



## Europees milieubeleid: afwijken wordt gedoogd

**Auteur(s):**

Folmer, H.

*Verbonden aan de Tilburg Universiteit en Wageningen Universiteit.***Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4300, pagina 240, 16 maart 2001

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

*Ten onrechte wordt vaak gedacht dat de lidstaten van de Europese Unie geen vrijheid hebben tot het voeren van een eigen, afwijkend milieubeleid. Nationale regelgeving - mits strenger dan EU-regelgeving en met goede redenen omkleed - is mogelijk. Zelfs het opwerpen van handelsbelemmeringen blijkt onder bepaalde condities geen hindernis te zijn.*

**Tijdens de laatste EU-topontmoeting in Nice stonden de machtsverhoudingen tussen de huidige en toekomstige lidstaten centraal. Dat de top moeizaam verliep en dat het uiteindelijke resultaat algemeen als mager werd beoordeeld is niet verwonderlijk. Er stond veel op het spel. Naast nationaal prestige, ging het ook om behoud van de mogelijkheden tot het voeren van eigen nationaal beleid. Immers, met de uitbreiding van de onderwerpen waarover met meerderheid van stemmen in plaats van unanimiteit besloten kan worden en de veranderingen in de stemverhoudingen, dreigen de belangen van de afzonderlijke lidstaten steeds meer in de verdrukking te komen.**

De verhouding tussen nationaal en gemeenschappelijk beleid is bepaald geen nieuw thema. Het is zo oud als de Unie zelf. Sinds het begin zijn er tal van grote en kleine wijzingen ingevoerd in de mogelijkheden voor de lidstaten om beleid te voeren dat afwijkt van dat van de Unie. Vanwege de vele veranderingen die in de loop der tijd hebben plaats gevonden, dreigt het gevaar dat hier en daar het overzicht is zoekgeraakt. Het is daarom zinvol na te gaan hoe de stand van zaken is, mede met het oog op mogelijke toekomstige ontwikkelingen.

In dit artikel wil ik de verhouding tussen nationaal en gemeenschappelijk milieubeleid aan de orde stellen<sup>1</sup>. Voor de topontmoeting in Gotenburg in juni vormt het milieubeleid van de Unie één van de hoofdonderwerpen. Derhalve zal het Europese milieubeleid, waaronder de ruimte voor nationaal beleid, gedurende het komende halfjaar, maar zeker ook daarna, veelvuldig aan de orde komen. Het EU-milieubeleid kan bovendien als leerschool dienen voor andere beleidsterreinen waarbij de verhoudingen tussen nationaal en Europees beleid in het geding zijn. Per slot van rekening is het milieubeleid een van de meest ontwikkelde terreinen binnen de EU<sup>2</sup>.

### Subsidiariteitsbeginsel

De grondslag voor de verhoudingen tussen de lidstaten en de Unie wat betreft milieu- (maar ook ander) beleid wordt gevormd door het subsidiariteitsbeginsel. Volgens dit principe dient de Unie zich verre te houden van problemen die efficiënt en adequaat op het niveau van de lidstaten geregeld kunnen worden. Aan het subsidiariteitsbeginsel ligt ten grondslag de algemene basisregel dat milieubeleid optimaal is indien de marginale bestrijdingskosten gelijk zijn aan de sociale marginale schade veroorzaakt door milieuvervuiling. Hoewel dit optimaliteitsprincipe geldig is in iedere lidstaat<sup>3</sup>, betekent het niet dat de resulterende milieunormen per lidstaat dezelfde dienen te zijn, behalve in het hoogst onwaarschijnlijke geval dat de baten en kosten van bestrijding van milieuvervuiling overal dezelfde zijn. De kosten kunnen verschillen doordat bijvoorbeeld de economische structuur (veel of weinig chemische industrie) of de geografische condities (al of niet aan zee gelegen) verschillen. Ook aan de batenkant doen zich verschillen voor. Landschappelijk schoon bijvoorbeeld wordt niet in alle Europese landen op dezelfde wijze gewaardeerd. Tevens speelt de bevolkingsomvang van een land een belangrijke rol: hoe groter de bevolking van een lidstaat, hoe groter de baten van een schoon milieu, ceteris paribus. Bovenstaande overwegingen pleiten voor decentralisatie van het Europese milieubeleid, omdat het op centraal niveau ondoenlijk, zo niet onmogelijk, is met alle relevante regionale verschillen rekening te houden. Bovendien heeft Oates bewezen dat toepassing van het subsidiariteitsprincipe kan leiden tot een hoger sociaal welvaartsniveau dan bereikt kan worden via centralisatie van besluitvorming<sup>4</sup>.

