



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 6 februari 2017
(OR. en)

5967/17

ENV 103
ECOFIN 70
SOC 68
COMPET 74
POLGEN 9
CONSOM 37

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	6 februari 2017
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2017) 63 final
Betreft:	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S EU-evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid: Gemeenschappelijke uitdagingen en hoe inspanningen te bundelen om betere resultaten te realiseren

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2017) 63 final.

Bijlage: COM(2017) 63 final



Brussel, 3.2.2017
COM(2017) 63 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**EU-evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid: Gemeenschappelijke
uitdagingen en hoe inspanningen te bundelen om betere resultaten te realiseren**

{SWD(2017) 33 - 60 final}

1. RESULTATEN ZIJN NOODZAKELIJK

Meer dan 75 % van de Europese burgers vindt dat de milieuwetgeving van de EU noodzakelijk is om het milieu in hun land te beschermen en bijna 80 % is het ermee eens dat de EU-instellingen moeten kunnen controleren of de milieuwetgeving in hun land goed wordt toegepast¹.

Het milieubeleid en de milieuwetgeving van de EU leveren onmiskenbare voordelen op: zij zorgen voor de bescherming, het behoud en de verbetering van het milieu voor de huidige en toekomstige generaties, en voor het behoud van de kwaliteit van leven van de EU-burgers. Een gebrekkige tenuitvoerlegging leidt tot hoge maatschappelijke, economische en milieukosten en het zorgt voor ongelijke voorwaarden voor ondernemingen. Het belang van de correcte tenuitvoerlegging van het milieuacquis van de EU blijkt ook uit het zevende milieuactieprogramma².

Hier zijn een aantal voorbeelden van wat kan worden bereikt als EU-milieuvoorschriften volledig ten uitvoer zouden worden gelegd:

- indien het afvalstoffenbeleid van de EU tegen 2020 volledig zou worden nageleefd, zouden 400 000 extra banen kunnen worden geschapen en zou de jaarlijkse omzet van de bedrijfstakken van het afvalbeheer en de recycling met 42 miljard EUR kunnen worden verhoogd³;
- indien de bestaande waterwetgeving van de EU volledig ten uitvoer zou worden gelegd en alle waterlichamen de status "goed" zouden bereiken, zouden de gecombineerde jaarlijkse voordelen daarvan ten minste 2,8 miljard EUR bedragen⁴;
- het Natura 2000-netwerk levert een geschatte winst op van 200-300 miljard EUR per jaar in de EU en de volledige tenuitvoerlegging van Natura 2000 zou 174 000 extra banen scheppen⁵.

In mei 2016 heeft de Commissie de evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid (EIR) gelanceerd, een tweejarige cyclus van analyse en dialoog ter verbetering van de tenuitvoerlegging van het bestaande Europese milieubeleid en de bestaande Europese milieuwetgeving⁶. De EIR vormt een aanvulling op de lopende uitvoeringsinspanningen, zoals het toezicht op de naleving en inbreukprocedures. De EIR biedt een samenhangend kader om gemeenschappelijke uitvoeringsproblemen aan te pakken en zal bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling.

Deze mededeling gaat vergezeld van een bijlage en 28 EIR-landenrapporten. Hierin worden op basis van het verschil tussen de juridische verplichtingen en de beleidsafspraken van de EU, en de realiteit in de praktijk, de belangrijkste uitdagingen en kansen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving voor elke lidstaat beschreven⁷. De feitelijke informatie in de rapporten werd met de lidstaten geverifieerd.

¹ Europese Commissie (2014): Speciaal nummer van Eurobarometer 416, blz. 26.

² PB L 354/171.

³ Europese Commissie, 2011. *Implementing EU legislation for Green Growth*.

⁴ Onderzoeksdienst van het Europees Parlement, 2015. Waterwetgeving: verslag over de kosten van het niet-bestaan van Europa.

⁵ Europese Commissie, 2013. [The Economic benefits of the Natura 2000 Network](#).

⁶ COM(2016) 316 final.

⁷ Klimaatverandering, industriële emissies en chemische stoffen maken geen deel uit van deze eerste ronde van de EIR.

In deze mededeling worden ook uitdagingen vastgesteld die verschillende lidstaten gemeenschappelijk hebben en de mededeling bevat voorlopige bevindingen betreffende de onderliggende oorzaken van hiaten in de tenuitvoerlegging. Het aanpakken van deze problemen zal helpen de belemmeringen voor de tenuitvoerlegging weg te nemen, gericht te investeren, het aantal juridische procedures tegen de lidstaten te verminderen, groene banen te scheppen en vooral bij te dragen tot een betere levenskwaliteit.

Het aanpakken van structurele uitdagingen vereist een totaalaanpak in alle sectoren, niet enkel bij de beleidsmakers, door middel van technische samenwerking maar ook politieke betrokkenheid. De EIR biedt een nieuwe kans om meer aandacht te besteden aan de resterende hiaten in de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving bij alle belangrijke nationale en lokale actoren alsook bij de Raad, het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en het Europees Economisch en Sociaal Comité.

2. DE STAAT VAN DE TENUITVOERLEGGING: GEMEENSCHAPPELIJKE UITDAGINGEN, GEMEENSCHAPPELIJKE KANSSEN EN PUNTEN DIE ZEER GOED ZIJN VERLOPEN

Uit de landenrapporten⁸ blijkt dat de voornaamste uitdagingen en de meest dringende hiaten in de tenuitvoerlegging in de lidstaten te vinden zijn op het gebied van het afvalbeheer, natuur en biodiversiteit, luchtkwaliteit, geluidshinder en waterkwaliteit en -beheer.

Circulaire economie en afvalbeheer

Afvalbeheer kan niet los worden gezien van de overgang naar een circulaire economie, hetgeen niet alleen een milieudoelstelling is, maar ook invloed heeft op de manier waarop wij produceren, werken, kopen en leven. De Commissie is bezig met de tenuitvoerlegging van het actieplan voor de circulaire economie van 2015⁹ en heeft er bij het Europees Parlement en de Raad op aangedrongen de voorstellen tot herziening van de afvalwetgeving tijdig goed te keuren. Alle lidstaten hebben op dit gebied een begin gemaakt, maar een aantal lidstaten zijn koplopers en hebben nationale of regionale plannen voor een circulaire economie aangenomen (bv. Nederland, België) of hebben deze geïntegreerd in andere beleidsterreinen (bv. Duitsland, Frankrijk). Ongeveer twintig lidstaten hebben regelingen aangenomen om de goederen en diensten die zij kopen (via openbare aanbestedingen) duurzamer te maken. Dergelijke maatregelen zijn essentieel voor een echt "kringloopsysteem" en gaan verder dan afvalbeheer, omdat zij de gehele levenscyclus van een product bestrijken.

