

# Tien jaar Europees milieubeleid

DR. M. DE CLERCQ\*

**Sinds 1972 rekent de Europese Gemeenschap het tot haar taak een milieubeleid te voeren. Dat doet zij, behalve om grensoverschrijdende vervuiling aan te pakken, vooral om de harmonisatie van de concurrentievoorwaarden niet te laten doorkruisen door uiteenlopende nationale milieuvorschriften. In dit artikel wordt het Europese milieubeleid geëvalueerd, waarbij de nadruk valt op de naleving van de EG-richtlijnen die zich tegen vervuiling richten. De besluitvorming van de EG kenmerkt zich ook op milieugebied door traagheid, vaagheid en het voorbijschieten van de doelstellingen. Bovendien blijkt de aanpassing van de nationale wetgeving aan de uitgevaardigde richtlijnen vaak meer tijd te kosten dan voorzien.**

## Inleiding

In oktober 1982 was het tien jaar geleden dat de topconferentie van Parijs de noodzaak van een Gemeenschappelijk Europees milieubeleid onderstreepte. Dat Gemeenschappelijke beleid was niet geregeld in het EG-verdrag. De ministers waren evenwel van oordeel dat „de harmonische ontwikkeling van de Gemeenschap en de gestadige, evenwichtige expansie”, die het Verdrag van Rome als doelstellingen van de Europese samenwerking stelt, zonder Gemeenschappelijk milieubeleid onmogelijk zouden zijn. De intenties van de Gemeenschap werden verwoord in drie vierjaarlijkse programma's, voor de perioden 1973-1977, 1977-1981 en 1982-1986.

In 1977 en 1979 zag telkens een *Staat van het leefmilieu* het licht. Daarin geeft de Commissie een overzicht van de stand van zaken m.b.t. het beleid en duidt zij de knelpunten op het gebied van het milieu aan. Normaal gesproken moest de Commissie in 1981 opnieuw een dergelijke staat publiceren, doch op dit ogenblik is men met de voorbereiding nog steeds niet begonnen.

Het Gemeenschappelijk milieubeleid heeft zowel betrekking op het beheer van de natuurlijke rijkdommen (fauna, flora, energie, grondstoffen), de ruimtelijke ordening (inclusief bescherming van de waardevolle landschappen en monumenten) en het (anti-)vervuilingsbeleid (de strijd tegen ongewenste kwalitatieve veranderingen van het milieu als gevolg van de emissie van de afvalproducten 1)). In dit artikel bespreken wij alleen het laatste, o.i. belangrijkste, beleidsonderdeel. Mutatis mutandis kunnen de conclusies evenwel ook gelden voor de andere vormen van milieubeleid.

## Organisatie

Het milieubeleid van de EG is ingegeven door twee bedoelingen. Om de grensoverschrijdende vervuiling doeltreffend te kunnen aanpakken is samenwerking van de lidstaten noodzakelijk. Daarenboven wil de Gemeenschap vermijden dat het nationale milieubeleid remmend werkt op de expansie van de handelsbetrekkingen. Feitelijk staat dat laatste aspect centraal.

De EG beschouwt het anti-vervuilingsbeleid derhalve op de eerste plaats als een probleem van harmonisatie van concurrentievoorwaarden. Voorschriften ten aanzien van het leefmilieu mogen geen distorsies in de handelsbetrekkingen veroorzaken die de allocatie van de middelen binnen de Gemeenschap zouden verstoren. De lidstaten hebben zodoende een overeenkomst gesloten waarbij zij projecten op het gebied van de milieube-

scherming aan de Commissie mededelen. In de periode 1973-1980 had de Commissie 250 zulke kennisgevingen ontvangen. Het aantal kennisgevingen neemt echter drastisch af (41 in 1974, 5 in 1981, 10 in 1982), hetgeen erop kan duiden dat het akkoord minder goed wordt nageleefd 2). Waarschijnlijk nemen de lidstaten ook minder milieuwetten aan. Wanneer de Commissie nu van oordeel is dat het betrokken programma de Gemeenschappelijke markt ernstig kan verstoren, mag zij de betrokken lidstaat vragen het project te bevroeden tot die politiek door de gehele Gemeenschap is aangenomen. In 31 gevallen werd tot nu toe om opschorting verzocht, hetgeen meestal ook gebeurde.