Het voorgaande geldt onder een aantal belangrijke, beperkende voorwaarden. Ten eerste is uitgegaan van de afwezigheid van externe effecten; er is aangenomen dat de vervuiling binnen de landsgrenzen blijft en niet terechtkomt in andere lidstaten. Voor veel milieuproblemen gaat deze veronderstelling niet op. Klimaatverandering, zure regen en vervuiling van rivieren en zeeën zijn typisch grensoverschrijdende milieuproblemen. Effectieve en efficiënte bestrijding van dit soort problemen vereist coördinatie tussen de betreffende landen<sup>5</sup>, waarbij het supranationale niveau, zoals de Europese Commissie of de Raad van staatshoofden en regeringsleiders, een belangrijke rol kan spelen. Zo heeft de Commissie een initiërende en coördinerende taak bij het opstellen van beleid ten aanzien van grensoverschrijdende milieuvervuiling binnen de Unie. Tevens kan betrokkenheid van de Unie een positieve uitwerking hebben op de implementatie ervan. Verder speelt de Unie een wezenlijke rol in de besluitvorming ten aanzien van internationale milieuproblemen, zoals bijvoorbeeld het beleid ten aanzien van klimaatverandering<sup>6</sup>.

Ook komen de Unie en haar gemeenschappelijk beleid nadrukkelijk in beeld bij de harmonisatie van productnormen en technische regelingen<sup>7</sup>. Immers, één van de hoofddoelstellingen van de EU is het vrije verkeer van goederen en diensten. Indien iedere lidstaat eigen regels vaststelt, ontstaan er niet-tarifaire handelsbelemmeringen en mogelijkheden voor protectie, hetgeen indruist tegen genoemde hoofddoelstelling van de Unie. Tenslotte wordt milieubeleid op supranationaal niveau verdedigd om de lidstaten tegen

zichzelf te beschermen in hun 'race to the bottom'. Dat wil zeggen dat de lidstaten in hun streven naar zoveel mogelijk bedrijfsvestigingen en zo hoog mogelijke groei van de werkgelegenheid voor een suboptimaal milieubeleid zouden kunnen opteren teneinde zoveel mogelijk bedrijven aan te trekken <sup>8</sup>.

Het optimale ruimtelijke beleidsniveau ligt daar waar de kosten en baten van het betreffende beleid geïnternaliseerd zijn. Problemen die meerdere lidstaten aangaan, zoals grensoverschrijdende milieuvervuiling en productregelingen, behoren tot de competentie van de Unie <sup>9</sup>. Anderzijds dient de Unie zich in principe niet te bemoeien met typisch nationale problemen, zoals ruimtelijke ordening en emissies waarbij geen grensoverschrijding plaats vindt. Opgemerkt zij dat vanwege de toenemende mobiliteit van personen door de gehele Unie, het gemeenschappelijke beleid zich steeds verder heeft uitgebreid in richtingen die op het eerste oog typisch nationale aangelegenheden lijken te zijn, zoals de kwaliteit van zwem- en drinkwater. Het gaat hier met name om minimum normen ter bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de Europese burger, waar die zich ook bevindt in de Unie.

