



## MILIEUBELEID: ALGEMENE BEGINSELEN EN BASISKADER

Het Europese milieubeleid berust op de beginselen van voorzorg, preventie en bestrijding van vervuiling aan de bron, alsook op het beginsel dat "de vervuiler betaalt". In de meerjarige milieuactieprogramma's is een kader vastgesteld voor toekomstige acties op alle gebieden van het milieubeleid. Deze programma's zijn geïntegreerd in horizontale strategieën en worden in aanmerking genomen bij internationale milieuonderhandelingen. Ten slotte is ook de tenuitvoerlegging van cruciaal belang.

### RECHTSGROND

Artikelen 11 en 191 tot en met 193 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). De EU is bevoegd om op te treden op alle gebieden van het milieubeleid, zoals lucht- en waterverontreiniging, afvalbeheer en klimaatverandering. Haar mogelijkheden tot actie worden beperkt door het subsidiariteitsbeginsel en door het vereiste van eenparigheid van stemmen in de Raad op het vlak van fiscale aangelegenheden, stedelijke en plattelandsontwikkeling, grondgebruik, kwantitatief waterbeheer, de keuze van energiebronnen en de structuur van de energievoorziening.

### OORSPRONG EN ONTWIKKELING

Het Europese milieubeleid ontstond tijdens de Europese Raad van 1972 in Parijs, waar de staatshoofden en regeringsleiders (na de eerste VN-conferentie over het milieu) verklaarden dat er in het kader van de economische expansie behoefte was aan een milieubeleid van de Gemeenschap en opriepen tot een actieprogramma. Via de Europese Akte van 1987 werd vervolgens een nieuwe, aan het milieu gewijde titel geïntroduceerd, die de eerste rechtsgrondslag bood voor een gemeenschappelijk milieubeleid dat gericht was op het behouden van de kwaliteit van het milieu, het beschermen van de menselijke gezondheid en het waarborgen van een rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Met de latere herzieningen van de Verdragen werden de betrokkenheid van de Gemeenschap bij milieubescherming en de rol van het Europees Parlement bij de ontwikkeling hiervan verder versterkt. Met het Verdrag van Maastricht (1993) werd het milieu tot officieel beleidsterrein van de EU uitgeroepen, werd de medebeslissingsprocedure ingevoerd en werd het systeem van stemming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad tot algemene regel verheven. Met het Verdrag van Amsterdam (1999) werd de verplichting vastgesteld om milieubescherming in alle sectorale EU-beleidsterreinen te integreren, met als doel duurzame ontwikkeling te



bevorderen. De bestrijding van klimaatverandering werd een specifieke doelstelling in het Verdrag van Lissabon (2009), evenals duurzame ontwikkeling in de betrekkingen met derde landen. Dankzij het verkrijgen van rechtspersoonlijkheid kon de EU voortaan internationale overeenkomsten sluiten.

## **ALGEMENE BEGINSELEN**

Het EU-milieubeleid berust op de beginselen van voorzorg, preventie en bestrijding van vervuiling aan de bron, alsook op het beginsel dat "de vervuiler betaalt". Het voorzorgsbeginsel is een risicobeheersinstrument dat kan worden toegepast wanneer er wetenschappelijke onzekerheid bestaat over een vermoed risico voor de menselijke gezondheid of het milieu dat voortvloeit uit een bepaalde maatregel of een bepaald beleid. Indien er bijvoorbeeld twijfel bestaat over een mogelijk gevaarlijk effect van een product en indien de onzekerheid aanhoudt na een objectieve, wetenschappelijke beoordeling, kan opdracht worden gegeven tot het beëindigen van de verspreiding van dit product of tot het uit de handel nemen ervan. Dergelijke maatregelen dienen niet-discriminerend en evenredig te zijn en moeten worden herzien zodra er meer wetenschappelijke gegevens beschikbaar zijn.