Het „externe” Gemeenschappelijke vervuilingsbeleid komt tot uiting in de deelname aan een aantal internationale conventies met betrekking tot de zeevervuiling en de bestrijding van de grensoverschrijdende luchtverontreiniging.

Het „interne” vervuilingsbeleid legt Gemeenschappelijke kwaliteitsdoelstellingen voor het milieu vast. Soms zijn er ook Gemeenschappelijke bepalingen met betrekking tot directe emissieregulering bij de bron (b.v. Gemeenschappelijke emissienormen). De EG-bepalingen zijn vervat in richtlijnen 3). Daarnaast stimuleert de Gemeenschap met subsidies de ontwikkeling van nieuwe milieuvriendelijke technologie en heeft zij een aantal onderzoeksprogramma's opgezet, o.m. betreffende dosis-effectrelaties.

## Beleidsuitgangspunten

De Gemeenschap heeft aan de lidstaten twee belangrijke beleidsuitgangspunten opgelegd: het „vervuiler betaalt”-principe en het „stand-still”-beginsel.

Over het „vervuiler betaalt”-principe bestaan veel misverstanden. Velen denken dat de Gemeenschap dit beginsel heeft aangenomen uit rechtvaardigheidsoverwegingen. Dat is niet juist. Met dit beginsel wil men vooral de allocatieve efficiëntie in de economie stimuleren.

\* Eerstaanwezend assistent aan de Rijksuniversiteit van Gent (Seminarie voor Economie).

1) Zie M. De Clercq, *Economische aspecten van het vervuilingbeleid*, SMD, Leiden, 1983, blz. 18-19.

2) Zie o.a. Ontwerp van actieprogramma van de EG inzake het milieu (1982-1986), *Publikatieblad*, 25 november 1981. De betrokken diensten stellen op dit ogenblik dienaangaande een onderzoek in.

3) Richtlijnen van de Gemeenschap binden de lidstaten tot het aanpassen van de wetgeving.

Het principe stelt dat de kosten van de maatregelen die door de vervuilers of door de overheid moeten worden genomen om vervuiling te voorkomen of te verminderen door de vervuilers moeten worden betaald. Die saneringskosten dienen dus de (kost)prijs van de goederen met een vervuilend productieproces te verzwaren. Vervuilende ondernemingen kunnen die saneringskosten dikwijls doorberekenen aan de consumenten. Uiteindelijk is het dus de consument die betaalt voor de huishoudelijke en voor de industriële vervuiling. Op die manier zijn de prijzen van de diverse goederen een juiste weergave van de kosten die voor de samenleving aan hun productie en consumptie zijn verbonden. Sterk vervuilende goederen stijgen in prijs ten opzichte van niet vervuilende produkten, waardoor de consument een prikkel krijgt zijn consumptiepatroon ten voordele van de laatste te herzien.

Tijdelijke afwijking blijft echter mogelijk. Zo voorzag de EG onder meer dat men aan bestaande vervuilers, tijdelijk en degressief, subsidies kan verstrekken om ernstige overgangsproblemen te vermijden of in het geval dat aan bepaalde vervuilers uitzonderlijke eisen worden gesteld. Thans worden subsidies in uitzonderingsgevallen geduld tot 1987. De financiering van spuurwerk vormt eveneens een geldige reden voor subsidiëring. Tevens zijn de kosten-egaliserende subsidies van het verbod uitgezonderd. Dit zijn subsidies die worden gefinancierd uit (kosten-egaliserende) heffingen op de vervuilers die weinig saneringsinspanningen doen.

Het „stand-still“-principe dat in de EG (beslissing van de Raad van 19 juli 1973) werd aangenomen, gaat ervan uit dat een algemene verbetering van het milieu alleen mogelijk is wanneer de sanering van de knelpunten niet ten koste van de relatief schonere regio's gaat. Een reallocatie van de vervuilingbronnen moet worden voorkomen wanneer zij tot een hoger immissieniveau 4) leidt in de relatief schonere streken. Dit principe is verenigbaar met een beleid dat erop gericht is alle streken van het land op het kwaliteitsniveau van de minder vervuilde gebieden te brengen. Voornoemd principe kan ook worden toegepast wanneer men regionale verschillen in milieukwaliteit wil behouden, doch de kwaliteit van het milieu in de relatief vervuilde streken wil verbeteren. De toepassing van dit principe kan echter in conflict komen met het verlangen sommige streken te industrialiseren en dus met een evenwichtige spreiding van de nationale welvaart. De niet vervuilde regio's kunnen bij strikte toepassing van het beginsel immers uitsluitend worden ontwikkeld door er vooraf milieuvriendelijke bedrijven te vestigen.