## Verdragen en jurisprudentie

Het subsidiariteitsbeginsel aangaande het milieubeleid wordt in de beleidspraktijk met name bepaald door de diverse verdragen en de jurisprudentie. Wat betreft de verdragen zijn vooral artikel 95 EC en artikel 175 EC van belang <sup>10</sup>. Het eerste betreft complete harmonisatie van regelgeving en geldt ten aanzien van productregelingen; het tweede betreft minimum harmonisatie en heeft betrekking op productieprocessen (bijvoorbeeld de uitstoot van vervuilende emissies door fabrieken). Tevens zijn er situaties waarin geen EU-regelingen bestaan. Deze laatste vertonen veel overeenkomsten met situaties van minimum harmonisatie. Derhalve worden beide gezamenlijk behandeld.

### *Afwezigheid van EU-regels en minimum harmonisatie*

Hoewel de EU voortvarend te werk gaat ten aanzien van de regelgeving van milieuvraagstukken, bestaan er nog veel terreinen waarop gemeenschappelijke regelgeving ontbreekt <sup>11</sup>. Indien dit het geval is, staat het een lidstaat vrij eigen beleid te ontwikkelen. De diverse verdragen aangaande de werking van de interne markt dienen daarbij in acht genomen te worden. Met name dient vermeden te worden dat er directe of indirecte, huidige of toekomstige, hindernissen voor het vrije verkeer van goederen en diensten ontstaan. Tevens dient de gelijke behandeling van geïmporteerde producten en in het eigen land geproduceerde goederen gewaarborgd te worden (dit is de niet-discriminatie voorwaarde).

Minimum harmonisatie heeft betrekking op de milieuaspecten van productieprocessen, met name de toegestane hoeveelheid emissies. De bevoegdheden van de EU inzake minimum harmonisatie zijn geregeld in artikel 175 EC. Artikel 176 ec stelt dat in geval van minimum harmonisatie een lidstaat het recht heeft om strengere maatregelen te treffen dan bepaald door de EU regelgeving. Zij dient hierbij evenwel de bovengenoemde voorwaarden ten aanzien van vrij verkeer van goederen en diensten en gelijke behandeling in acht te nemen. Opgemerkt zij dat strengere, doch geen minder strenge maatregelen dan de communautaire geoorloofd zijn. Bovendien dient de Europese Commissie in kennis gesteld te worden. Dit betekent dat gemeenschappelijke wetgeving de bodem van rechten en plichten vormt, waaronder nationale milieumaatregelen niet mogen dalen. Het plafond, waarboven noch de Unie, noch de lidstaten gerechtigd zijn zich te begeven, wordt gevormd door de verdragen <sup>12</sup>.

Hoewel het vrije verkeer van goederen en diensten een van de hoekstenen van de interne markt is, beschikken de lidstaten over beperkte mogelijkheden maatregelen te treffen die dit vrije verkeer belemmeren <sup>13</sup>. Artikel 30 EC noemt in dit verband onder meer de bescherming van het leven en de gezondheid van mens, dier en plant als gronden voor beperking. Milieuoverwegingen worden niet genoemd. Dit betekent dat beperking van het vrije verkeer op grond van milieubescherming alleen geoorloofd is, indien het betreffende milieuprobleem van invloed is op het welzijn van mens, dier en plant.

Het Europese Hof van Justitie heeft echter een zodanige interpretatie gegeven van artikel 30 EC dat ook milieuoverwegingen als basis voor de beperking van het vrije verkeer kunnen fungeren <sup>14</sup>. Er zijn echter twee voorwaarden. Ten eerste blijft de bovengenoemde niet-discriminatie voorwaarde van toepassing. Ten tweede dient voldaan te zijn aan de voorwaarde van proportionaliteit. Dit houdt op de eerste plaats in dat de beperking van het vrije verkeer gebaseerd dient te zijn op een reële noodzaak, dat wil zeggen een zwaarwegend milieuprobleem. In de tweede plaats dient hetzelfde milieuresultaat **niet** verkregen te kunnen worden met maatregelen die **minder** beperkingen impliceren voor de interne markt.

---

## Het Deense stategie-systeem

Op grond van deze interpretatie van artikel 30 ec stelde het Hof Denemarken grotendeels in het gelijk inzake de beperkingen van het vrije verkeer van goederen ten gevolge van het Deense stategie-systeem.

