Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, Richtlijn 2006/118/EG betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand, en Richtlijn 2008/105/EG inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid

(COM(2022) 540 final — 2022/0344 (COD))

(2023/C 146/07)

Rapporteur: **Arnaud SCHWARTZ**

Raadpleging	Europees Parlement, 19.1.2023
	Raad, 24.1.2023
Rechtsgrond	Artikel 192, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	3.2.2023
Goedkeuring door de voltallige vergadering	22.2.2023
Zitting nr.	576
Stemuitslag	
(voor/tegen/onthoudingen)	156/01/06

1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) staat volledig achter het voorstel van de Europese Commissie om een aantal cruciale waterverontreinigende stoffen toe te voegen aan de lijsten van prioritaire stoffen voor oppervlakte- en grondwater, die zullen worden gebruikt om de chemische toestand uit hoofde van de kaderrichtlijn water te beoordelen. De lidstaten zullen de aanwezigheid van deze stoffen in water moeten monitoren en ervoor moeten zorgen dat de kwaliteitsnormen niet worden overschreden. Het voorstel, dat eigenlijk al een paar jaar geleden uitgebracht had moeten worden, is een welkome poging om de beoordeling van de chemische watertoestand te actualiseren.

1.2. Het EESC wijst erop dat schoon water van fundamenteel belang is voor onze samenleving en het milieu, alsook voor sociaal-economische activiteiten. Een sterk kader voor waterbescherming dat gericht is op vermindering van verontreiniging aan de bron is goed voor ecosystemen, waterrecreanten en bedrijfsleven, en levert schoon en betaalbaar drinkwater op.

1.3. Hoewel het initiatief kosten met zich meebrengt, bijvoorbeeld voor de behandeling van afvalwater, benadrukt het EESC dat de voordelen van niet-verontreinigd water die daar tegenover staan, groter zijn. Zo wordt blootstelling aan schadelijke chemische stoffen voorkomen en is er minder behandeling nodig om aan de drinkwaternormen te voldoen. Veranderingen in het gebruik van schadelijke stoffen, met als doel de aanwezigheid ervan in water te verminderen, kan ook positieve neveneffecten opleveren, bijvoorbeeld dat werknemers in de agrovoedingsindustrie minder aan schadelijke pesticiden worden blootgesteld.

1.4. Er moet meer worden gedaan ten behoeve van de gezondheid en veiligheid op het werk. Het EESC zou graag zien dat er specifieke richtsnoeren komen voor industrieën die in hun productieproces water gebruiken waarin verschillende stoffen voorkomen.

1.5. Het EESC beveelt de lidstaten aan zich meer inspanningen te getroosten om watergegevens te verzamelen, te organiseren en te interpreteren en van de behoeften aan milieugegevens een topprioriteit te maken. Het is belangrijk vertragingen bij de gegevens terug te dringen en voor specifieke indicatoren in de lidstaten te zorgen.

1.6. Meer dan 60 % van de Europese wateren verkeert nog altijd niet in een goede chemische toestand in de zin van de kaderrichtlijn water ([1]). Dit cijfer geeft echter geen compleet beeld van de problematiek, aangezien bij de huidige beoordeling geen rekening wordt gehouden met effecten van chemische mengsels die zelfs bij een "veilig" niveau van verontreinigende stoffen kunnen optreden. Er moet meer worden gedaan om de impact van combinaties van stoffen op het milieu en de menselijke gezondheid te evalueren en te monitoren.

1.7. Verboden pesticiden komen nog steeds voor in Europese wateren. Het EESC benadrukt dat monitoringmaatregelen, waaronder maatregelen om een einde te maken aan illegaal gebruik en afwijkingen, van kracht moeten blijven in lidstaten waar buitensporige hoeveelheden worden aangetroffen, ook al worden de betrokken stoffen op EU-niveau niet langer als prioritaire stoffen aangemerkt.

1.8. Water is een essentiële maar steeds schaarser wordende hulpbron. Twee derde van de Europese burgers beschouwt de waterkwaliteit en/of -kwantiteit in hun land als een ernstig probleem ([2]). Om SDG 6 "Schoon water en sanitaire voorzieningen" te behalen en toekomstige crises te voorkomen, moeten deze punten van zorg met de nodige spoed worden aangepakt. Vergemakkelijking van de toegang tot adequate (personele) middelen en uitrusting moet een prioriteit zijn voor de lidstaten, naast consolidatie van de controle-instanties en vergroting van het aantal controleurs.