Het principe moet derhalve soepel worden toegepast. Wanneer de bestaande vervuilers maatregelen treffen om hun emissie te verminderen of wanneer het zelfreinigend vermogen van de natuur er de additionele lozing kan neutraliseren, zijn nieuwe vestigingen in de „schone“ gebieden mogelijk. Streken met een laag immissieniveau beschikken doorgaans evenwel over weinig compensatiemogelijkheden.

### De kaderrichtlijn t.a.v. de watervervuiling

Principieel is de richtlijn van 4 mei 1976 veruit het belangrijkste. Het is een kaderrichtlijn die de beginselen vastlegt volgens welke men de oppervlaktewateren moet beschermen 5).

Deze richtlijn is zowel van toepassing op de oppervlaktewateren in het binnenland, de territoriale wateren, de kustwateren als op de grondwateren. Men maakt een onderscheid tussen twee categorieën van verontreinigende stoffen: de „zwarte“ en de „grijze“ lijst.

De stoffen die voorkomen op de *zwarte lijst* worden als zeer schadelijk beschouwd vanwege hun toxiciteit, persistentie of bioaccumulatie (opstapeling in de voedselketen). De verontreiniging door lozing van die stoffen in het oppervlaktewater moet principieel worden beëindigd door Gemeenschappelijke regelgeving ten aanzien van de vervuilingbronnen. De Raad moet derhalve minimale lozingsnormen voor industrieel afvalwater per sector en per type produkt uitvaardigen die door de nationale emissienormen niet mogen worden overschreden.

Tegelijkertijd moet de Gemeenschap ook immissiedoelinden t.a.v. die stoffen vastleggen. Indien een land volgens een daartoe ingestelde procedure kan bewijzen dat het met ruimere emissie-

normen dan die van de Gemeenschap toch de immissiedoelinden kan realiseren, krijgt het toestemming van de Europese emissienormen af te wijken. Het staat de landen vrij strengere normen of doeleinden uit te vaardigen. De stoffen op de zwarte lijst mogen niet meer in het grondwater worden geloosd.

De zwarte lijst heeft in principe betrekking op circa 1.000 stoffen. Na lange discussie heeft de Raad daarin 129 stoffen een voorlopige prioriteit gegeven 6).

Ten aanzien van de stoffen op de *grijze lijst* wordt de waterkwaliteitsaanpak wel gevolgd. De landen moeten programma's uitvaardigen die kwaliteitsdoelinden omvatten welke zijn opgesteld met inachtneming van eventuele richtlijnen van de Raad. De Commissie moet die plannen dan vergelijken ten einde tot een geharmoniseerde uitvoering te komen. De nationale regeringen moeten emissienormen opleggen die in overeenstemming zijn met de overeengekomen kwaliteitsdoelstellingen. Tevens moet een inventaris van die lozingen worden opgemaakt. Dit deel van de richtlijn is eveneens van toepassing op het grondwater, zolang daarvoor geen specifieke regelingen van kracht zijn.

