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit is het niet denkbeeldig, dat nieuwe maatschappelijk gewenste ontwikkelingen geblokkeerd kunnen worden.

Administratieve lasten.

Afhankelijk van de precieze uitwerking van het voorstel kunnen de administratieve lasten voor overheid en bedrijfsleven toenemen (aankijken overgangszone, uitvoeren inventarisatie emissies).

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

Dit voorstel zal worden geïmplementeerd door aanpassing van de AMvB Milieukwaliteitseisen welke is gebaseerd op de Wet milieubeheer.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

De omzettingstermijn bedraagt 18 maanden. Omzetting van de richtlijn binnen deze termijn wordt bezwaarlijk haalbaar geacht. Nederland zet in op een termijn van 24 maanden.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: Geen

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland hecht een groot belang aan een goede en gezonde kwaliteit van het aquatische milieu teneinde een duurzaam gebruik te kunnen garanderen en de natuurfunctie te bewaren. Als benedenstrooms liggend land in vier internationale stroomgebieden is Nederland voorstander van milieukwaliteitsnormen voor prioritaire stoffen op Gemeenschapsniveau. Nederland heeft daarom constructief meegedacht met de Europese Commissie om te komen tot een nadere uitwerking van artikel 16 van de KRW.

De tekst zoals deze voorligt in de huidige vorm is echter voor Nederland niet acceptabel.

1. Nederland is tegen aanscherping van de KRW en wenst een betere aansluiting van dit voorstel bij de KRW.

Toelichting: Dit voorstel vormt op twee wijzen een aanscherping van de KRW. Ten eerste bevat het voorstel de harde resultaatsverplichting de milieukwaliteitsnormen te halen. Ten tweede ontbeert dit voorstel de bepalingen voor uitzonderingen op het behalen van de doelstellingen die de KRW wel kent. Nederland wil dat dit voorstel beter aansluit bij de KRW en wel zodanig dat er geen aanscherping van de verplichtingen van de KRW plaats vindt.

2. Nederland pleit voor goede afstemming met andere bestaande of in ontwikkeling zijnde Europese regelgeving zoals bijvoorbeeld de Pesticidenrichtlijn, REACH, en Kaderrichtlijn

Marine Milieu (KRM): Voor een aantal normen in het voorstel bestaat reeds communautair beleid (bijv. voor toelating van gewasbeschermingsmiddelen, beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten etc). Een eenduidige en volledige afstemming tussen bestaande (bijv. gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn, verbodsrichtlijn) of in ontwikkeling zijnde (REACH, KRM) Europese regelgeving en de doelstellingen (m.n. de normen) van het voorstel voor prioritaire (gevaarlijke) stoffen ontbreekt vooralsnog. Nederland draagt, indien nodig, zorg voor een dergelijke afstemming.

Om de normen te kunnen halen kan een dergelijke afstemming op Europees niveau nodig zijn. Deze afstemming is ook wenselijk ter waarborging van het gelijke speelveld. Wel wil Nederland er expliciet voor waken dat de flexibiliteit en de economische overwegingen die zijn vervat in het bestaande Europese beleid overeind blijven bij een dergelijke afstemming. Indien dit niet verenigbaar is met het halen van de normen voor prioritaire stoffen, dient de discussie hierover integraal te worden beslecht op Europees niveau. Zo zijn sommige stoffen Europees toegelaten op basis van onmisbaarheid voor een sector of economische toepassing terwijl lozingen daarvan op grond van het onderhavige voorstel op termijn moeten worden uitgefaseerd. In zulke gevallen moet er een discussie op Europees niveau komen om te kiezen tussen twee verschillende onverenigbare doelstellingen.

De prioritaire stoffen die zijn geselecteerd als prioritaire gevaarlijke stof hebben zodanige eigenschappen dat zij, voor zover deze stoffen onder het regime van REACH vallen, in aanmerking komen voor autorisatie. In de tekst van het Gemeenschappelijk Standpunt van REACH staat dat de Europese Commissie een autorisatie kan verlenen als de risico's adequaat worden beheerst. Er dient voor gezorgd te worden dat dit voor de prioritaire gevaarlijke stoffen in ieder geval betekent dat geen emissies, lozingen en verliezen van stof plaatsvinden tijdens de productiefase, gebruiksfase en afvalfase.