Denemarken heeft een lange traditie met een stategie-systeem voor flessen en blikjes (verder aangeduid als 'verpakkingen') voor bier en frisdrank. In 1984 werd het systeem gewijzigd en efficiënter gemaakt doordat alleen nog verpakkingen geoorloofd waren die ingezameld, geretourneerd naar de distributeur en gerecycled kunnen worden. Bovendien moest de verpakking goedgekeurd zijn door het Deense Bureau van Milieubescherming. Een beperkte hoeveelheid niet-goedgekeurde verpakkingen (3000 hectoliter per jaar) en verpakkingen die op de Deense markt werden getest, werd toch toegestaan.

Producenten van bier en frisdrank en van verpakkingen in andere lidstaten klaagden bij de Europese Commissie dat het Deense systeem onnodig hoge kosten voor hen impliceerde. Het Europese Hof stelde Denemarken grotendeels in het gelijk. De overweging hierbij was dat beperkingen aan het vrije verkeer van goederen geoorloofd zijn als er geen gemeenschappelijke regelgeving op een bepaald terrein bestaat en als zulke hindernissen noodzakelijk zijn om een zwaarwegend belang te beschermen. Dit belang diende als zodanig door de Commissie erkend te zijn. Milieubescherming was zo'n belang. Het Hof accepteerde aldus het Deense verpakkingssysteem en de daar uit voortvloeiende beperkingen voor het vrije verkeer in de Unie.

Alleen ten aanzien van de importrestrictie van niet goedgekeurde verpakking van 3000 hectoliter stelde het Hof, dat deze beperking vervangen diende te worden door de minder verstrekkende voorwaarde, dat een verpakkingssysteem door het Deense Bureau van Milieubescherming goedgekeurd moest zijn.

Deze casus roept twee vragen op. Ten eerste is niet duidelijk of de Deense baten van milieubescherming opwegen tegen de hogere productie- en distributiekosten van producenten in de overige lidstaten. In feite is een dergelijke economische afweging niet aan de orde geweest, omdat economische aspecten in de regelgeving op dit terrein een ondergeschikte rol spelen. Een tweede en belangrijker vraag betreft de wenselijkheid van gemeenschappelijke regelgeving op dit terrein teneinde de productie-, distributie- en recyclingkosten te reduceren. Dit geldt te meer nu meerdere lidstaten retour- en recyclingsystemen hebben ingevoerd of overwegen dit te doen, zoals recentelijk voor Nederland werd aangekondigd door minister Pronk. Verschillende systemen in de lidstaten impliceren feitelijk niet-tarifaire belemmeringen van het vrije verkeer van goederen.

---

## **De 'milieugarantie'**

Productregelingen door de EU, zoals ten aanzien van pentachlorophenol (PCP) dat gebruikt wordt bij de behandeling van hout of voor grondontsmetting, worden gebaseerd op artikel 95 EC. Dit artikel vereist in principe volledige harmonisatie, hetgeen betekent dat in alle lidstaten dezelfde voorschriften gelden. Echter, de milieugarantie ('environmental guarantee') biedt beperkte mogelijkheden om nationale maatregelen te handhaven of in te voeren, die afwijken van de gemeenschappelijke regelgeving.

De milieugarantie werd ingevoerd tijdens de Intergouvernementele Conferentie in 1985. Aanleiding was de overgang in besluitvorming van unanimititeit naar gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Sommige lidstaten stonden zeer terughoudend tegenover besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid, omdat dit systeem zou kunnen leiden tot situaties waarin een lidstaat gedwongen zou kunnen worden een maatregel in te voeren, waar het in de Raad tegen had gestemd. Besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid werd gezien als een bedreiging van nationale soevereiniteit.