De richtlijn kende een moeilijke geboorte 7). De meeste landen meenden dat de Gemeenschap slechts emissienormen moest vaststellen. Die landen veronachtzaamden het verband tussen emissie en milieukwaliteit. Met andere woorden, vervuilers moesten overal in de EG dezelfde lozingsnormen naleven, ongeacht het feit of hun lozing veel of weinig invloed heeft op de kwaliteit van het ontvangende water. Zodoende kan b.v. een onderneming die gelegen is aan een rivier waarvan het zelfreinigend vermogen niet werd overbelast, daaruit geen concurrentievoordeel halen. Zij moet immers dezelfde lozingsvoorwaarden naleven als haar minder gunstig gelegen concurrenten. Deze aanpak viel bij Groot-Brittannië niet in goede aarde. De Britse rivieren hebben wegens hun hoog debiet immers een groot zelfreinigend vermogen. Het afval wordt bovendien snel naar de open zee gevoerd, waar het door verdunning minder schadelijk wordt. Groot-Brittannië kan dus met minder strenge emissienormen een zelfde kwaliteit van zijn oppervlaktewateren (immissie) realiseren. Als men de emissienormen, rekening houdend met de ecologische invloed van de lozing, over het grondgebied van de gemeenschap differentieert, krijgt de Britse industrie dus een concurrentievoordeel. Dat was dan weer voor Italië en Frankrijk moeilijk te slikken. Achter beide standpunten gaat een fundamenteel verschillende opvatting over het karakter van het Gemeenschappelijk anti-vervuilingsbeleid schuil. Voor Groot-Brittannië telt alleen de bescherming van het leefmilieu. Als dit in het Verenigd Koninkrijk goedkoper kan dan in andere landen, mogen de Britse ondernemingen uit hun gunstiger vestigingsplaats concurrentievoordeel halen. Voor de andere landen heeft het Gemeenschappelijk milieubeleid in de eerste plaats ten doel de concurrentievoorzwaarden ten aanzien van het milieu gelijk te stellen. Groot-Brittannië wilde dus Gemeenschappelijke emissienormen, de andere landen Gemeenschappelijke immissienormen. Uiteindelijk werd de richtlijn een typisch EG-compromis. Afhankelijk van het soort afval is sprake van Gemeenschappelijke kwaliteitsdoelstellingen of Gemeenschappelijke emissienormen.

In feite komt de regeling er op neer dat het probleem in de tijd wordt verschoven. De richtlijn van 4 mei 1976 is immers een kaderrichtlijn. Er zijn dus uitvoerende richtlijnen nodig om haar in werking te stellen. Met betrekking tot de zwarte lijst bleef de richtlijn omwille van het eerder vermelde conflict tussen Groot-Brittannië en de andere lidstaten, circa vijf jaar dode letter. Pogingen om een richtlijn uit te vaardigen voor aldrine, diëdrine en endrine bleken politiek niet haalbaar. De blokkade werd uiteindelijk doorbroken door een richtlijn over kwiklozingen af-

4) Onder emissie verstaat men de „uitwerp“ van afvalstoffen door een vervuilingbron. De immissie is het voorkomen van een vervuilende stof in een milieucollectie. Aangezien stoffen soms door de natuur worden afgebroken (zelfreinigend vermogen) of verspreid (transmissie) stemmen beide grootheden niet met elkaar overeen.

5) Richtlijn van 4 mei 1976, *Publikatieblad*, 18 mei 1976.

6) Resolutie van de Raad dd. 7 februari 1983, *Publikatieblad*, C 46/17.

7) Zie M. de Clercq, *Economische aspecten van het vervuilingbeleid*, deel 2, Praktijk, SMD, Leiden, 1983, blz. 34-40 en de daar vermelde literatuur.

komstig van de elektrolyse van alkalischloriden 8). Een akkoord was evenwel slechts mogelijk door in de richtlijn te stipuleren dat nieuwe ondernemingen bij de milieusanering van de beste technische middelen gebruik moeten maken. De Raad kon in juni eensgezindheid bereiken over een vergelijkbaar Commissievoorstel ten aanzien van cadmiumlozingen. Men is bezig aan de voorbereiding van analoge richtlijnen voor andere kwiklozingen en een aantal pesticiden. Over de lozingen van de papierpulpindustrie, die nochtans wegens hun omvang zeer schadelijk zijn, was een akkoord evenmin haalbaar. Wat de grijze lijst betreft heeft alleen Nederland de Commissie zijn saneringsprogramma's medegedeeld, zodat van de voorziene coördinatie nog niet veel terecht is gekomen. De andere lidstaten beperkten zich ertoe de Commissie een overzicht te geven van hun wetgeving dienaangaande.

## Waterkwaliteitsdoelstellingen

Vier richtlijnen bevatten doelstellingen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater, respectievelijk het drinkwater 9), het zwemwater 10), het viswater 11) en het oppervlaktewater bestemd voor schelpdiereteelt 12).

