

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1377

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 maart 2012

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij één fiche aan te bieden die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Richtlijn prioritaire stoffen waterbeleid

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche richtlijn prioritaire stoffen waterbeleid

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijnen 2000/60/EG en 2008/105/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende prioritaire stoffen op het gebied van het waterbeleid.

Datum Commissiedocument: 31 januari 2012

Nr. Commissiedocument: COM (2011) 876

Prelex:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201297

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board: SEC(2011) 1547

SEC(2011) 1546 (samenvatting) en

SEC(2011) 1545 (Impact Assessment board opinion)

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2012_en.htm

Overige documenten: COM(2011) 875

Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over het resultaat van de toetsing van bijlage X bij Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake prioritaire stoffen op het gebied van het waterbeleid.

SEC(2011) 1544, technisch achtergronddocument

Behandelingstraject Raad: Milieuraad

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis:

Artikel 192(1) van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement:

Gewone wetgevingsprocedure, gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsrecht Europees Parlement.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Bestaande bevoegdheden uit de vigerende Richtlijn prioritaire stoffen (2008/105/EG) worden in het voorstel in lijn gebracht met het verdrag van Lissabon (artikel 290 en 291 VWEU). Daarnaast worden nieuwe bevoegdheden voorgesteld: gedelegeerde handelingen tot vaststellen van stoffen voor de watch-list en uitvoeringshandelingen met betrekking tot technische monitoringspecificaties van watch-list. Voor de uitvoeringshandelingen is de onderzoeksprocedure van toepassing (artikel 5 van verordening 182/2011).

2. Samenvatting BNC-fiche

Het voorliggende voorstel wijzigt de lijst van prioritaire stoffen, bijlage X van de kaderrichtlijn water. De lijst wordt uitgebreid met nieuwe stoffen, waaronder drie stoffen die in geneesmiddelen voorkomen. Voor een

aantal bestaande stoffen wijzigt de milieukwaliteitsnorm en in een paar gevallen verandert de status in prioritair gevaarlijke stof. Voor deze prioritair gevaarlijke stoffen is het de bedoeling dat emissies, lozingen en verliezen (geleidelijk) worden beëindigd. Daarnaast worden er regels opgenomen over zogenaamde ubicitaire PBT-stoffen (stoffen waarvan de productie of het gebruik al is verboden, maar die vanwege persistentie nog lang in het milieu zullen voorkomen), zoals een verlaagde monitoring-frequentie. Ook wordt een bepaling over een watch-list opgenomen, waarin wordt geregeld dat vooruitlopend op een volgend selectieproces voor de herziening van de lijst een beperkt aantal stoffen (ongeveer 10–20) gemonitord moeten worden op een beperkt aantal locaties per lidstaat. De gekozen bevoegdheid is juist en zowel de subsidiariteit als de proportionaliteit worden positief beoordeeld.

Nederland staat in beginsel positief tegenover de herziening van de Richtlijn prioritaire stoffen, maar heeft wel een aantal kritische kanttekeningen. Op dit moment is duidelijk dat het voor sommige stoffen nu niet mogelijk is de milieukwaliteitsnormen te halen. Voor sommige stoffen is dit nog niet met zekerheid te zeggen, omdat geschikte analysemethoden ontbreken. Het uiteindelijk oordeel van Nederland over het voorstel zal afhangen van het totaalpakket aan stoffen, termijnen om aan doelstellingen te voldoen en mogelijkheden tot ontheffingen (faseren en doel verlagen conform kaderrichtlijn water). Het is wel zo dat door andere Lidstaten bovenstreams genomen maatregelen een positieve invloed op de waterkwaliteit in Nederland zullen hebben.

Een betere juridische aansluiting bij de kaderrichtlijn water is belangrijk. Met name voor wat betreft de praktische inpasbaarheid bij de zesjaarlijkse stroomgebiedbeheerplannen. Nederland wil verder dat voor een aantal stoffen maatregelen op EU niveau worden genomen. Dit houdt in dat een eenduidige en volledige afstemming tussen de doelstellingen van de prioritaire stoffenrichtlijn met bestaande Europese richtlijnen (bijv. gewasbeschermingsmiddelenverordening, REACH¹) plaats vindt. Deze afstemming is ook wenselijk ter waarborging van een gelijk economisch speelveld.

3. Samenvatting voorstel

• Inhoud voorstel

Het voorstel betreft een herziening van de lijst van prioritaire stoffen op het gebied van het waterbeleid. Deze stoffen zijn geselecteerd uit de verontreinigende stoffen die een significant risico voor of via het aquatische milieu betekenen op het niveau van de Europese Unie en die zijn opgenomen in bijlage X van de kaderrichtlijn water. De kaderrichtlijn water (2000/60/EG) en de Richtlijn prioritaire stoffen (2008/105/EG), waarin de milieukwaliteitsnormen voor de prioritaire stoffen staan, verplichten de Europese Commissie om iedere 4 jaar deze lijst van prioritaire stoffen te toetsen en indien nodig een voorstel te doen voor een herziene lijst. Dit is de eerste herziening na de vaststelling van de richtlijn prioritaire stoffen.