Krachtens de EU-"afvalhiërarchie" wordt prioriteit gegeven aan preventie, gevolgd door (voorbereiding voor) hergebruik, recycling, nuttige toepassing en, als de minst gewenste optie, verwijdering (waaronder storten en verbranding zonder energierterugwinning). De meest relevante indicatoren ter beoordeling van de naleving van de EU-voorschriften inzake afval zijn de verplichte doelstellingen inzake storten en recycling, alsmede de aanwezigheid van geactualiseerde plannen voor afvalpreventie en -beheer.

Deze eerste uitgave van de EIR-landenrapporten is gericht op het beheer van gemeentelijk afval waarvoor in de EU-wetgeving streefcijfers inzake recycling voor 2020 zijn vastgesteld. Het beheer van gemeentelijk afval is cruciaal voor onze gezondheid en ons welzijn, maar het heeft in veel lidstaten voor problemen gezorgd.

⁸ De EIR is voornamelijk gebaseerd op gegevens uit de laatste verslagen die door de nationale overheden zijn verstrekt. Deze laatste kunnen over meer recente gegevens beschikken. Waar mogelijk is dit in de verslagen weergegeven.

⁹ COM(2015) 614 final.

Beleidsbevindingen:

- *Afvalpreventie blijft een belangrijke uitdaging in alle lidstaten, ook in lidstaten met hoge recyclingpercentages. In acht lidstaten wordt ten minste tweemaal zoveel huishoudelijk afval per inwoner geproduceerd als in een lidstaat met de laagste afvalproductie. Het loskoppelen van afvalproductie en economische groei is een belangrijk doel binnen de bredere context van de agenda voor de circulaire economie.*
- *Volgens de meest recente gegevens van Eurostat hebben zes lidstaten reeds de recyclingdoelstelling van 50 % voor gemeentelijk afval behaald, terwijl negen landen hun inspanningen aanmerkelijk moeten opvoeren om deze doelstelling tegen 2020 te bereiken. De Commissie is van plan om de mate waarin de doelstellingen van 2020 worden nageleefd op te volgen in een waarschuwingsrapport in 2018. Zes lidstaten zijn er niet in geslaagd om het storten van biologisch afbreekbaar gemeentelijk afval te beperken (50 % tegen 2009).*
- *Het opstellen van nationale afvalbeheerplannen en afvalpreventieprogramma's is verplicht gesteld door de kaderrichtlijn afvalstoffen. Het is ook een voorwaarde voor financiering in het kader van het cohesiebeleid in 2014-2020. In de meeste lidstaten zijn afvalpreventieprogramma's opgezet, maar in twee lidstaten is dit niet gebeurd. In een lidstaat is geen nationaal plan voor afvalbeheer opgezet en in vijf lidstaten ontbreken tenminste een aantal regionale plannen.*
- *In ongeveer de helft van de lidstaten moet de doeltreffendheid van gescheiden afvalinzameling worden vergroot, hetgeen een voorwaarde is om zowel de hoeveelheid recycling te vergroten als de kwaliteit ervan te verbeteren. Een andere kwestie is de gebrekkige prijsstelling voor de verwerking van restafval (mechanische en biologische behandeling, storten en verbranding) waardoor geen afdoende stimulansen worden geleverd om afval naar een hoger niveau in de afvalhiërarchie te tillen. Dit gaat gepaard met het beperkte gebruik van andere marktconforme instrumenten, zoals uitgebreide producentenverantwoordelijkheid of gedifferentieerde afvaltarieven. Een beter gebruik van de regels inzake overheidsopdrachten kan leiden tot kosten-efficiëntere oplossingen.*
- *In vijf lidstaten zijn er gebreken aan coördinatie tussen de verschillende administratieve niveaus en een gefragmenteerde milieugovernance genoemd als oorzaak van ontoereikende tenuitvoerlegging. Er zijn echter andere bestuurskwesties (gebrek aan rechtshandhaving, gebrek aan capaciteit voor het beheer van grote investeringsprojecten, onbetrouwbare gegevens, of onvoldoende controle en toezicht) die lijken bij te dragen tot de hiaten in de tenuitvoerlegging van de afvalwetgeving.*

Goede praktijken:

Slovenië vormt een goed voorbeeld van hoe het afvalbeheer in een relatief kort tijdsbestek kan worden verbeterd. Ljubljana is beoordeeld als de Europese hoofdstad met de beste dekking en doeltreffendheid op het gebied van gescheiden inzameling. Binnen een periode van tien jaar en met steun van EU-financiering daalde in de Sloveense hoofdstad de hoeveelheid afval die op stortplaatsen terechtkomt met 59 % en het gemeentelijk afval met 15 %¹⁰.

De grote hervorming van de afvalsector in Ierland, met de sluiting van illegale stortplaatsen en de financiering van omvangrijke saneringen en herstelwerken, biedt een nuttig voorbeeld. De hervormingen die zijn uitgevoerd in nauwe samenwerking met de Commissie, hebben geleid tot een systeem dat een hoge mate van naleving van de EU-afvalwetgeving waarborgt.

Natuur en biodiversiteit

Biodiversiteit is de buitengewone variatie aan ecosystemen, habitats en soorten die ons omringt. Het schenkt ons voedsel, zuiver water en schone lucht, beschutting en medicijnen, verzacht natuurrampen, plagen en ziekten en draagt bij tot het reguleren van het klimaat. Biodiversiteit is derhalve ons natuurlijk kapitaal: ze levert ecosysteemdiensten die de grondslag vormen van onze economie. De EU-biodiversiteitsstrategie¹¹ beoogt het verlies van biodiversiteit en ecosysteemdiensten stop te zetten en deze tegen 2020 voor zover mogelijk te herstellen.

De habitat- en vogelrichtlijn stelt dat de lidstaten locaties aanduiden als deel van het Natura 2000-netwerk teneinde de habitats en soorten van communautair belang te beschermen. Dit netwerk is een essentieel instrument om de doelstelling van een "gunstige staat van instandhouding" te behalen. Na een grondige geschiktheidscontrole¹² heeft de Commissie in december 2016 geconcludeerd dat de richtlijnen geschikt zijn voor het beoogde doel, maar dat de volledige verwezenlijking van de doelstellingen zal afhangen van een substantiële verbetering van de tenuitvoerlegging ervan. Deze conclusie stemt ook overeen met de beleidsbevindingen hieronder.

Voor terrestrische ecosystemen zijn niet-duurzame landbouwpraktijken, de wijziging in de natuurlijke omstandigheden en vervuiling de meest gemelde belastende factoren en bedreigingen voor de biodiversiteit. Voor de mariene biodiversiteit zijn niet-duurzame visserijpraktijken en het oogsten van aquatische hulpbronnen, de wijziging in de natuurlijke omstandigheden, de klimaatverandering en de verzuring van de oceaan, de verontreiniging door chemicaliën, kunststoffen en geluidshinder de belastende factoren.