De vier richtlijnen zijn steeds volgens hetzelfde stramien opgebouwd. Voor een aantal parameters worden immissienormen aangegeven. Sommige daarvan zijn van imperatieve aard; andere zijn slechts richtwaarden. Voor een zelfde parameter kunnen imperatieve en (strengere) richtwaarden voorkomen. Wanneer de technologische vooruitgang zulks noodzakelijk maakt, kunnen de immissiedoelstellingen en de parameters worden gewijzigd. Dat is tot nu toe nog niet gebeurd. De doeleinden van de Gemeenschap zijn steeds minimum-eisen; het staat de lidstaten vrij strengere doelen na te streven. Op alle richtlijnen is het „standstill"-principe van toepassing. De lidstaten moeten zelf de oppervlaktewateren aanduiden die onder de respectieve richtlijnen vallen.

De richtlijn betreffende het drinkwater heeft uitsluitend betrekking op zoet oppervlaktewater. De oppervlaktewateren worden volgens hun graad van verontreiniging onderverdeeld in drie groepen. Voor iedere groep gelden andere immissienormen en zijn bepaalde procédés bij de drinkwaterproductie verplicht. Oppervlaktewater met minder gunstige eigenschappen dan de derde categorie, de meest verontreinigde, mag — behoudens in de richtlijn gespecificeerde uitzonderingsgevallen — niet voor de productie van drinkwater worden aangewend.

Aan de richtlijn betreffende het zwemwater moet voor de bestaande badzones binnen een termijn van 10 jaar (dus tegen 1985) zijn voldaan. Afwijkingen zijn mogelijk. Tot op heden heeft geen enkele lidstaat deze uitzonderingsclausule ingeroepen. Nieuw-ingerichte badzones moeten onmiddellijk aan de imperatieve grenswaarden voldoen. Ten slotte moeten de lidstaten periodiek bij de Commissie een verslag indienen betreffende de kwaliteit van het zwemwater. Eind 1982 verscheen daarover een eerste rapport waarin van harmonisatie nog niets te bespeuren valt.

Naast voornoemde drie richtlijnen zijn er nog een paar minder belangrijke; één inzake de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater voor schelpdiereteelt 13), en één inzake de verwijdering van de toxische en gevaarlijke afvalstoffen van de titaandioxide-industrie 14). De staten moesten tegen 1 juli 1980 aan de Commissie een saneringsprogramma ter harmonisatie aanbieden.

Het is de bedoeling dat er analoge richtlijnen komen met betrekking tot de kwaliteitsdoelstellingen voor in het water levende organismen, landbouwwater ten behoeve van industrieel gebruik en kwelwater.

## Luchtvervuiling

Slechts enkele richtlijnen zijn belangrijk genoeg om te worden vernoemd.

Met de richtlijn van 20 maart 1970 legde de Raad de emissienormen vast voor koolmonoxide, onverbrande koolwaterstoffen en stikstofoxide in de uitlaat van gassen, afkomstig van motoren met elektrische ontsteking in motorvoertuigen 15). Deze richt-

lijn werd tot nu toe reeds vijfmaal verstrakt. Analoge normen werden uitgevaardigd voor dieselloortuigen 16) en landbouw- of bosbouwtrekkers op wielen 17). Voorts vaardigde de Raad een richtlijn uit over het zwavelgehalte in gasoliën 18) en een over het loodgehalte in benzine 19).

Op 15 juli 1980 kwam de eerste richtlijn met betrekking tot kwaliteitsnormen tot stand. Deze richtlijn bepaalt imperatieve waarden en richtwaarden t.a.v. zwaveldioxide en rook in de lucht 20). Aan de eerste moest men tegen 1 april 1983 voldoen. Wanneer het een lidstaat evenwel onmogelijk was vóór die datum het gestelde doel te bereiken, moest hij dit de Commissie mededelen vóór 1 oktober 1982. De Commissie eist dan een plan om geleidelijk het doel tegen 1 april 1993 te bereiken 21). Een lidstaat kan ook speciale zones instellen met lagere streefdoel-einden.

Op 24 juni 1982 22) kwam er een overeenkomstige richtlijn voor het loodgehalte in de atmosfeer. Het is de bedoeling van het actieprogramma (1982-1986) het aantal luchtkwaliteitsdoel-einden aanzienlijk te verhogen.