Zo vreesden de Deense en Duitse regering dat zij gedwongen zouden kunnen worden hun niveau van milieubescherming tot een onacceptabel niveau te verlagen. Aanleiding hiertoe was dat voorafgaande aan de Intergouvernementele Conferentie van 1985 Denemarken bedreigd had tegen een richtlijn betreffende de emissies van auto's te stemmen, omdat het voorgestelde emissieniveau onvoldoende werd geacht. In geval van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid zou Denemarken niet langer bij machte zijn een dergelijke ongewenste richtlijn tegen te houden. Aangezien artikel 95 ec als een hoeksteen van de interne markt werd beschouwd, was er de staatshoofden en regeringsleiders veel aan gelegen tot overeenstemming te komen. Een compromis werd gevonden in de vorm van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen onder artikel 95 EC, waarbij tegelijkertijd lidstaten de mogelijkheid werd geboden om een uitzonderingspositie in te nemen. Deze mogelijkheid werd door de Deense regering 'milieugarantie' gedoopt.

### *Voorwaarden*

Gebruik van de milieugarantie is met een veelheid van voorwaarden omgeven. Uitgangspunt is dat bij volledige harmonisatie het gemeenschappelijke beleid de regel is en dat een lidstaat daar slechts bij uitzondering via de milieugarantie van kan afwijken. Lidstaten kunnen derhalve in het algemeen niet op basis van de milieugarantie hun eigen niveau van milieubeleid bepalen. Verder dient een lidstaat de Europese Commissie van haar voornemen in kennis te stellen. De Commissie moet een uitgebreid administratief onderzoek uitvoeren op basis van de documentatie beschikbaar gesteld door de lidstaat. In het onderzoek dient speciale aandacht te worden besteed aan de redenen tot afwijking, aan de niet-discriminatie en de proportionaliteit voorwaarden en aan mogelijke verborgen handelsbelemmeringen. Van cruciaal belang is verder dat de lidstaat dient aan te tonen dat er speciale milieu- of gezondheidsomstandigheden zijn, die de afwijking van het gemeenschappelijke beleid rechtvaardigen.

Sinds het Verdrag van Amsterdam is het niet langer noodzakelijk dat een lidstaat die van het gemeenschappelijke beleid wenst af te wijken, tegen de betreffende richtlijn heeft gestemd. Bovendien staat dit Verdrag toe dat de milieugarantie zowel in geval van handhaving van bestaande nationale maatregelen als bij de invoering van nieuwe gebruikt kan worden. De mogelijkheden om nieuwe maatregelen in te voeren zijn echter beperkter dan in geval van handhaving van bestaande. Met name dient er in het eerste geval sprake te zijn van nieuwe wetenschappelijke inzichten. Bij de handhaving van bestaande maatregelen ontbreekt deze voorwaarde. De Europese Commissie dient de gewenste nationale afwijking goed te keuren of te verwerpen binnen zes maanden (twaalf maanden in geval van complexe problemen). Indien de Commissie de gestelde termijn overschrijdt, wordt de nationale maatregel verondersteld goedgekeurd te zijn. Tenslotte kan de milieugarantie betrekking hebben op richtlijnen van zowel de Commissie als van de Raad.

### *Gebruik*

Tussen 1987 en 1997 hebben Denemarken, Duitsland, Nederland en Zweden in totaal tien maal gebruik gemaakt van de milieugarantie tegen vijf richtlijnen. Het totale aantal milieurichtlijnen bedroeg in deze periode 96. Dit beperkte gebruik zou er op kunnen duiden dat bij volledige harmonisatie nationale belangen niet al te zeer in het gedrang komen. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat op EU-niveau onvoldoende milieuregelgeving tot stand komt. Hiervoor zijn echter geen duidelijke aanwijzingen. Mocht dit toch het geval zijn, dan beschikken de lidstaten over ruime mogelijkheden zelf beleid te ontwikkelen. Tenslotte bestaat de mogelijkheid dat het beperkte gebruik voortkomt uit onbekendheid in brede kring in de samenleving met de milieugarantie. Ook hier blijft het gissen. Nader onderzoek is dan ook gewenst.