1.9. Het EESC roept de Europese instellingen ook op om water als prioriteit te gaan behandelen en een "Europese Blue Deal" te ontwikkelen: een radicale inspanning om te anticiperen op behoeften, de watervoorraden in stand te houden en watergerelateerde uitdagingen adequaat te beheren door middel van een alomvattende en gecoördineerde routekaart, waarin ambitieuze doelstellingen en maatregelen worden vastgesteld, gekoppeld aan overeengekomen mijlpalen. Het EESC zal in de loop van 2023 met concrete voorstellen voor een Europese Blue Deal komen.

2. **Context**

2.1. De herziening van de lijsten van oppervlakte- en grondwaterverontreinigende stoffen, die de Commissie in haar voorstel voor een richtlijn tot wijziging van de kaderrichtlijn water, de richtlijn milieukwaliteitsnormen en de grondwaterrichtlijn presenteert, heeft tot doel twee belangrijke problemen aan te pakken:

— de lijsten van prioritaire stoffen zijn onvolledig en achterhaald en beschermen ecosystemen en de menselijke gezondheid onvoldoende tegen de risico's die de verontreiniging van water met zich meebrengt;

— de verontreinigende stoffen en kwaliteitsnormen die op nationaal niveau zijn vastgesteld, vertonen te grote verschillen. De rapportage van gegevens is niet aangepast aan de huidige technologie en daardoor omslachtig. De procedure voor de herziening van de lijsten van prioritaire stoffen is buitensporig lang.

2.2. Wat oppervlaktewater betreft, stelt de Commissie met haar herziening voor om 24 afzonderlijke stoffen (pesticiden, farmaceutische en industriële chemische stoffen) en een groep van 24 per- en polyfluoralkylstoffen (PFAS) toe te voegen aan de lijst van prioritaire stoffen voor oppervlaktewater. Daarnaast wil zij de milieukwaliteitsnormen voor 16 stoffen op de lijst wijzigen en vier stoffen die geacht worden niet langer een bedreiging voor de hele EU te vormen, van de lijst halen. Bovendien wordt een drempelwaarde voor pesticiden ingevoerd, in overeenstemming met de bepalingen voor grondwater.

2.3. Wat grondwater betreft, stelt de Commissie voor een groep van 24 PFAS, twee antibiotica en een reeks metabolieten van pesticiden aan bijlage I bij de grondwaterrichtlijn toe te voegen, met drempelwaarden die voor de hele EU gelden. Daarnaast wordt een drempelwaarde voor farmaceutische producten ingevoerd. Eén farmaceutisch product wordt toegevoegd aan bijlage II bij de grondwaterrichtlijn, wat betekent dat de lidstaten moeten overwegen een nationale drempel vast te stellen.

2.4. De Commissie zal een methode ontwikkelen om microplastics en genen voor resistentie tegen antimicrobiële stoffen te monitoren, met als doel deze in de toekomst als verontreinigende stoffen te registeren.

2.5. Om de monitoring van grondwaterverontreinigende stoffen te verbeteren is de "aandachtstoffenlijst"-procedure verplicht geworden voor de monitoring van grondwater.

2.6. De normen voor verontreinigende stoffen die op rivierbekkenniveau worden gereguleerd, zijn geharmoniseerd en zullen worden opgenomen in de beoordeling van de chemische toestand.

([1]) EMA, verslag nr. 7/2018, European waters: Assessment of status and pressures 2018.
([2]) European Water Association (EWA), Water Manifesto.

2.7. Lidstaten zijn verplicht om oestrogene stoffen met behulp van op effecten gebaseerde methoden te monitoren. Dit moet gebeuren gedurende een periode van twee jaar, parallel aan de conventionele chemische monitoring van drie oestrogene stoffen. De definitie van milieukwaliteitsnorm in de kaderrichtlijn water wordt gewijzigd om daarin op effecten gebaseerde triggerwaarden op te nemen die worden gebruikt voor op effecten gebaseerde monitoring.

3. **Algemene opmerkingen**

3.1. Meer dan 20 jaar na de goedkeuring van de kaderrichtlijn water blijft waterverontreiniging een wijdverbreid probleem in Europa, met alle negatieve gevolgen van dien voor in het water levende organismen, recreatief gebruik van water en de drinkwatervoorziening. De verontreiniging van water is ook een punt van zorg voor de landbouw en de industrie. Twee derde van de oppervlaktewaterlichamen en een kwart van de grondwaterlichamen in Europa verkeert nog altijd niet in een goede chemische toestand ([3]). De beoordeling hiervan vindt echter plaats aan de hand van een kleine groep verontreinigende stoffen en biedt daarmee geen weergave van de volledige omvang van de waterverontreiniging.