Het beginsel dat "de vervuiler betaalt" werd ingevoerd met de [milieuaansprakelijkheidsrichtlijn](#), die gericht is op het voorkomen of herstellen van milieuschade aan beschermde soorten, natuurlijke habitats, water en bodem. Exploitanten die bepaalde beroepswerkzaamheden verrichten, zoals het vervoer van gevaarlijke stoffen, of activiteiten die lozing in wateren met zich meebrengen, dienen voorzorgsmaatregelen te treffen wanneer er sprake is van een onmiddellijke bedreiging van het milieu. Indien de schade reeds is toegebracht, zijn zij verplicht de nodige maatregelen te treffen om de schade te herstellen en de kosten ervan te betalen. Het toepassingsgebied van de richtlijn is drie keer uitgebreid, respectievelijk met het beheer van winningsafval, de exploitatie van geologische opslaglocaties en de veiligheid van offshore aardolie- en aardgasactiviteiten.

Daarnaast is de integratie van milieuaspecten in andere EU-beleidsterreinen een belangrijk concept in de Europese politiek geworden, nadat dit voor het eerst aan de orde werd gesteld in een initiatief van de Europese Raad die in 1998 in Cardiff plaatsvond. Zo heeft de integratie van het milieubeleid in de afgelopen jaren aanzienlijke vooruitgang geboekt op het gebied van energiebeleid, zoals blijkt uit de parallelle ontwikkeling van het klimaat- en energiepakket van de EU of uit de routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie tegen 2050.

## **BASISKADER**

### **A. De milieuoactieprogramma's**

Sinds 1973 voorziet de Commissie in meerjarige milieuoactieprogramma's (MAP's) met daarin nieuwe wetgevingsvoorstellen en doelstellingen voor het EU-milieubeleid. In 2013 hebben de Raad en het Parlement hun goedkeuring gehecht aan het zevende MAP voor de periode tot 2020 met de titel "Goed leven, binnen de grenzen van onze planeet". Voortbouwend op een aantal strategische initiatieven worden in het programma negen prioritaire doelstellingen geformuleerd, waaronder de bescherming



van de natuur, verbeterde ecologische veerkracht, duurzame, hulpbronnenefficiënte en koolstofarme groei, en de bestrijding van milieugerelateerde bedreigingen voor de volksgezondheid. In het programma wordt tevens benadrukt dat er behoefte is aan een betere tenuitvoerlegging van de EU-milieuwetgeving, geavanceerde wetenschappelijke inzichten, investeringen en de integratie van milieuaspecten in andere beleidsterreinen.

## **B. Horizontale strategieën**

In 2001 introduceerde de EU haar Strategie voor duurzame ontwikkeling (SDO), die de eerdere Strategie van Lissabon ter bevordering van groei en werkgelegenheid aanvulde met een milieudimensie. De [herziene EU-SDO](#), die in 2006 werd vernieuwd om het interne en internationale aspect van duurzame ontwikkeling te combineren, is gericht op voortdurende verbetering van de levenskwaliteit door welvaart, milieubescherming en sociale samenhang te bevorderen. In overeenstemming met deze doelstellingen heeft de [Europa 2020-strategie](#) voor groei tot doel "slimme, inclusieve en duurzame groei" na te streven. Het in het kader daarvan ontwikkelde "[vlaggenschipinitiatief voor een efficiënt gebruik van hulpbronnen](#)" is georiënteerd op duurzame groei en steun aan een koers in de richting van een hulpbronnenefficiënte, koolstofarme economie. Daarnaast heeft de EU in 2011 toegezegd om het verlies van biodiversiteit en ecosysteemdiensten uiterlijk in 2020 een halt toe te roepen ([EU-biodiversiteitsstrategie](#)).