De afgelopen jaren heeft de Commissie samen met de lidstaten gewerkt aan de selectie van prioritaire stoffen en het afleiden van een bijbehorende milieukwaliteitsnorm. Het resultaat hiervan is een uitbreiding van de huidige lijst van 33 stoffen met 15 stoffen/stofgroepen. Drie van deze stoffen komen in geneesmiddelen voor. Daarnaast wordt van 7 bestaande prioritaire stoffen voorgesteld de milieukwaliteitsnorm te wijzigen en van 2 stoffen wordt voorgesteld om de status te wijzigen van prioritair gevaarlijk stof. Voor de prioritair gevaarlijke stoffen is in de kaderrichtlijn water bepaald dat emissies, lozingen en verliezen (geleidelijk) moeten worden beëindigd. Het voorstel bevat geen extra maatregelen om emissies, lozingen en verliezen te beperken of te beëindigen.

¹ Registratie, Evaluatie, Autorisatie en beperking van Chemische stoffen.

Wel worden er regels opgenomen over zogenaamde ubicitaire PBT-stoffen. Dit zijn stoffen waarvan de productie of het gebruik al is verboden, maar die vanwege persistentie nog lang in het milieu zullen voorkomen. De regels hebben betrekking op een verlaagde monitoringfrequentie (1 keer per jaar in plaats van 12 keer per jaar) en op de wijze van rapporteren. Ook wordt een bepaling over een watch-list opgenomen. Hierin wordt geregeld dat vooruitlopend op een volgende herziening een beperkt aantal stoffen (ongeveer 10–20) op een beperkt aantal locaties per lidstaat moet worden gemonitord. Dit leidt dus tot een extra monitoringverplichting.

• *Impact assessment Commissie*

Het impact assessment betreft een toetsing van Bijlage X van de kaderrichtlijn water. Tijdens het impact assessment werden ondermeer de volgende zaken getoetst: de bestaande prioritaire stoffen, de identificatie van nieuwe prioritaire stoffen, de stoffen van bijlage III bij Richtlijn 2008/105/EG en beleidsopties voor ubicitaire PBT stoffen en watchlist. Het door de Commissie uitgevoerde impact assessment is voornamelijk gebaseerd op een studie, uitgevoerd door een consultant, naar de gevolgen van de richtlijn per stof.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Artikel 192, lid 1 VWEU, bescherming van het milieu. Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid. Nederland kan hiermee instemmen.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit: De subsidiariteit wordt positief beoordeeld. Verontreiniging van water door chemische stoffen is een grensoverschrijdend probleem. Zeker Nederland is gebaat bij bovenstroomse maatregelen in andere lidstaten. Om een 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 EU worden vastgesteld.

Proportionaliteit: De proportionaliteit wordt positief beoordeeld. Het betreft hier de herziening van een bestaande richtlijn waarbij het bestaande uitvoeringsinstrumentarium in de lidstaten van toepassing blijft.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

In het voorstel brengt de Commissie de bevoegdheden die zij heeft op grond van de vigerende richtlijn (vooral t.a.v. herziening van de lijst prioritaire stoffen) in lijn met het VWEU. Nederland is van mening dat de invulling die de Commissie aan deze omzetting geeft juist is. Verder stelt de Commissie in het voorstel voor dat een watch-list wordt opgezet van stoffen die mogelijk in de toekomst in aanmerking zullen komen voor plaatsing op de lijst prioritaire stoffen. Via gedelegeerde handelingen voegt de Commissie stoffen toe aan de watch-list, en met uitvoeringshandelingen wordt bepaald hoe deze stoffen worden gemonitord. Voor de uitvoeringshandelingen is de onderzoeksprocedure van toepassing (artikel 5 van verordening 182/2011). Nederland kan zich vinden in deze invulling. Nederland zal zich ervoor inzetten dat de Commissie experts betreft bij de voorbereiding van de gedelegeerde handelingen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Kosten additionele monitoring voor Rijkswaterstaat en de waterschappen. De Nederlandse inzet (een richtlijn die aansluit op de kaderrichtlijn water en parallel hieraan passend EU bronbeleid) zou ertoe moeten leiden dat op nationaal niveau weinig of geen aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn boven op het uitvoeren van het huidige beleid.

Voor de humane geneesmiddelen zou in laatste instantie gekozen kunnen worden voor extra zuivering van afvalwater bij rioolwaterzuiveringsinstallaties. Dit kan de nodige kosten met zich meebrengen. De kaderrichtlijn water biedt hier overigens mogelijkheden voor een nationale afweging in geval van disproportionele kosten.

Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel zal geen directe financiële gevolgen hebben voor bedrijven en burgers. De lasten voor de uitvoering van deze richtlijn zijn grotendeels gekoppeld aan uitvoering van andere – reeds bestaande – (inter)nationale regels, zoals de richtlijn industriële emissies, de gewasbeschermings – en biocidenregelgeving, en de regelgeving rond chemische stoffen (REACH en POP-verordening). Het is echter mogelijk dat het bereiken van milieukwaliteitsdoelen op termijn tot extra investeringen zal leiden en dat een deel van de daarmee samenhangende kosten bij de gebruikers van water terecht zullen komen. Middels een Nederlands impact assessment wordt getracht hier meer inzicht in te krijgen.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Ondanks een extra rapportageverplichting over de voortgang van de uitvoering van de watch-list, zijn de gevolgen beperkt. Er wordt aangesloten bij al bestaande regelgeving, rapportage, monitoring en planning van stroomgebiedbeheersplannen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De Richtlijn prioritair stoffen is geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water (Bkmw2009). 1) Het Bkmw2009 zal in ieder geval moeten worden aangepast bij wijziging van de Richtlijn prioritair stoffen, evenals de daarop gebaseerde 2) (de ministeriële) Regeling monitoring kaderrichtlijn water, 3) met het (ministeriële) besluit tot vaststelling van het monitoringsprogramma kaderrichtlijn water en 4) het monitoringsprogramma zelf, 5) met inbegrip van achterliggende documenten die tezamen het monitoringsprogramma vormen.

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

De omzettingstermijn bedraagt 12 maanden. Omzetting van de richtlijn binnen deze termijn wordt onhaalbaar geacht. Nederland zet in op een termijn van 18 maanden. Deze termijn sluit aan bij de omzettingstermijn

van Richtlijn prioritaire stoffen en is nodig voor het omzetten van de richtlijn in Nederlands recht.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De richtlijn prioritaire stoffen wordt elke 4 jaar op EU niveau geëvalueerd en zo nodig herzien. Een horizonbepaling is niet wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De Richtlijn prioritaire stoffen wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat en decentrale overheden, met name de waterschappen. Op dit moment voldoen nog niet alle oppervlaktewaterlichamen aan alle voorgestelde milieukwaliteitsnormen. Voor het halen van de voorgestelde milieukwaliteitsnormen voor een aantal stoffen zijn maatregelen nodig die het gebruik van deze stoffen beperken of stopzetten. Nederland is er voorstander van om dergelijke maatregelen zoveel mogelijk op EU niveau te nemen en daarvoor de al vastgestelde regelgeving te benutten zoals REACH, de gewasbeschermingsmiddelen-, en biocidenverordeningen. Bovendien heeft Nederland niet de mogelijkheid eenzijdig maatregelen te nemen ten aanzien van deze stoffen, vanwege grensoverschrijdende handelsaspecten. Voor een aantal stoffen zijn er op dit moment nog geen geschikte analysemethoden beschikbaar. Deze moeten in CEN-kader¹ ontwikkeld worden.

b) Handhaafbaarheid

Het betreft een wijziging van de Richtlijn prioritaire stoffen die al is geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving. Voorgestelde wijzigingen zullen geen gevolgen hebben voor de handhaafbaarheid.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

De lijst stoffen en normen is na een zorgvuldig wetenschappelijk proces, op basis van in de kaderrichtlijn water opgenomen criteria, vastgesteld.

Het uiteindelijk oordeel van Nederland over het voorstel zal afhangen van het totaalpakket aan stoffen, termijnen om aan doelstellingen te voldoen en mogelijkheden tot ontheffingen (faseren en doelverlagen conform kaderrichtlijn water). De resultaten van een nog uit te voeren Nederlandse impact assessment naar de praktische en financiële haalbaarheid van de voorgestelde milieukwaliteitsnormen worden daarbij betrokken.

Sommige stoffen zijn dermate schadelijk voor het milieu en/of de gezondheid van mens dat de milieukwaliteitsnormen zeer laag zijn. Ondanks dat vergaande emissiebeperkende maatregelen genomen zijn kunnen stoffen nog lang in het milieu aanwezig zijn. Duidelijk is dat het voor sommige stoffen nu niet mogelijk is de normen te halen. Daarom wil Nederland een herziening van de Richtlijn prioritaire stoffen die past binnen het kader van de kaderrichtlijn water en die past in de plannings-systematiek van de stroomgebiedbeheerplannen. Het dient duidelijk te zijn dat de verplichtingen pas gaan gelden met ingang van de tweede planperiode, die start in december 2015. Daarbij is het van belang dat de eerder door Nederland bereikte aansluiting, in Richtlijn prioritaire stoffen, op art. 4 van KRW behouden blijft. Nederland zal namelijk voor sommige stoffen een beroep op de ontheffingen in dat artikel moeten doen, omdat de kwaliteitsnormen niet (tijdig) kunnen worden gehaald. De duidelijkheid