3.2. Waterverontreiniging zadelt de samenleving met hoge kosten op: alleen al bij de verontreiniging door nutriënten gaat het naar schatting om 22 miljard EUR per jaar ([4]). Hoewel het beginsel "de vervuiler betaalt" in de EU-Verdragen is verankerd, wordt het nog steeds niet goed toegepast. Daarmee komen de kosten van verontreiniging grotendeels op de schouders van de belastingbetaler terecht ([5]). Blootstelling van mens en milieu aan schadelijke stoffen brengt hoge kosten met zich mee en de sanering en behandeling van verontreinigd water is duur. Daarom moet alles in het werk worden gesteld om verontreiniging aan de bron te voorkomen.

3.3. Algemeen wordt erkend dat chemische-cocktaileffecten een bedreiging vormen voor in het water levende organismen en de menselijke gezondheid. De tekortkomingen van het huidige monitoring- en rapportagekader behoorden tot de belangrijkste speerpunten van de herziening. Er moet rekening worden gehouden met de bevindingen en aanbevelingen van de wetenschap, bijvoorbeeld in het kader van de projecten Solutions en Norman van de EU.

3.4. De lijsten van oppervlakte- en grondwaterverontreinigende stoffen moeten om de vier respectievelijk zes jaar worden herzien. Aangezien de vorige herzieningen voor verontreinigende stoffen in het oppervlakte- en grondwater in respectievelijk 2013 en 2014 plaatsvonden, komt de huidige herziening dus te laat. Dit betekent dat de nieuwe prioritaire stoffen pas in de vierde cyclus van de stroomgebiedbeheersplannen deel zullen uitmaken van de beoordeling van de chemische toestand, waarbij uiterlijk in 2033 aan de normen voldaan zou moeten worden. Gezien de slechte toestand van de Europese waterkwaliteit en het feit dat reeds is aangetoond dat de voorgestelde stoffen in dit opzicht in de hele EU een punt van zorg zijn, dringt het EESC met klem aan op dringende maatregelen om de concentratie van deze en andere verontreinigende stoffen in alle EU-wateren te verminderen. De EU moet sneller reageren op wetenschappelijke kennis over waterverontreiniging en deze omzetten in wettelijke stappen en oplossingen. Toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden is eveneens van essentieel belang, en de lidstaten en de Europese Unie moeten zorgen voor efficiënte en snellere gerechtelijke en administratieve procedures ([6]).

3.5. Het EESC steunt de toevoeging van nieuwe verontreinigende stoffen aan de lijst van prioritaire stoffen voor oppervlakte- en grondwater. Niet alleen worden lidstaten met deze lijsten verplicht om het vrijkomen van deze stoffen in het milieu te verminderen, er worden ook maatregelen op grond van andere richtlijnen in gang gezet ([7]). Als de lijsten niet actueel of te beperkt zijn, worden er echter mogelijk minder milieumaatregelen genomen. Zo ook zijn verontreinigende stoffen grotendeels als afzonderlijke stoffen op de lijst gezet, zonder rekening te houden met de effecten van chemische mengsels.

3.6. Het EESC is verheugd over de toevoeging van PFAS als groep van 24 stoffen met een drempelwaarde voor de groep. Ook is het ingenomen met de invoering van een drempelwaarde voor pesticiden in oppervlaktewater en een drempelwaarde voor farmaceutische producten in grondwater. Hoewel sommige van deze drempelwaarden mogelijk te hoog zijn om bescherming te bieden is deze toevoeging in overeenstemming met de ambitie van de strategie voor duurzame chemische stoffen om stoffen als groep te reguleren. Dergelijke drempelwaarden moeten echter ook worden ontwikkeld voor andere groepen stoffen, waaronder bisfenolen, pyrethroïden en neonicotinoïden.

([3]) EEA, Report No 9/2021, Drivers of and pressures arising from selected key water management challenges: A European overview.

([4]) Europese Commissie, Green taxation and other economic instruments — Internalising environmental costs to make the polluter pay.

([5]) Europese Rekenkamer, Speciaal verslag 12/2021, Het beginsel "de vervuiler betaalt": inconsistente toepassing in de milieubeleidslijnen en -acties van de EU.