## **C. Internationale samenwerking op milieugebied**

De EU vervult een belangrijke rol in de internationale onderhandelingen op milieugebied. Zij is partij bij vele mondiale, regionale en subregionale milieuovereenkomsten over diverse onderwerpen, zoals natuurbescherming en biodiversiteit, klimaatverandering en grensoverschrijdende lucht- en waterverontreiniging. Tijdens de tiende Conferentie van de Partijen bij het Verdrag inzake biologische diversiteit, die in 2010 plaatsvond in Nagoya (Japan), heeft de EU een grote bijdrage geleverd aan het bereiken van een overeenkomst inzake een algemene strategie om het verlies van biodiversiteit uiterlijk in 2020 een halt toe te roepen. Ook heeft de Unie geholpen vorm te geven aan verschillende belangrijke internationale overeenkomsten die in 2015 op VN-niveau zijn gesloten, zoals de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling (waaronder de 17 doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's) en de daarmee verband houdende 169 streefdoelen), de Overeenkomst van Parijs inzake klimaatverandering en het kader van Sendai voor rampenrisicovermindering. Ook werd zij dat jaar partij bij de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (CITES).

## **D. Milieueffectbeoordeling en inspraak van het publiek**

Bepaalde afzonderlijke (particuliere of openbare) projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, bijv. de aanleg van een snelweg of een luchthaven, worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling ([MEB](#)). Tevens wordt een aantal overheidsplannen en -programma's (bijvoorbeeld op het gebied van landgebruik, vervoer, energie, afval of landbouw) onderworpen aan een soortgelijk proces met de naam strategische milieueffectbeoordeling ([SMEB](#)). Hierin worden milieuoverwegingen reeds in de planningsfase geïntegreerd, en worden mogelijke gevolgen in aanmerking



genomen alvorens een project wordt goedgekeurd of toegelaten, teneinde een hoog niveau van milieubescherming te waarborgen. In beide gevallen vormt openbare raadpleging een centraal element. Dit is terug te voeren op het Verdrag van Aarhus, een multilaterale milieuovereenkomst onder auspiciën van de Economische Commissie van de Verenigde Naties voor Europa (VN-ECE) die in 2001 in werking is getreden en waarbij de EU en al haar lidstaten partij zijn. Het kent drie rechten aan het publiek toe: het recht op publieke inspraak bij besluitvorming op het gebied van milieuaangelegenheden, het recht op toegang tot milieu-informatie die de overheid bezit (bijvoorbeeld over de toestand van het milieu of van de menselijke gezondheid wanneer die wordt aangetast door het milieu) en het recht op toegang tot de rechter indien de twee andere rechten niet worden geëerbiedigd.

#### **E. Tenuitvoerlegging, handhaving en toezicht**

Sinds de jaren zeventig heeft de EU haar milieuwetgeving sterk uitgebreid. Momenteel zijn er op dit vlak enkele honderden richtlijnen, verordeningen en besluiten van kracht. De doeltreffendheid van het milieubeleid van de EU hangt echter voornamelijk af van de tenuitvoerlegging ervan op nationaal, regionaal en lokaal niveau, en gebrekkige toepassing en handhaving blijven een belangrijk probleem. Het is dan ook van cruciaal belang toezicht te houden op zowel de toestand van het milieu als het uitvoeringsniveau van de EU-milieuwetgeving.

Om de grote verschillen tussen de lidstaten met betrekking tot het uitvoeringsniveau tegen te gaan, hebben het Europees Parlement en de Raad in 2001 hun goedkeuring gehecht aan (niet-bindende) [minimumcriteria voor milieu-inspecties](#). Teneinde de handhaving van de milieuwetgeving van de EU te verbeteren, zijn de lidstaten verplicht om doeltreffende, evenredige en afschrikkende [strafrechtelijke sancties](#) vast te stellen voor de meest ernstige milieudelicten. Voorbeelden hiervan zijn: illegale uitstoot of lozing van stoffen in de lucht, het water of de grond, illegale handel in in het wild levende dier- of plantensoorten, illegale handel in ozonafbrekende stoffen, en illegale overbrenging of storting van afvalstoffen. Het netwerk van de Europese Unie voor de tenuitvoerlegging en handhaving van de milieuwetgeving (IMPEL) is een internationaal netwerk van de milieu-instanties van de EU-lidstaten, de toetredingslanden en de kandidaat-lidstaten, en Noorwegen, dat is opgericht om de handhaving te verbeteren door het bieden van een platform voor de uitwisseling van ideeën en beste praktijken voor beleidsmakers, milieu-inspecteurs en handhavingfunctionarissen.