Beleidsbevindingen:

- *De beoordeling van de 28 EIR-landenrapporten komt overeen met de bevindingen van het "State of Nature "-verslag voor 2015 van het Europees Milieuagentschap¹³, dat wil zeggen dat de algemene status van beschermde soorten en habitats niet aanzienlijk is*

¹⁰ Studie uitgevoerd door BiPRO, "Assessment of separate collection schemes in the 28 capitals of the EU", November 2015.

¹¹ COM(2011) 244 definitief.

¹² SWD(2016) 472 final.

¹³ <http://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu>

verbeterd in vergelijking met de afgelopen zes jaar. In de EU blijkt uit meer dan driekwart van de habitatbeoordelingen een ongunstige instandhoudingsstatus en een aanzienlijk deel van de habitats gaat nog steeds achteruit. Wat niet-vogelsoorten betreft, blijkt uit 60 % van de habitatbeoordelingen op EU-niveau een ongunstige status. De status van 15 % van alle in het wild voorkomende vogelsoorten is bijna bedreigd, dalend of verarmd en nog eens 17 % wordt bedreigd.

- *Hoewel er op verschillende gebieden vooruitgang is geboekt en er lokale succesverhalen zijn, zijn er aanzienlijke hiaten in de tenuitvoerlegging, de financiering en de beleidsintegratie. Als de inspanningen in het huidige tempo voortgaan, blijft het verlies van biodiversiteit zich in de EU voortzetten met mogelijk ernstige gevolgen voor de capaciteit van de natuurlijke ecosystemen om in de toekomst te voorzien in de menselijke behoeften.*
- *Slechts zeven lidstaten¹⁴ hebben de aanwijzing van "gebieden van communautair belang" in het kader van de habitatrichtlijn (bijna) afgerond. 17 lidstaten hebben de meeste gebieden op het land aangewezen, maar er zijn tekortkomingen in de mariene component van hun netwerk. Bij de overige vier lidstaten zijn er tekortkomingen zowel op het land als op zee.*
- *Systemische problemen die leiden tot een slechte tenuitvoerlegging van de natuurrichtlijnen, zijn het ontbreken van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden of het beheer ervan. De landenrapporten tonen aan dat drie lidstaten moeilijkheden ondervinden bij de toepassing van adequate beoordelingsprocedures om na te gaan wat de effecten zijn van nieuwe plannen en projecten in Natura 2000-gebieden.*
- *Bovendien is een gebrek aan kennis over soorten, habitats en gebieden één van de belangrijkste hinderpalen voor een doeltreffende tenuitvoerlegging in de meeste lidstaten, inclusief ten aanzien van mariene ecosystemen.*
- *Andere kwesties zijn een gebrek aan financiële middelen, een gebrek aan personele middelen en de geringe inzet en betrokkenheid van de plaatselijke gemeenschappen en belanghebbenden, zoals landeigenaars en -gebruikers.*

Goede praktijken

Frankrijk heeft voor het beheer van zijn Natura 2000-netwerk een doeltreffende participatieve benadering ontwikkeld en heeft daarmee ook enkele honderden banen geschapen. Het Franse "Trame verte et bleue"¹⁵ biedt een planningsinstrument dat door de regionale en lokale niveaus wordt gebruikt voor het opzetten van coherente ecologische netwerken.

Dankzij de uitgebreide herstelmaatregelen die sinds 2003 in Natura 2000-gebieden zijn uitgevoerd in het kader van zes gecoördineerde LIFE-projecten voor meerdere duizenden hectaren veenmoerassen en draslanden in de Belgische Ardennen¹⁶, hebben de Belgische autoriteiten in 2013 een aanzienlijke positieve ontwikkeling kunnen melden in de staat van

¹⁴ http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/nat2000newsl/nat40_en.pdf

¹⁵ <http://www.trameverteetbleue.fr/>

¹⁶ <http://biodiversite.wallonie.be/fr/meta-projet-life-de-restauration-des-tourbieres-de-haute-ardenne.html?IDC=5778>

instandhouding van een dozijn verschillende habitattypes en in deze ecosystemen levende soorten die beschermd zijn door de EU-habitatrichtlijn¹⁷.

Estland heeft een van de meest complete, geïntegreerde planningskaders opgezet voor de financiering van Natura 2000-gebieden uit verschillende EU-fondsen. Estland heeft een uitgebreid prioritair actiekader gepresenteerd¹⁸, met inbegrip van prioriteiten op het gebied van instandhouding, de nodige maatregelen om een verbetering te bewerkstelligen van de instandhoudingsstatus van beschermde habitats en soorten, en daarmee verband houdende financieringsbehoeften, samen met een grondige analyse van de financieringsmogelijkheden.

Nederland vervult een leidersrol op het gebied van de boekhouding van natuurlijk kapitaal. Het heeft een groot programma inzake natuurlijk kapitaal¹⁹ waaruit blijkt hoe de concepten van het natuurlijke kapitaal en ecosysteemdiensten kunnen worden geïntegreerd in de besluitvorming op andere terreinen, zoals landbouw, overstromingsbescherming en internationale handel. Nederland heeft ook ecosystemenrekeningen op lokaal niveau getest. Ngo's, ondernemingen en overheidsorganisaties zijn overeengekomen om samen te werken aan de beoordeling van natuurlijk en sociaal kapitaal.

Luchtkwaliteit en geluidshinder

De EU heeft een wetgevingscorpus²⁰ betreffende de luchtkwaliteit aangenomen en regelmatig bijgewerkt met het oog op de bescherming van zowel het milieu als de menselijke gezondheid door middel van bindende normen en doelstellingen voor een aantal luchtverontreinigende stoffen²¹. Als gevolg daarvan wordt geactualiseerde informatie over de luchtkwaliteit ter beschikking gesteld van het publiek en wordt overmatige luchtvervuiling aangepakt door luchtkwaliteitsplannen op te stellen waarin concrete maatregelen zijn opgenomen. Bovendien voorziet de richtlijn nationale emissieplafonds in emissiereducties op nationaal niveau, zodat burgers niet te lijden hebben onder slechte luchtkwaliteit als gevolg van de uitstoot van naburige lidstaten.

Gezien de schadelijke effecten van luchtverontreiniging op de volksgezondheid (uit ramingen van de gezondheidseffecten als gevolg van blootstelling aan luchtverontreiniging blijkt dat in de EU-28 concentraties van NO₂, O₃ en PM_{2,5} in 2013 verantwoordelijk waren voor respectievelijk 68 000, 16 000 en 436 000 voortijdige sterfgevallen)²², blijft de Commissie bezorgd over het algemene tempo waarin in de lidstaten de bij EU-wetgeving bepaalde grenswaarden worden bereikt.

Beleidsbevindingen:

¹⁷ <http://biodiversite.wallonie.be/fr/resultats-du-rapportage-article-17-au-titre-de-la-directive-92-43-cee-pour-la-periode-2007-2012.html?IDD=4237&IDC=5803>

¹⁸ Prioritaire actiekaders van Natura 2000 zijn belangrijke planningsinstrumenten om Natura 2000-financiering beter in het gebruik van relevante Europese financiële instrumenten te integreren.