([6]) Advies van het EESC over de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus — toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (PB C 123 van 9.4.2021, blz. 66).

([7]) Zo moeten toelatingen in het kader van de verordening gewasbeschermingsmiddelen worden herzien als de met de kaderrichtlijn water beoogde chemische toestand in gevaar komt.

3.7. Ook al zijn pesticiden verboden, dan nog kunnen ze — omdat ze onder een wettelijke uitzondering vallen, illegaal worden gebruikt of moeilijk af te breken zijn — voorkomen in het milieu en daar een bedreiging vormen voor in het water levende organismen en de menselijke gezondheid. Veruit de meeste pesticiden die in sommige lidstaten in water worden aangetroffen, zijn niet toegelaten, waaronder DDT, lindaan, atrazine en endosulfan ([8]). Het is van cruciaal belang dat de aanwezigheid van deze stoffen gemonitord en teruggedrongen blijft worden.

3.8. Voorgesteld wordt voorts artikel 16 van de kaderrichtlijn water te schrappen omdat het achterhaald zou zijn. Dit is echter slechts ten dele juist; met het schrappen van dit artikel zou ook de termijn van 20 jaar voor de geleidelijke uitbanning van prioritaire gevaarlijke stoffen geschrapt worden. De verplichting om deze stoffen geleidelijk uit te bannen, een van de belangrijkste doelstellingen van de kaderrichtlijn water, is alleen afdwingbaar als er een duidelijke termijn aan is gekoppeld. De verplichting tot geleidelijke uitbanning wordt nu al, bij de huidige kaderrichtlijn water, op grote schaal ontdoken; hoe minder concreet de verplichting wordt, hoe meer autoriteiten zullen proberen eraan te ontkomen. Dit zou een ernstige verzwakking betekenen.

3.9. Onder verwijzing naar de "één stof, één beoordeling"-benadering in het kader van de strategie voor duurzame chemische stoffen krijgt het Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA) in het voorstel een centrale rol toebedeeld om een reeks verantwoordelijkheden van DG ENVI en het JRC over te nemen wat het vaststellen van waterverontreinigende stoffen en de bijbehorende kwaliteitsnormen betreft. Aangezien het ECHA zich voornamelijk bezighoudt met chemische stoffen die vallen onder de verordening inzake de registratie, beoordeling, toelating en beperking van chemische stoffen (de Reach-verordening), die geen pesticiden en farmaceutische producten omvat, dringt het EESC er bij het ECHA op aan zijn (juridische en technische) capaciteit op het gebied van farmaceutische producten en pesticiden te versterken opdat het toegerust is om deze nieuwe taken uit te voeren. Het EESC beveelt ook aan dat het ECHA in dit verband samenwerkt met bekwame partners, mede op regionaal niveau, zoals universiteiten en hun laboratoria.

3.10. Er moet meer worden gedaan ten behoeve van de gezondheid en veiligheid op het werk, bijvoorbeeld in de agrovoedingsindustrie. In dit verband zou het EESC graag zien dat er specifieke richtsnoeren komen voor industrieën die in hun productieproces water gebruiken waarin verschillende stoffen voorkomen.

4. **Specifieke opmerkingen**

4.1. Het EESC is ingenomen met het feit dat monitoringgegevens en de daaruit voortvloeiende status niet langer om de zes jaar, maar ten minste eenmaal per jaar ter beschikking van het Europees Milieuagentschap en het publiek moeten worden gesteld. Dit zal een actueler beeld opleveren van de toestand van de Europese wateren en van de vooruitgang bij het verwezenlijken van de doelstelling van de kaderrichtlijn water.

4.2. Het EESC is ingenomen met de bepaling dat op effecten gebaseerde methoden moeten worden gebruikt voor de monitoring van oestrogene stoffen. Daarmee zal het effect worden weergegeven van alle oestrogene stoffen met gelijksoortige effecten, en niet alleen van de drie oestrogene stoffen die met behulp van conventionele chemische technieken worden gemonitord. De opname van triggerwaarden in de definitie van milieukwaliteitsnorm maakt het mogelijk om bij de toekomstige beoordeling van de chemische toestand een op effecten gebaseerde monitoring van mengseleffecten in te voeren. Dit neemt niet weg dat de Commissie de bevoegdheid moet krijgen om gedelegeerde handelingen voor te stellen waarmee het gebruik van op effecten gebaseerde monitoring wordt verruimd.