¹ Europees comité voor standaardisatie.

die in het voorstel ontbreekt, wordt wel gegeven in het persbericht van DG Milieu, waarin staat dat «Lidstaten in de regel de milieukwaliteitsnormen moeten halen tegen 2021 (de uiterste termijn van het tweede stroomgebiedbeheersplan). In specifieke gevallen zijn langere termijnen mogelijk indien aan de in de KRW gestelde voorwaarden voor onthefingen is voldaan.»

Weliswaar is vaststelling van milieukwaliteitsnormen in een richtlijn een geschikt middel om het oppervlaktewater te beschermen tegen verontreiniging door chemische stoffen, maar het is belangrijk dat de Commissie ook haar verantwoordelijkheid neemt voor het treffen van maatregelen die de emissie van de prioritaire stoffen naar het milieu beperken of stopzetten. Nederland acht anders enkele milieukwaliteitsnormen niet haalbaar en daarmee komt tevens de haalbaarheid van de milieudoelstellingen van de kaderrichtlijn water in het geding. Het gaat in de meeste gevallen namelijk om diffuse belastingen, waar we als Nederland weinig invloed op hebben. Een consistente aanpak vanuit verschillende beleidsvelden (REACH, Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden) is hiervoor belangrijk. Dit draagt tevens bij aan een gelijk speelveld voor bedrijven. Onder de genoemde regelgeving is het onder voorwaarden soms toegestaan een stof toe te laten voor een bepaald gebruik. Er wordt dan wel getoetst of dit geen gevolgen heeft voor het voldoen aan de milieukwaliteitseis voor prioritaire stoffen, maar de doelstelling dat emissies moeten worden beperkt of uitgefaseerd is geen onderdeel van deze beoordeling.

Voor humane geneesmiddelen is er op dit moment geen Europees kader waar milieu-aspecten een rol spelen bij de toelating. Als milieukwaliteitsnormen worden overschreden zal nationaal voor wat betreft het terugdringen van de belasting van het oppervlaktewater met deze stoffen, worden aangesloten bij de in ontwikkeling zijnde beleidslijn geneesmiddelen. Hierbij wordt de gehele keten van geneesmiddelen, van ontwerpfase tot en met afvalfase, in beschouwing genomen. Speciale aandacht is gericht op de mogelijkheid van verdergaande zuivering van afvalwater bijvoorbeeld bij rioolwaterzuiveringsinstallaties. Indien brongerichte maatregelen te weinig soelaas bieden, zou hiervoor in een later stadium gekozen kunnen worden. Hiermee kan naast de geneesmiddelen ook een groot pakket andere stoffen uit het afvalwater worden verwijderd, waaronder andere (toekomstige) prioritaire stoffen. Nederland wil ten aanzien van de farmaceutische stoffen in de voorliggende richtlijn ruimte houden voor een nationale afweging over de te nemen maatregelen daar waar het end-of-pipe maatregelen betreft. De kaderrichtlijn water biedt deze ruimte overigens ook; in geval van disproportionele kosten (maar ook technische onmogelijkheid en natuurlijke omstandigheden) kan gebruik gemaakt worden van de ontheffingen uit artikel 4 van de kaderrichtlijn water.

Nederland is tevreden over enkele van de specifieke bepalingen voor ubicitaire PBT-stoffen. Naast flexibiliteit op het gebied van de monitoring zal NL zich inzetten voor het opnemen van een algemene ontheffing in de richtlijn voor het bereiken van de milieukwaliteitsnorm voor deze stoffen als aan alle relevante internationale regelgeving voor deze stoffen is voldaan. Verder is het van belang dat de richtlijn voorziet in een duidelijke definitie voor deze stoffen.

Nederland staat in principe positief tegenover de watch-list. Dit draagt bij aan een betere onderbouwing met Europees brede monitoringgegevens, ten behoeve van een volgende herziening. Wel dient het aantal stoffen en monitoringlocaties beperkt te blijven vanwege de extra monitoringkosten. Het is voor Nederland belangrijk dat Nederland ook in het geval van

gedelegeerde en uitvoeringshandelingen betrokken is bij de totstandkoming van de watch-list.

Nederland is in beginsel voorstander van normen voor water, maar kan voor specifieke stoffen akkoord gaan met milieukwaliteitsnormen voor biota (vis, mosselen). Nederland zal wel aandacht vragen voor aantal uitvoeringsaspecten die hiermee samenhangen, zoals de soort vis, de leeftijd e.d.