## Bodemvervuiling

Eén richtlijn is belangrijk 23). Ze heeft op alle afvalstoffen betrekking (exclusief radioactief afval, afvalwater en gassen). Deze kaderrichtlijn verplicht de lidstaten maatregelen te nemen om de afvalstoffen te verwijderen 24) zonder gevaar op te leveren voor de gezondheid van de mens of zonder nadelige gevolgen voor het milieu. De bezitters van afvalstoffen moeten die afleveren aan een particuliere of openbare ophaaldienst of aan een onderneming die afval verwijdert, of wel zelf voor verwijdering zorgen zonder daarbij schade toe te brengen aan het milieu. De inrichtingen of ondernemingen die afval behandelen, opslaan of storten moeten daartoe over een vergunning beschikken. Ten slotte moeten de lidstaten afvalvorming voorkomen en het hergebruik van afvalstoffen aanmoedigen.

Er is een analoge richtlijn voor de toxische en gevaarlijke afvalproducten (6 april 1976).

Naast deze algemene richtlijnen is er nog een aantal met specifieke voorschriften inzake de verwijdering van afgewerkte olie (16 juli 1975), de verwijdering van polychloorbifenolen en polychloortrifenolen (6 april 1976) en het afval van de titaandioxide-industrie.

## Trage besluitvorming

De EG zou in principe het nationale beleid moeten stimuleren. De ervaringen zijn dienaangaande evenwel niet hoopgevend. Richtlijnen komen meestal tot stand naar aanleiding van de notificatie van nationale plannen. Het initiatief gaat dus niet uit van de Commissie, maar van de meer dynamische landen. De zwakkere broertjes slagen er evenwel dikwijls in het tempo van

8) 22 maart 1982, *Publikatieblad*, 27 maart 1982.

9) Richtlijn van 16 juni 1975, *Publikatieblad* 25 juli 1975.

10) Richtlijn van 8 december 1975, *Publikatieblad*, 5 februari 1976.

11) Richtlijn van 18 juli 1978, *Publikatieblad*, 14 augustus 1978.

12) Richtlijn van 30 oktober 1979, *Publikatieblad*, 10 november 1979.

13) *Publikatieblad*, 10 november 1979.

14) *Publikatieblad*, 25 februari 1978. In dit verband zijn nog het vermelden waard de richtlijnen van 16 maart 1975 (*Publikatieblad*, 25 juli 1975) en van 22 november 1973 (*Publikatieblad*, 17 december 1973) op resp. de lozing van afvalolie en de biologische afbreekbaarheid van wasmiddelen.

15) *Publikatieblad*, 6 april 1970.

16) 2 augustus 1972, *Publikatieblad*, 20 augustus 1972.

17) 28 juni 1977, *Publikatieblad*, 29 augustus 1977.

18) 24 november 1975, *Publikatieblad*, 27 november 1975.

19) 29 juli 1978, *Publikatieblad*, 22 augustus 1978.

20) *Publikatieblad*, 30 augustus 1980.

21) Frankrijk, Duitsland, Ierland, Italië, Luxemburg, Groot-Brittannië en België hebben op deze uitzonderingsclausule een beroep gedaan.

22) *Publikatieblad*, 7 juli 1982.

23) 15 juli 1975, *Publikatieblad*, 25 juli 1975.

24) Dit is ophalen, sorteren, vervoeren, behandelen, alsmede opslaan of storten of in de bodem verwerken t.b.v. het hergebruik, de terugwinning of de recycling.

communautaire actie aanzienlijk te vertragen, zodat het omgekeerde geschiedt: de slomere landen remmen de dynamische af.

Deze traagheid stelt men b.v. vast bij het ontwikkelen van een Gemeenschappelijke visie ten opzichte van de milieu-effectrapportering (MER). De Commissie diende op 9 juli 1980 een voorstel in, waarover de Raad tot nu toe nog steeds geen akkoord kon bereiken.

Begin 1982 waren er bij de Commissie 19 voorstellen voor richtlijnen in behandeling. Twee voorstellen dateerden uit 1974, drie werden in 1975 ingediend, twee in 1977, twee in 1979, drie in 1980 en slechts vier in 1981. Drie voorstellen voor richtlijnen waren nog in behandeling bij de Raad: één ervan dateerde nog uit 1973, één uit 1976 en één uit 1978. Het duurt naar verluidt gemiddeld drie jaar om een richtlijn goedgekeurd te krijgen.