¹⁹ <http://www.atlasnatuurlijkkapitaal.nl/home>

²⁰ Europese Commissie, 2016. *Luchtkwaliteitsnormen*, <http://ec.europa.eu/environment/air/quality/standards.htm>

²¹ Tot de belangrijkste primaire verontreinigende stoffen als gevolg van menselijke activiteiten behoren PM₁₀, een mengsel van fijne (vaste en vloeibare) aerosoldeeltjes van verschillende grootten afkomstig van vele antropogene bronnen, zoals verbranding, chemische samenstellingen, en NO_x, dat vrijkomt tijdens de verbranding van brandstof, bv. in industriële installaties en in het wegvervoer. NO_x is een groep van gassen waartoe onder meer stikstofmonoxide (NO) en stikstofdioxide (NO₂) behoren.

²² EMA, 2016. "Air quality in Europe 2016 report".

- *De luchtkwaliteit in de EU is ten aanzien van verschillende verontreinigende stoffen de afgelopen decennia verbeterd, maar er moet meer worden gedaan ten aanzien van PM₁₀ en NO₂. In vijf lidstaten wordt de grenswaarde niet overschreden en de luchtkwaliteit is er over het algemeen goed, op enkele uitzonderingen na. Maar tegen 16 lidstaten worden gerechtelijke stappen ondernomen wegens overschrijding van de grenswaarde voor PM₁₀ en tegen 12 lidstaten wegens overschrijding van de grenswaarde voor NO₂ alsmede voor het gebrek aan doeltreffende maatregelen op nationaal niveau.*
- *De verontreiniging door PM₁₀ kan afkomstig zijn van verschillende bronnen (bv. huisverwarming, industriële emissie, landbouw, verkeer). Om de PM-emissies van huishoudelijke verwarming te beperken, moeten in 18 lidstaten maatregelen worden genomen om de verbranding van vaste brandstoffen aan te pakken. Deze praktijk is al verboden in sommige steden die te kampen hebben met hoge niveaus van luchtverontreiniging. Industriële bronnen moet worden aangepakt door middel van vergunningen die verder gaan dan de toepassing van de beste beschikbare technieken. Bovendien blijft de verbranding van agrarisch afval in sommige gebieden leiden tot deeltjesverontreiniging en dit moet worden aangepakt.*
- *Maatregelen ter verwezenlijking van de NO₂-norm moeten met name gericht zijn op dieselloertuigen, bv. door de invoering van geleidelijk strengere lage-emissiezones in binnensteden of door de uitfasering van de preferentiële fiscale behandeling. Vervoersvraagstukken in het algemeen moeten worden aangepakt door de tenuitvoerlegging van strategische plannen voor stedelijke mobiliteit.*
- *Na luchtvervuiling door ultrafijne deeltjes is geluidshinder de grootste milieugerelateerde oorzaak van ziekte²³. In het EU-acquis worden diverse vereisten vastgesteld, waaronder het in kaart brengen van de blootstelling aan geluidshinder en het opstellen van actieplannen om oorzaken van geluidshinder aan te pakken. Voor de lopende vijfjarige verslagcyclus ontbreekt meer dan 30 % van de vereiste geluidsbelastingkaarten en ongeveer 60 % van de actieplannen.*

Goede praktijken:

In veel Europese steden zijn lage-emissiezones ingevoerd die het verkeer van bepaalde categorieën voertuigen beperken afhankelijk van hun respectieve emissie. In veel gevallen is dit een succes gebleken²⁴: uit het "Luchtkwaliteitsplan voor Berlijn 2011-2017" bleek bijvoorbeeld dat door de toepassing van een lage-emissiezone in 2008 de emissies door vervoer aanzienlijk waren verminderd en als gevolg daarvan zijn in 2010 tien overschrijdingsdagen van de PM₁₀-daggrenswaarde vermeden. Uit de ramingen bleek ook dat NO₂-verontreiniging dat jaar met ongeveer 5 % was verminderd en verontreiniging door verkeersgerelateerde roetdeeltjes langs wegen met meer dan de helft²⁵.

²³ EMA, [Noise in Europe 2014](#) citaat WHO blz. 6.

²⁴ Het volledige potentieel van de lage-emissiezones kan alleen worden verwezenlijkt als zij gericht zijn op de belangrijkste verontreinigingsbronnen, voorzien in verkeersbeperkende maatregelen voor alle voertuigen, behalve deze met een lage emissie, en worden geactualiseerd om in overeenstemming te zijn met de veranderende emissienormen.

²⁵ [Luftreinhalteplan 2011 bis 2017 für Berlin](#) / [Air Quality Plan for Berlin 2011-2017](#)

Waterkwaliteit en -beheer

De belangrijkste doelstelling van het waterbeleid en de waterwetgeving van de EU²⁶ is te zorgen voor voldoende water van goede kwaliteit voor het publiek, economische activiteiten en de natuur door het aanpakken van verontreinigingsbronnen (bv. afkomstig van landbouw, stedelijke gebieden en industriële activiteiten), fysische en hydrologische veranderingen van waterlichamen en het beheer van risico's van overstromingen.

Het acquis vereist dat lidstaten stroomgebiedbeheerplannen (SGBP's) vaststellen als een essentieel instrument om op een coherente wijze de bescherming, verbetering en het duurzame gebruik van de wateromgeving in de EU te realiseren. Meer specifieke verplichtingen zijn onder meer: de inzameling en behandeling van afvalwater alvorens het wordt geloosd; de vaststelling van plannen om de waterkwaliteit te beschermen door te voorkomen dat nitraten afkomstig uit agrarische bronnen de grond- en oppervlaktewateren verontreinigen; de vaststelling van overstromingsrisicobeheerplannen; de vaststelling van mariene strategieën om tegen 2020 een goede milieutoestand van de mariene wateren in Europa tot stand te brengen.

De meest voorkomende belastende factoren voor de waterkwaliteit zijn verontreiniging uit agrarische en industriële activiteiten, gevolgd door slechte regulering van de waterstroom en morfologische veranderingen, zwak rivierbeheer en het illegaal of overmatig onttrekken van water.