De geografische overlap tussen het onderdeel chemie in de KRW (12 mijlszone) en de KRM behoeft aandacht in de onderhandelingen, omdat deze overlap niet moet leiden tot een dubbelregime met doelstellingen en juridische verplichtingen voor één en hetzelfde deel van het kustwater. Hiertoe behoort ook de vraag of voor kust- en zeewateren milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater het meest geschikt en adequaat zijn, of dat normen in sediment en/of biota de voorkeur hebben.

3. Nederland zal zich inzetten voor vaststelling van emissiebeheersmaatregelen voor prioritaire stoffen op communautair niveau.

Toelichting:

Het geleidelijk verminderen van de verontreiniging door prioritaire stoffen dan wel het geleidelijk beëindigen van emissies, lozingen en verliezen van prioritaire gevaarlijke stoffen is een doelstelling van de KRW (Artikel 4).

Nederland vindt dat de bestaande en in ontwikkeling zijnde communautaire maatregelen waarnaar de Commissie verwijst (IPPC, Pesticidenrichtlijn, Richtlijn 76/769/EEG, REACH) ontoereikend danwel onvoldoende toegespitst zijn op de beheersing, vermindering of uitfasering van lozingen, verliezen of emissies van prioritaire stoffen. Het voorstel van de Commissie eventuele aanvullende maatregelen op nationaal niveau vast te stellen bergt risico's voor het gelijke speelveld en het uniforme en hoge milieubeschermingsniveau in zich.

4. Nederland wenst duidelijkheid te verkrijgen over de termijn waarbinnen de milieukwaliteitsnormen moeten worden gehaald.

Toelichting: Het voorstel maakt niet expliciet duidelijk wanneer de normen gehaald moeten worden. Nederland zet in op het jaar 2015 conform de KRW (zie ook punt 1).

5. Nederland is van mening dat alleen voor die stoffen waarvoor een geschikte analysemethode beschikbaar is normen mogen worden vastgelegd.

Toelichting: Op dit moment zijn niet voor alle prioritaire stoffen (bijv. SCCP) geschikte analysemethoden beschikbaar. Dit betekent dat niet kan worden bepaald of het oppervlaktewater voldoet aan de normen. Deze informatie is nodig om na te gaan of (aanvullende) maatregelen nodig zijn. De op termijn beschikbaar komen van geschikte analysemethoden heeft tot gevolg dat voor die

stoffen een separate actie opgezet moet worden om zicht te krijgen op concentraties in het milieu, de noodzaak van maatregelen en opnemen in het maatregelenpakket. Dit levert een knelpunt op voor het strakke tijdschema dat gevolgd moet worden voor de stoffen waarvan wel informatie beschikbaar is. Nederland is van mening dat voor die stoffen waarvoor een geschikte analysemethode in oppervlaktewater ontbreekt, totdat deze beschikbaar komen, analyses in sediment uitgevoerd moeten worden met een lagere frequentie en op een beperkt aantal monitoringspunten gericht op het bepalen van trends.

6. Nederland wenst vooralsnog uitsluitend normen voor oppervlaktewater.

Toelichting: In het voorstel worden lidstaten verplicht er voor te zorgen dat gehalten van de stoffen hexachloorbutadien, hexachloorbenzeen en kwik in weefsel van waterdieren zoals vissen en mosselen, een bepaalde concentratie niet overschrijden. Nederland stelt voor om met de beschikbare methoden een norm voor oppervlaktewater af te leiden die rekening houdt met doorvergiftiging en ophoping in voedselketens.

7. Nederland heeft bedenkingen tegen het artikel 3 over overgangsgebieden in zijn huidige vorm.

Toelichting: Nederland heeft bedenkingen tegen dit artikel als geheel vanwege de reikwijdte en de mogelijke administratieve lasten die dit met zich mee brengt.

Er wordt nog gewerkt aan een standpunt betreffende de rol van overgangsgebieden bij puntbronnen en diffuse bronnen. Dit standpunt zal, zodra het beschikbaar is, worden betrokken bij het onderhandelingsproces.