### Vage besluiten

De richtlijnen zijn meestal typische EG-compromissen — het kleinste gemene veelvoud van de nationale plannen en het nationale dynamisme 25) — en zeker geen wetten van Meden en Perzen. Ruime uitzonderingsclausules en een soepele tijdslijmet moeten maar al te dikwijls het gebrek aan politieke eensgezindheid verdoezelen.

Juristen merken op dat de resultaten van deze compromissen bij ingewikkelde richtlijnen soms erg onduidelijk zijn. Dit hindert de doorwerking in de nationale wetgeving. De terminologie van de verschillende richtlijnen is niet altijd eenvormig. Hun interne juridische consistentie laat te wensen over. Welke handelingen en activiteiten door een richtlijn worden geregeld valt soms moeilijk uit te maken 26).

De besluiten op milieugebied kunnen meestal slechts met eenparigheid van stemmen worden genomen. Op het moeilijke onderhandelingsproces tussen de leden van de Raad hebben de publieke opinie, noch de nationale parlementen, noch het Europees Parlement vat. Het is dan ook niet verwonderlijk dat wordt gesuggereerd de besluitvorming een meer open karakter te geven en een maximumtermijn te stipuleren binnen welke de Raad tot een akkoord over een Commissievoorstel moet komen. Is die overschreden, dan zou b.v. het eventueel door het Europees Parlement bijgestelde Commissievoorstel automatisch van kracht kunnen worden 27).

### Gebrekkige naleving

De kwaliteitsdoelstellingen zijn vervat in imperatieve waarden en in richtwaarden. Daadwerkelijke naleving is slechts voor de eerste soort verplicht. De tweede soort, die de omvangrijkste groep vormen, zijn slechts aanbevelingen. De EG beschikt over weinig middelen om de naleving van haar richtlijnen af te dwingen. De procedure bij het Europees Gerechtshof duurt jaren. Bovendien kan dit Hof slechts straffen aan de lidstaten opleggen als

de richtlijnen die bevatten. De uitspraken van het Hof hebben dan ook meestal het karakter van een morele blaam.

De Gemeenschap controleert bovendien alleen de juridische naleving van richtlijnen. Met andere woorden, zij onderzoekt in hoeverre die in de wetten of reglementaire bepalingen van de onderscheiden lidstaten zijn opgenomen. Of die nationale wetten ook worden nageleefd, is een andere zaak. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de data waarop de juridische naleving van de belangrijkste richtlijnen geschiedde. Zij voert tot onthutsende conclusies. De Gemeenschap slaagt er klaarblijkelijk niet in tijdige naleving van haar milieurichtlijnen te bereiken. Nooit werd voor een in de tabel opgenomen richtlijn de limietdatum voor de gehele Gemeenschap gehaald, ondanks het feit dat de lidstaten daartoe steeds twee jaar de tijd kregen. Zeven lidstaten pasten de richtlijn op het drinkwater te laat toe, acht die op het zwemwater, drie die op het viswater, zes die op het water voor schelpdierteelt, zeven die op de afvalolie, acht die op de wasmiddelen, twee die op de zwaveldioxide en vijf die op het vaste afval.

Bij de verdragen spannen de slome broertjes België en Italië de kroon. Ze hebben beide nog slechts één richtlijn in hun wetgeving opgenomen en dan nog met twee jaar vertraging... Nederland heeft van de acht richtlijnen al de helft toegepast, zij het in twee gevallen met vertraging. Luxemburg en Ierland waren in vijf gevallen te laat en de overige lidstaten in vier gevallen. Van een spoedige juridische toepassing is dus allerminst sprake.

België werd trouwens voor de niet-naleving van de richtlijnen op het drinkwater en het zwemwater veroordeeld op 2 februari 1982 en Italië op 17 december 1981. Nederland werd op 25 mei 1982 veroordeeld voor niet-naleving van drie richtlijnen, doch dit is meer een formele dan een feitelijke kwestie. Om de toepassing juridisch te kunnen organiseren was in Nederland een wijziging van de Wet oppervlaktewateren noodzakelijk. Dit is inmiddels gebeurd. Ten aanzien van België en Italië is de vervolging voor niet-naleving van de richtlijn op het viswater bij het Europees Gerechtshof eveneens begonnen.