Beleidsbevindingen:

- *In een derde van de lidstaten bevindt meer dan 50 % van alle natuurlijke oppervlaktewaterlichamen zich in een goede of zeer goede ecologische toestand. In vijf lidstaten bevindt minder dan 20 % van de waterlichamen zich in een goede ecologische toestand. Grondwaterlichamen in 13 lidstaten bevinden zich in een goede kwantitatieve toestand. In tien lidstaten bevindt 70-90 % van alle grondwaterlichamen zich in een goede kwantitatieve toestand en in vijf landen ligt het cijfer tussen 20-70 %.*
- *Alle SGBP's van de eerste generatie hebben enkele of aanzienlijke gebreken, voornamelijk met betrekking tot toezicht en methoden voor de beoordeling en indeling van de toestand van waterlichamen. Door alle lidstaten wordt gebruik gemaakt van vrijstellingen die verlenging van termijnen toestaan. Vele lidstaten geven hun goedkeuring, niet altijd met een degelijke onderbouwing, aan nieuwe projecten die nadelig zijn voor het bereiken van een goede toestand van deze waterlichamen. De Commissie heeft aanbevelingen gedaan aan de lidstaten om in de tweede SGBP's deze tekortkomingen te verhelpen en deze hiaten op te vullen. Deze zijn in actieplannen opgenomen om aan de voorwaarden te voldoen om voor investeringen in waterinfrastructuur van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) in*

²⁶ Dit omvat de [zwemwaterrichtlijn \(2006/7/EG\)](#), de [richtlijn behandeling stedelijk afvalwater \(91/271/EEG\)](#), de [drinkwaterrichtlijn \(98/83/EG\)](#), de [kaderrichtlijn water \(2000/60/EG\)](#), de [nitratenrichtlijn \(91/676/EEG\)](#) en de [hoogwaterrichtlijn \(2007/60/EG\)](#).

aanmerking te komen.

- *In vijf lidstaten is nog geen enkel SGBP van de tweede generatie vastgesteld, wat vóór eind 2015 had moeten gebeuren, en in drie lidstaten is de vaststelling nog niet afgerond²⁷.*
- *Onderliggende oorzaken zijn onder meer ondoeltreffende controlemaatregelen, een gebrek aan coördinatie tussen waterbeherende instanties op verschillende regionale of lokale niveaus, een gebrek aan samenwerking tussen organen voor water- en natuurgovernance, maar ook met instanties die bevoegd zijn voor andere sectoren, en de gebrekkige toegang tot gegevens. Een andere gemeenschappelijke uitdaging in de watersector betreft een tekortschietend waterprijsstellingsbeleid.*
- *Hoewel de tenuitvoerlegging van de nitratenrichtlijn tot een aantal verbeteringen heeft geleid, blijven de nitraatconcentraties en de eutrofiëring een ernstig probleem in bijna alle lidstaten. De eutrofiëring van de Oostzee, die hoofdzakelijk te wijten is aan intensieve landbouwpraktijken, is bijzonder problematisch.*
- *Wat de kwaliteit van het drinkwater betreft, hebben vrijwel alle lidstaten zeer hoge nalevingspercentages. Slechts in drie lidstaten zijn er lokale kwaliteitsproblemen en in bepaalde gebieden ontbreekt de toereikende infrastructuur.*
- *Op het gebied van zwemwater voldoet 96 % van alle locaties aan de minimale kwaliteitseisen die zijn opgenomen in de EU-zwemwaterrichtlijn (dat wil zeggen dat de "kwaliteit toereikend" is). Veel lidstaten behalen strengere kwaliteitsnormen: in acht lidstaten was meer dan 90 % van alle zwemwateren in 2015 van uitstekende kwaliteit. In elf lidstaten ligt het percentage van badplaatsen met uitstekende kwaliteit hoger dan het EU-gemiddelde van 84,4 %.*
- *Zes landen hebben uitstekende nalevingspercentages op het gebied van inzameling en behandeling van stedelijk afvalwater, maar de meeste lidstaten ondervinden moeilijkheden bij de volledige tenuitvoerlegging en tot nu toe zijn tegen 13 lidstaten door de EU gerechtelijke stappen ondernomen. Voor het opvullen van de hiaten in de tenuitvoerlegging via de uitbouw van de noodzakelijke infrastructuur zijn goede bestuursstructuren, goede planning en coördinatie nodig om financiering vast te leggen (er zijn aanzienlijke EU-fondsen ter beschikking gesteld).*
- *Eind november 2016 hebben slechts 18 lidstaten verslag uitgebracht over hun overstromingsrisicobeheerplannen voor 2015, terwijl dit uiterlijk in 2015 moest gebeuren.*
- *Alle lidstaten met mariene wateren hebben nog hiaten in de tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn mariene strategie, te beginnen met de definitie van een goede milieutoestand. De bewakingsprogramma's van de meeste lidstaten zullen vóór 2018 of zelfs 2020 niet volledig operationeel zijn, waardoor onvoldoende informatie beschikbaar zal zijn voor de volgende beoordeling van hun mariene wateren in 2018. Tegen maart 2016 moesten de lidstaten maatregelenprogramma's vaststellen met de kernacties die ervoor zorgen dat hun mariene wateren een goede milieutoestand bereiken. Maar tien lidstaten hebben dit nog niet gedaan.*

²⁷ In de EIR-landenrapporten wordt de vooruitgang die is geboekt in de nieuwe SGBP's, die momenteel nog worden beoordeeld, niet weerspiegeld.

Goede praktijken:

Goede praktijken zijn onder meer te vinden in Cyprus met betrekking tot controles met behulp van satellietfoto's en controles ter plaatse in het kader van het handhavingsprogramma betreffende het onttrekken van water voor agrarische doeleinden²⁸. Dit wordt beschouwd als een model voor mogelijke toekomstige handhavingswerkzaamheden.

Finland is bezig met de tenuitvoerlegging van een grootschalig geïntegreerd LIFE-demonstratieproject (FRESHABIT)²⁹, waarbij verschillende sectoren betrokken zijn om nieuwe methoden en indicatoren te ontwikkelen voor de beoordeling van de instandhoudingsstatus van zoetwaterhabitats en de verbetering van de ecologische toestand, het beheer en het duurzame gebruik van Natura 2000-gebieden met zoet water. Het project zal de capaciteitsopbouw bevorderen, onder meer door het opzetten van samenwerkingsstructuren, en ook nieuwe modelkaders ontwikkelen om het behalen van langdurige resultaten te vergemakkelijken.

Beleidsondersteunende instrumenten

Marktconforme instrumenten en investeringen

Fiscale maatregelen, zoals milieubelasting en de uitfasering van milieuonvriendelijke subsidies, vormen een doeltreffend en efficiënt middel om milieudoelstellingen te bereiken. Hoewel het aan iedere lidstaat is om een belastingstelsel op te stellen, heeft de Commissie de mogelijkheden onderzocht van een milieubelasting per land in de context van het Europees semester.

Een goed gebruik van de EU-fondsen is ook belangrijk om de milieudoelstellingen te bereiken en de integratie van milieueisen in andere beleidsterreinen te bevorderen. Uit de analyse in de landenrapporten zal verder blijken hoe de juiste omstandigheden kunnen worden gecreëerd ten behoeve van een passende financiering en hoe externe milieueffecten kunnen worden aangepakt door middel van groene overheidsopdrachten en andere EU-marktconforme instrumenten en investeringsmogelijkheden.