4.3. De kwaliteitsnormen voor glyfosaat zijn vastgesteld voordat het Wetenschappelijk Comité voor gezondheids-, milieu- en opkomende risico's (SCHEER) een definitief advies had uitgebracht. Aangezien het er geenszins naar uitziet dat de normen naar aanleiding van het definitieve wetenschappelijke advies nog zullen worden herzien, wordt er dus geen rekening gehouden met de input die het maatschappelijk middenveld in het kader van de SCHEER-raadpleging heeft geleverd. Het SCHEER zou ook de standpunten van het maatschappelijk middenveld ([9]) in aanmerking moeten nemen in dit definitieve advies. Het is nog niet te laat omdat de herziening van de milieukwaliteitsnormen voor glyfosaat nog aan de gang is, zoals vereist door de kaderrichtlijn water. Hiermee moet de basis worden gelegd voor het voorstel van de Commissie inzake de vaststelling van drempelwaarden voor oppervlaktewateren.

4.4. Geen enkele individuele milieukwaliteitsnorm voor pesticiden zou hoger mogen zijn dan de voorgestelde parameter voor de totale hoeveelheid pesticiden (0,5 µg/l) ([10]). Daarom zou de voorgestelde milieukwaliteitsnorm voor landoppervlaktewateren die niet voor de onttrekking van drinkwater worden gebruikt (86,7 µg/l) niet toegepast mogen worden. In plaats daarvan adviseert het EESC om, uitgaande van een voorzorgsbenadering, de voorgestelde milieukwaliteitsnorm voor oppervlaktewateren die voor de onttrekking van drinkwater worden gebruik (0,1 µg/l), voor alle landoppervlaktewateren te laten gelden. De milieukwaliteitsnorm voor "andere oppervlaktewateren" zou vervolgens moeten worden gewijzigd in 0,01 µg/l overeenkomstig de praktijk om voor "andere oppervlaktewateren" drempels toe te passen die één orde van grootte lager zijn dan die voor "landoppervlaktewateren".

([8]) PAN Europe en Ecologistas en Acción, Ríos hormonados: Contamination of Spanish Rivers with Pesticides.
([9]) Joint NGO analysis of the Commission's proposal for a revised list of priority substances for surface and groundwater.
([10]) COM(2022)540, bijlage I.

4.5. De individuele drempelwaarde voor pesticiden in het grondwater is gebaseerd op hetgeen in de jaren 1990 met de toenmalige technieken kon worden geanalyseerd ([11]). Met de technische vooruitgang die sindsdien is geboekt kunnen nu lagere concentraties worden opgespoord. Wat oppervlaktewater betreft zijn voor verschillende pesticiden al lagere drempelwaarden vastgesteld. Het EESC betreurt dat de Commissie bij de herziening van verontreinigende stoffen in oppervlakte- en grondwater de individuele drempelwaarde voor pesticiden niet heeft aangepast. Bij grondwater wordt een willekeurige drempel van 0,1 µg/l voor gewasbeschermingsmiddelen gehanteerd, die is gebaseerd op analytische technieken. Inmiddels zijn er echter verbeterde technieken voorhanden die wetenschappelijke gegevens opleveren om drempelwaarden te kunnen vaststellen op basis van het werkelijke risico dat met de verschillende stoffen gepaard gaat.

4.6. Er is nog steeds een gebrek aan indicatoren voor het monitoren van de gezondheid van grondwatersystemen, zoals de temperatuur, ondanks het feit dat de wetenschap al een solide fundament biedt voor de vaststelling van relevante criteria. Het EESC vraagt zich af waarom de Commissie dergelijke relevante criteria niet in haar voorstel heeft opgenomen. Dergelijke criteria zouden in overeenstemming met overweging 20 en artikel 4, lid 5, van de grondwaterrichtlijn moeten worden toegevoegd aan bijlage I bij de grondwaterrichtlijn en moeten beantwoorden aan de grondwatergerelateerde verzoeken in de resolutie van het Europees Parlement over de uitvoering van de waterwetgeving (17.12.2020).

Brussel, 22 februari 2023.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG

([11]) Zie opmerkingen van het Europees Geneesmiddelenbureau in Guideline on assessing the environmental and human health risks of veterinary medicinal products in groundwater en van het Europees Milieuagentschap in ETC/ICM Report 1/2020: Pesticides in European rivers, lakes and groundwater — Data assessment.