In mei 2016 voerde de Commissie de [evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid](#) in, een nieuw instrument om een volledige tenuitvoerlegging van de EU-milieuwetgeving te helpen bereiken. Deze evaluatie gaat hand in hand met de bijbehorende geschiktheidscontrole (programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving — "Refit") van verplichtingen inzake toezicht en rapportage volgens bestaande EU-wetgeving. Doel hiervan is het proces eenvoudiger en minder duur te maken.

In 1990 werd het in Kopenhagen gevestigde Europees Milieuagentschap ([EEA](#)) opgericht om de ontwikkeling, de tenuitvoerlegging en de evaluatie van het milieubeleid te ondersteunen en het algemene publiek hiervan op de hoogte te brengen. Dit EU-agentschap (toegankelijk voor niet-EU-leden) is verantwoordelijk voor het verstrekken



van betrouwbare en onafhankelijke informatie over de toestand en de toekomst van het milieu. Het agentschap houdt zich dus bezig met de verzameling, het beheer en de analyse van gegevens en de coördinatie van het Europees milieuobservatie- en -informatienetwerk ([Eionet](#)). Om beleidsmakers te helpen met kennis van zaken besluiten te nemen en milieuwetgeving en -beleid te ontwikkelen, leidt de EU tevens het Europees programma voor aardobservatie ([Copernicus](#)), dat onder meer gericht is op het land, het mariene milieu, de atmosfeer en klimaatverandering. Met betrekking tot verontreinigende stoffen die in de lucht, het water en de grond worden uitgestoten, en de overbrengingen van afval en van verontreinigende stoffen in afvalwater van bedrijfsterreinen naar elders, bevat het Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen ([E-PRTR](#)) belangrijke milieugegevens afkomstig van meer dan 30 000 industriële installaties in de EU, evenals in IJsland, Liechtenstein, Noorwegen, Servië en Zwitserland. Het publiek kan het register gratis raadplegen op internet.

## **ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT**

Het Europees Parlement vervult een belangrijke rol bij de totstandkoming van de milieuwetgeving van de EU. In de achtste zittingsperiode heeft het zich onder meer beziggehouden met wetgeving op grond van het actieplan voor de circulaire economie (over afval, batterijen, afgedankte auto's, stort, enzovoorts) en vraagstukken op het gebied van klimaatverandering (ratificatie van de Overeenkomst van Parijs, verdeling van de inspanningen, boekhouding in verband met landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw in de klimaatveranderingsverbintenissen van de Unie, hervorming van het ETS, enzovoorts).

Het Parlement heeft herhaaldelijk erkend dat er prioriteit moet worden gegeven aan een betere tenuitvoerlegging. In een resolutie, getiteld "meer voordelen door EU-milieumaatregelen: vertrouwen kweken door de kennis en de reactiecapaciteit te verbeteren", bekritiseerde het Parlement het ontoereikende niveau van de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving in de lidstaten en deed het een aantal aanbevelingen voor een doeltreffender tenuitvoerlegging, zoals de uitwisseling van beste praktijken tussen de lidstaten en tussen regionale en plaatselijke autoriteiten. In zijn standpunt over het huidige actieprogramma inzake milieu benadrukte het Parlement de noodzaak om de milieuwetgeving van de EU strenger te handhaven. Daarnaast pleitte het Parlement voor het waarborgen van meer zekerheid voor investeringen die het milieubeleid ondersteunen en acties die klimaatverandering bestrijden, en zou het graag willen dat er rekening wordt gehouden met milieuaspecten bij het opstellen van ander beleid.

Tina Ohliger  
05/2019