Beleidsbevindingen:

- *Uit de landenrapporten blijkt dat de inkomsten uit milieubelasting ten opzichte van de totale inkomsten varieert tussen 10,61 % en 4,57 %, met een Europees gemiddelde van 6,35 %. Lidstaten moeten alle mogelijkheden van milieubelasting onderzoeken (met inbegrip van belasting op het storten van afval, wateronttrekking en brandstofverbruik) teneinde ecologische, economische en sociale voordelen (banen) te verkrijgen.*
- *Specifieke milieuonvriendelijke subsidies, zoals preferentiële fiscale behandeling voor bepaalde brandstoffen en fiscale voordelen voor particulier gebruik van bedrijfswagens, die de vooruitgang bij de aanpak van verkeerscongestie en luchtverontreiniging belemmeren, zijn in veel landen nog steeds van toepassing en moeten worden uitgefaseerd.*

²⁸ "Comparative study of pressures and measures in the major River Basin Management Plans", 2012

²⁹ http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&n_proj_id=5437

- *Binnen de ESI-fondsen worden in de periode 2014-20 in twaalf lidstaten de meeste middelen toegewezen aan het beleidsgebied "milieubescherming en hulpbronnefficiëntie", maar de beschikbare EU-financieringsmogelijkheden voor milieudoelstellingen moeten door de lidstaten onverwijld worden benut.*

Goede praktijken:

Sinds de jaren negentig hebben verschillende lidstaten milieubelastingcommissies opgericht waarin het debat over de mogelijkheden voor fiscale verschuiving op gang wordt gebracht. Dit is een eerste belangrijke stap waarmee de mogelijkheden voor dergelijke hervormingen binnen de nationale context worden onderzocht. Een recent voorbeeld is Portugal, waar enkele aanbevelingen van de Commissie inzake groene belastinghervorming door het Parlement zijn aangenomen.

Spanje, Italië, Griekenland en Polen hebben netwerken opgezet van beheerautoriteiten voor cohesiebeleid teneinde milieuaspecten beter te integreren in het gebruik van de EU-financiering.

Doeltreffend bestuur en de capaciteit voor de tenuitvoerlegging van regels

Voor een doeltreffend bestuur van EU-milieuwetgeving en -beleid zijn een passend institutioneel kader, beleidssamenhang en -coördinatie, de toepassing van juridische en andere instrumenten, samenwerking met niet-gouvernementele actoren, voldoende kennis en vaardigheden, en tenslotte, maar daarom niet minder belangrijk, strategische plannen vereist.

Beleidssamenhang omvat de ratificatie van internationale milieuovereenkomsten die door de Unie zijn gesloten teneinde grensoverschrijdende en mondiale uitdagingen aan te pakken. Vertraagde ratificatie door verschillende lidstaten vormt een gevaar voor de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving, de onderhandelingspositie van de Unie bij verwante onderwerpen, en haar geloofwaardigheid bij het bepleiten van actie door derde landen.

Het waarborgen van de naleving van beleid dat is afgeleid van de EU-milieuregelgeving door marktdeelnemers, nutsbedrijven en particulieren is afhankelijk van de doeltreffendheid van tal van overheidsinstanties, met inbegrip van milieu-inspectiediensten, politie, douane, het openbaar ministerie en rekenkamers, waarvan er verschillende hun kennis en praktijken uitwisselen in pan-Europese netwerken van beroepsbeoefenaars³⁰. Goede praktijken zijn opgeschoven naar een op risico's gebaseerde aanpak waarin de beste mix van toezicht, bevordering en handhaving is gericht op de grootste nalevingsproblemen. Verder cohesiebeleid biedt een groot aantal instrumenten voor capaciteitsopbouw, met inbegrip van het "PEER 2 PEER"-instrument voor uitwisseling van expertise tussen overheidsinstanties³¹.

De milieuwetgeving van de EU verleent aan burgers tal van inhoudelijke en procedurele rechten die door de nationale rechtelijke instanties moeten worden nageleefd op grond van de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. De goede werking van de nationale

³⁰ Netwerk van de Europese Unie voor de tenuitvoerlegging en handhaving van het milieurecht (IMPEL); Europees netwerk van openbare aanklagers voor het milieu; het netwerk van politieagenten die zijn gespecialiseerd in de bestrijding van milieucriminaliteit, het Europese forum van milieurechters en het Europees netwerk van milieu- en beheerinstanties.

³¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/p2p

rechtsstelsels is cruciaal om de doelstellingen van de EU-wetgeving, ook op het gebied van milieu, te behalen³².

Elektronische gegevensuitwisseling tussen overheidsinstanties krachtens de Inspire-richtlijn³³ kan de lidstaten helpen om op een efficiëntere wijze verslag uit te brengen over het milieu en kan complexe uitvoeringstaken, zoals overstromingspreventie, die afhankelijk is van een goed gebruik van topografische, hydrologische, meteorologische en andere informatie, vergemakkelijken.

Beleidsbevindingen:

- In veel lidstaten zijn strategieën aanwezig voor duurzame ontwikkeling, ook op regionaal niveau, maar in sommige gevallen niet deze zijn geactualiseerd. Uitgebreide nationale of regionale milieubeleidsplannen zijn minder algemeen.*
- In de meeste lidstaten zijn coördinatiemechanismen vastgesteld voor een meer doeltreffende samenwerking tussen de verschillende bestuursniveaus. In een aantal lidstaten is een ondoeltreffende handhaving en versnippering van de verantwoordelijkheid voor het milieu op regionaal niveau vastgesteld, en een onjuiste omzetting van EU-wetgeving op regionaal niveau blijft een punt van zorg in verschillende lidstaten. In veel lidstaten worden regelgevingseffectbeoordelingen uitgevoerd, terwijl in andere lidstaten de milieueffectbeoordelingsprocedures waarbij het meer dan één EU-richtlijn betreft, zijn gestroomlijnd³⁴.*
- De deelname aan de bestaande netwerken van beroepsbeoefenaars blijft ongelijk. Informatie over hoe de lidstaten de naleving van milieuwetgeving verzekeren, is onvolledig, met name voor diffuse waterverontreiniging, stedelijke luchtverontreiniging, bedreigde habitats en soorten, en het gebrek aan of niet-conforme afvalwaterbehandelingsinstallaties en opvangsystemen. Er zijn zowel op nationaal als op EU-niveau meer gegevens nodig om ervoor te zorgen dat de regels worden nageleefd.*
- Wat de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden betreft, zijn er in sommige lidstaten zijn nog steeds belemmeringen die zowel betrekking hebben op de buitensporige kosten van rechtsgedingen als op restrictieve bepalingen over wie een rechtsgeding kan aanspannen.*
- In de meeste lidstaten is er op het gebied van data-uitwisseling minder vooruitgang geboekt als door de Inspire-richtlijn werd beoogd en de lidstaten moeten hun inspanningen opvoeren als zij het potentieel van de richtlijn volledig willen benutten.*

Goede praktijken:

Het "Environmental Protection Agency" in Ierland heeft een vergunningen-, toezicht- en beoordelingssysteem (LEMA) ontwikkeld waarmee ambtenaren de gegevens die zij van de houders van industriële vergunningen en via inspecties hebben verkregen elektronisch kunnen

³² De doeltreffendheid van de nationale rechtsstelsels komt aan bod in het EU-scorebord voor justitie en het Europees semester (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester_thematic-factsheet_effective-justice-systems_en.pdf).