## **Conclusies**

Het milieubeleid van de EU biedt de nodige ruimte voor nationaal milieubeleid en is daarmee in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel. De meeste ruimte voor nationaal beleid wordt geboden in geval van afwezigheid van gemeenschappelijk milieubeleid en minimumharmonisatie. In het eerste geval kunnen zwaarwegende milieuproblemen zelfs tot beperking van het vrije verkeer van goederen leiden, mits voldaan is aan de niet-discriminatie voorwaarde en enkele minder zwaarwegende condities. In geval van minimumharmonisatie is het lidstaten toegestaan strengere, doch geen minder strenge maatregelen te treffen dan de

gemeenschappelijke. Ook in geval van volledige harmonisatie bestaan er via de milieugarantie mogelijkheden tot afwijking van het communautaire beleid teneinde tegemoet te komen aan specifieke milieuproblemen in de lidstaten. Gebruik van de milieugarantie is omgeven met een groot aantal voorwaarden ter bescherming van het vrije verkeer van goederen en diensten en de gelijke behandeling van geïmporteerde producten en in eigen land geproduceerde goederen. Deze voorwaarden kunnen er samen met de de geringe bekendheid van de bestaande mogelijkheden toe hebben bijgedragen dat tot nu toe weinig gebruik is gemaakt van de milieugarantie. Het ligt echter in de lijn der verwachtingen dat naarmate het aantal specifieke nationale milieuproblemen toeneemt, ook het gebruik van de milieugarantie zal stijgen.

---

**1** Dit artikel is gebaseerd op T. Jeppesen en H. Folmer, *Environmental policy in the European Union: Union vs member state competence*, University of Southern Denmark, Odense, 2000.

**2** Zie bijvoorbeeld M. Glachant (red.), *Implementing European environmental policy: the impacts of the directives in member states*, Edward Elgar, Cheltenham, 2001.

**3** Dit principe geldt niet alleen voor landen maar ook voor regio's.

**4** W.E. Oates, *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972. Opgemerkt zij dat het subsidiariteitsbeginsel zeer nauw verwant is aan het in de VS heersende principe van 'fiscal federalism'.

**5** Zie bijvoorbeeld H. Folmer en A. de Zeeuw, International environmental problems and policy, in: H. Folmer en H.L. Gabel (red.), *Principles of environmental and resource economics*, Edward Elgar, Cheltenham, 2000.

**6** Zie bijvoorbeeld H. Folmer en C. Howe, Environmental problems and policy in the single European market, *Environmental and Resource Economics*, 1991, blz. 17-42.

**7** Technische regelingen hebben een wettelijke basis. Doel ervan is de bescherming van gezondheid, veiligheid en wezenlijke aspecten van het milieu. Productnormen (waarmee productregelingen vaak verward worden) hebben geen wettelijke basis en worden opgesteld door private normeringsinstituten.

**8** Zie voor een analyse van de omstandigheden waaronder een 'race to the bottom' op kan treden bijvoorbeeld A. Ulph, Environment and trade, in: H. Folmer en H.L. Gabel (red.), *op. cit.*, 2000. Zie voor milieukapitaalvlucht in Nederland: H. van der Veen, H. Folmer en T.A.B. Snijders, [Geen exodus door milieubeleid](#), *ESB*, 21 januari 2000, blz. 56-58.

**9** Zie bijvoorbeeld H. Folmer en C. Howe, *op. cit.*, 1991.

**10** EC verwijst naar het Verdrag van de Europese Gemeenschap.

**11** A.R. Jordan, R. Brouwer en E. Noble, Innovative or responsive? A longitudinal analysis of the speed of the EU environmental policy process, *Journal of European Public Policy*, nr. 6, 1999, blz. 376-98.

**12** S. Weatherill, Beyond preemption? Shared competence and constitutional change in the European Community, in: T. O'Keefe en S. Twomey (red.), *Legal issues of the Maastricht treaty*, Wiley, Londen, 1994.

**13** De niet-discriminatie voorwaarde blijft van toepassing.

**14** L. Kramer, Environmental protection and article 30 EEC treaty, *Common Market Law Review*, nr. 30, blz. 111-43, 1993.