³³ Richtlijn 2007/2/EG.

³⁴ Stroomlijning is verplicht op grond van de MEB en de habitatrichtlijn; wat de MEB en andere milieueffectbeoordelingen betreft, moedigt de Commissie de lidstaten aan om voor een vereenvoudiging van de procedures gebruik te maken van de beschikbare opties. Zie de richtsnoeren van de Commissie (PB C 273 van 27.7.2016).

beheren, analyseren, delen en gebruiken, bijvoorbeeld voor het plannen van toekomstige werkzaamheden³⁵. Het agentschap coördineert ook een netwerk voor nationale naleving en handhaving³⁶ dat is opgezet om er in meer dan dertig gemeenten voor te zorgen dat het waarborgen van de naleving in grote mate op elkaar is afgestemd.

Een op risico's gebaseerde methodiek voor het plannen van inspecties en andere activiteiten voor het waarborgen van de naleving die door de deelstaat Noordrijn-Westfalen (Duitsland) is ontwikkeld, is dankzij Impel, het netwerk van de Europese Unie voor de tenuitvoerlegging en handhaving van het milieurecht, in verschillende lidstaten overgenomen.

Het Vlaamse Gewest in België³⁷ en het Spaanse bureau voor milieucriminaliteit³⁸ brengen jaarlijks verslagen en analyses uit van milieu-inspecties en vervolgingen, teneinde het publiek hierover in te lichten en om statistieken op te stellen aan de hand waarvan het waarborgen van de naleving wordt beoordeeld.

De milieuwebsite van Schotland³⁹ en de Nederlandse nationale PDOK (Publieke Dienstverlening Op de Kaart)⁴⁰ voor infrastructuur voor ruimtelijke gegevens illustreren heel goed hoe ruimtelijke gegevens overeenkomstig de Inspire-richtlijn gratis ter beschikking kunnen worden gesteld van het publiek.

3. GEMEENSCHAPPELIJKE ONDERLIGGENDE OORZAKEN: EERSTE BEVINDINGEN

Voor het opvullen van de hiaten in de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving is er meer nodig dan onderzoek naar de naleving van Europees beleid en wetgeving. De EIR biedt de nationale autoriteiten en de Commissie een nieuwe kans om de onderliggende oorzaken van een slechte tenuitvoerlegging nader te onderzoeken. Uit de landenrapporten blijkt dat in verschillende lidstaten dezelfde onderliggende oorzaken te vinden zijn⁴¹.

Deze eerste verslagronde van de EIR bevat slechts een voorlopige beoordeling van deze onderliggende oorzaken. Om landenspecifieke oplossingen te kunnen voorstellen, is uitvoeriger bewijsmateriaal nodig. Ter verbetering van de kennis in de volgende EIR-verslagen heeft de Commissie feedback van de lidstaten nodig, met name via de nationale dialogen die volgen op de publicatie van de landenrapporten.

Beleidsbevindingen inzake de belangrijkste vastgestelde gemeenschappelijke onderliggende oorzaken:

- ***Ondoeltreffende coördinatie tussen lokale, regionale en nationale autoriteiten: Dit kan***

³⁵ <http://www.epa.ie/pubs/reports/enforcement/>

³⁶ Network for Ireland's Environmental Compliance and Enforcement ("NIECE").

³⁷ <http://www.vhrm.be>

³⁸ https://www.fiscal.es/fiscal/publico/ciudadano/fiscal_especialista/medio_ambiente/documentos_normativa/

³⁹ <http://www.environment.scotland.gov.uk/>

⁴⁰ <https://www.pdok.nl/nl/over-pdok>

⁴¹ De vastgestelde uitdagingen komen overeen met de bevindingen inzake structurele bestuursproblemen die in de context van het Europees semester, in de evaluaties van milieuprestaties (Environmental Performance Reviews) van de OESO en in een recente IMPEL-enquête zijn vastgesteld: <http://impel.eu/wp-content/uploads/2015/07/Implementation-Challenge-Report-23-March-2015.pdf>

een belemmering vormen voor de tenuitvoerlegging in de lidstaten. De verantwoordelijkheden voor de controle van de waterkwaliteit liggen vaak bij verschillende instanties, zonder dat er voldoende coördinatie is.

Drie voorbeelden van beleidssectoren waar een sterke integratie noodzakelijk is:

Lucht - mobiliteit: Het effect van vervoer op de luchtkwaliteit en de daarmee samenhangende ecologische, economische en sociale (met inbegrip van gezondheids-) kosten vereist dat milieuautoriteiten, planologen op het gebied van mobiliteit en stedenbouw, en economische sectoren samenwerken aan een duurzamer concept van mobiliteit, met inbegrip van schonere voertuigen, een betere vervoersmodaliteit en het aanpakken van verkeerscongestie.

Water - natuur - voedsel: De manier waarop ons voedsel wordt geproduceerd en geconsumeerd, heeft invloed op de kwaliteit en het beheer van de watervoorraden, de bijbehorende ecologische, economische en sociale kosten, evenals de natuur en de biodiversiteit. Daarom is een duurzaam voedselsysteem noodzakelijk. Tegelijkertijd heeft de landbouw water van goede kwaliteit en in voldoende hoeveelheid nodig om aan haar doelstellingen te beantwoorden.

Natuur – grondgebruik in plattelandsgebied – verstedelijking: De druk op de natuur en de biodiversiteit wordt veroorzaakt door het grondgebruik in landelijke en stedelijke gebieden. Aan de andere kant blijven landelijke gebieden door hun natuur en biodiversiteit aantrekkelijk voor verschillende soorten grondgebruik, zoals toerisme en recreatie, en dragen zij uiteindelijk bij tot de economie en het welzijn van de burgers.

- ***Gebrek aan administratieve capaciteit en ontoereikende financiering:*** *In sommige landen vormt een gebrek aan financiële en personele middelen een belemmering voor de tenuitvoerlegging, omdat dit verhindert dat de autoriteiten investeringsprojecten voorbereiden en uitvoeren. Ook wanneer financiering beschikbaar is, hebben lokale overheden soms te kampen met een gebrek aan personele middelen en/of knowhow om openbare aanbestedingen te organiseren en de kwaliteit van de dienstverlening te controleren. Op het gebied van natuurbescherming heeft het gebrek aan capaciteit er bijvoorbeeld toe geleid dat de tenuitvoerlegging en de controle van de nodig beheer- en instandhoudingsmaatregelen onmogelijk waren.*
- ***Gebrek aan kennis en gegevens:*** *Een gebrek aan (toegang tot) gegevens en onbetrouwbare gegevens leiden in veel lidstaten tot uitvoeringsproblemen. Een gebrek aan kennis en gegevens over soorten en habitats belemmert bijvoorbeeld de doeltreffende bescherming ervan.*
- ***Ontoereikende mechanismen voor het waarborgen van de naleving:*** *Uit de analyse blijkt dat er vaak bezorgdheid is over nalevingstoezicht en handhaving, onder meer via doeltreffende en evenredige sancties.*

- ***Gebrek aan integratie en beleidssamenhang:*** *Uit de analyse blijkt dat een gebrek aan integratie van milieuaspecten in andere beleidsterreinen een onderliggende oorzaak vormt voor een gebrekkige tenuitvoerlegging, zoals hierboven is geïllustreerd aan de hand van het verband tussen lucht en mobiliteit.*

4. DE WEG DIE VOOR ONS LIGT

De landenrapporten, deze mededeling en de richtsnoeren in de bijlage, moeten voor de lidstaten de basis vormen om in samenwerking met lokale en regionale overheden en belanghebbenden, evenals met andere lidstaten gemeenschappelijke uitvoeringsproblemen aan te pakken.

De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het opvullen van de hiaten in de tenuitvoerlegging en de Commissie zal de hiervoor geleverde inspanningen ondersteunen en begeleiden. In de tabel in de bijlage staan alle acties vermeld die de Commissie in de landenrapporten aan de lidstaten heeft voorgesteld ter verbetering van de tenuitvoerlegging van het Europese milieubeleid en de Europese milieuwetgeving. In de landenrapporten zijn deze suggesties in hun bredere context geplaatst en waar nodig toegelicht.

De Commissie zal doorgaan met de **lopende inspanningen** ter verbetering van de tenuitvoerlegging door middel van gerichte uitvoeringsmaatregelen op EU-niveau en ter medefinanciering van milieu-investeringen met gebruikmaking van de EU-fondsen. In 2017 zal de Commissie richtsnoeren geven voor het bevorderen, bewaken en waarborgen van de naleving van de milieuwetgeving. Om het nemen van gerechtelijke stappen voor burgers en milieu-ngo's eenvoudiger te maken, zal een interpretatieve mededeling inzake toegang tot de rechter in nationale rechtbanken voor milieuaangelegenheden bijdragen tot een grotere doeltreffendheid van de beroepsmogelijkheden in geval van niet-uitvoering.

De Commissie zal ook samen met de lidstaten en het Europees Milieuagentschap onderzoeken hoe de kennis over het beleid kan worden vergroot en beter kan worden gericht op de specifieke eisen van het milieuacquis van de EU. Met het oog daarop zal de geschiktheidscontrole van de milieubewaking en -rapportage bijdragen tot de ontwikkeling van een doeltreffender en efficiënter monitoring- en rapportagesysteem. Bovendien zal de Commissie maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat onderzoeks- en innovatiebeleid de ontwikkeling van nieuwe instrumenten en ondernemingsmodellen, met inbegrip van indicatoren en manieren om de doeltreffendheid te controleren, ondersteunt.

Uit de landenrapporten is gebleken dat inefficiëntie van overheidsdiensten een belangrijke onderliggende oorzaak is van een gebrekkige tenuitvoerlegging, hetgeen bijzondere aandacht verdient. Dit is in het kader van het Europees semester onderzocht en het is een investeringsprioriteit van de ESI-fondsen. Bovendien heeft de Commissie in 2015 een instrumentarium voor beroepsbeoefenaars gepubliceerd⁴². De Commissie is voornemens om samen met de lidstaten de kennis te vergroten over de kwaliteit en het bestuur van overheidsdiensten wanneer dit een onderliggende oorzaak is van de zwakke tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving.

⁴² <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7757>

Naast deze initiatieven en onverminderd haar handhavingsbevoegdheden krachtens de EU-Verdragen, stelt de Commissie voor om de inspanningen van de lidstaten te verlichten via een **nieuw specifiek kader**:

Beleidsvoorstellen:

1. **Het opzetten van een gestructureerde uitvoeringsdialoog met elke lidstaat:** Het doel is om na te denken over het aanpakken van de structurele problemen en de behoeften van de respectieve lidstaten. De dialogen moeten gericht zijn op het realiseren van concrete actieplannen. Transparantie en brede participatie van de belanghebbenden uit verschillende sectoren en verschillende bestuurlijke niveaus zijn essentieel.
2. **Rechtstreeks op maat gesneden ondersteuning bieden voor deskundigen van de lidstaten door hun vakgenoten in andere lidstaten:** Uitwisseling onder gelijken is een belangrijk instrument om het wederzijds leren te bevorderen en de kennis te vergroten en om te zorgen dat beproefde oplossingen worden doorgegeven aan anderen. De Commissie voert hiertoe in het kader van de EIR een instrument in voor de lidstaten.
3. **Het bespreken in de Raad van gemeenschappelijke structurele kwesties met het oog op een verbeterde tenuitvoerlegging van de EU-milieuregelgeving:** De belangrijkste bevindingen en richtsnoeren van de EIR moeten het onderwerp zijn van strategisch overleg, zowel op nationaal als op EU-niveau, met het oog op een verbeterde tenuitvoerlegging van EU-milieuregels en een snellere realisatie van de doelstellingen ervan. De lidstaten moeten in de Raad standpunten kunnen uitwisselen over gemeenschappelijke uitdagingen, met name wanneer deze grensoverschrijdende effecten hebben. Hiermee verband houdende vraagstukken moeten met het oog op het vaststellen van de beste oplossingen die tegemoet komen aan de rechtmatige belangen van alle betrokken sectoren, overeenkomstig de verschuiving van sectorale benaderingen ten aanzien van totaaloplossingen en naar aanleiding van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling, als één geheel worden behandeld⁴³. Uitvoeringsproblemen die voortvloeien uit een gebrek aan duidelijkheid, samenhang en consistentie in Europees beleid en wetgeving kunnen in deze context eveneens worden aangepakt. Belanghebbenden, zoals ngo's, ondernemingen en instellingen voor onderzoek alsmede het Europees Parlement, moeten, waar passend, hierbij betrokken worden.

Na de dialogen met de landen in 2017 zal de Commissie de eerste EIR-cyclus beoordelen, rekening houdend met de opmerkingen van de lidstaten en andere actoren. Vervolgens zal zij in de volgende cycli rekening houden met de lessen die hieruit zijn getrokken.

⁴³ "Nexusbenadering" zoals bedoeld in de mededeling van de Commissie, "Next steps for a sustainable European future European action for sustainability", [SWD\(2016\) 390 final](#).