### Gebrek aan prioriteiten

Gedeeltelijk weerspiegelt de bovengeschetste gang van zaken uiteraard de algemene malaise in en de dalende belangstelling voor de Gemeenschap. Er bestaan evenwel ook specifieke oorzaken. De lage prioriteit die het leefmilieu op de EG-agenda geniet, blijkt uit de ter beschikking gestelde middelen. Het leefmilieu-

25) De verantwoordelijke EG-commissaris K. H. Narjes beweert eufemistisch dat ze dicht in de buurt komen. Zie K. H. Narjes, Denkbeelden van de Commissie betreffende het milieubeleid voor de nabije toekomst, *Europese Cahiers*, juni 1982, blz. 123.

26) Drupsteen, Inleiding tot het debat van regionaal beleid, *Europese Cahiers*, juni 1982, blz. 168.

27) Idem.

Tabel. Overzicht van de aanpassing van nationale wetgeving aan milieu-richtlijnen van de EG

Richtlijn	Datum Richtlijn	Limietdatum naleving	Feitelijke datum van naleving								
			Duitsland	Frankrijk	Italië	Verenigd Koninkrijk	België	Nederland	Luxemburg	Denemarken	Ierland
Drinkwater	16-6-1975	18-6-1977	juni 1980	17-3-1978	—	juni 1977	—	—	12-6-1981	september 1977	{ 1975 1977
Zwemwater	8-12-1975	10-12-1977	5-1-1978	12-6-1976	—	9-7-1979	—	—	17-5-1979	26-5-1978	december 1979
Viswater	18-7-1978	6-11-1981	19-9-1978	17-3-1978	—	juli 1979	—	3-12-1981	20-12-1980	april 1974	25-9-1980
Schelpdierteelt	30-10-1979	30-10-1981	—	—	—	november 1980	—	—	niet v. toepassing	—	november 1981
Afvalolie	25-7-1975	18-6-1977	14-12-1976	21-11-1979	—	13-3-1980	—	11-2-1976	26-6-1980	27-7-1977	7-12-1979
Detergenten	17-12-1973	27-5-1975	30-6-1977	28-12-1977	—	11-4-1978	23-3-1977	16-6-1977	21-7-1976	27-6-1975	16-5-1975
Zwaveldioxide en rook a)	15-7-1980	18-7-1982	rt	rt	nb	rt	—	—	27-11-1980	rt	nb
Afval	15-7-1975	18-7-1977	21-6-1976	15-5-1975	20-9-1982	13-3-1980	—	23-7-1977	28-6-1980	19-11-1976	7-12-1979

Toelichting:

— nb: niet bekend;

— rt: reeds toegepast voor totstandkoming van de richtlijn.

a) Luxemburg, Ierland en Denemarken hebben geen SO<sub>2</sub>-ondernemingen op hun grondgebied.

budget van de dienst leefmilieu en consumentenzaken (betalingen) bedraagt in 1983 ECU 8.450.000. Ofschoon de jonste jaren aanzienlijke inspanningen worden gedaan om het budget te verhogen — in 1981 bedroeg het nog maar ECU 3.110.000 —, vertegenwoordigt zulks toch nog minder dan één procent van het totale budget. De dienst telt momenteel een goede 110 personeelsleden, waarvan drievijfde de leefmilieuproblematiek volgen, de rest houdt zich met consumentenzorg bezig. Over de periode 1975–1982 is het personeel slechts met 5% toegenomen; het aantal richtlijnen is verdrievoudigd. De politieke moeilijkheden in de Raad met betrekking tot de goed te keuren richtlijnen, worden daarenboven dikwijls weggemoffeld door van de Commissie additioneel onderzoek te eisen. Dat alles maakt dat de leefmilieu-administratie voor het grootste deel opgeslorpt wordt door routine-activiteiten. Er blijven weinig tijd en middelen over voor goed onderbouwde nieuwe voorstellen.

Een goede instelling moet echter zelfs met een beperkt budget duidelijke prioriteiten kunnen stellen. Daar ontbreekt het bij de EG volledig aan. De milieuprogramma's zijn onveranderlijk monumenten van vaagheid. Het lijkt wel alsof La Palice het programma 1982–1986 heeft opgesteld: de gemeenplaatsen zijn schering en inslag.

### Overharmonisering

De EG lijkt bovendien behept met de idee dat het anti-vervuilingsbeleid de Gemeenschappelijke markt in gevaar brengt en dat derhalve alles moet worden geharmoniseerd. Dikwijls betreft het in vele gevallen slechts schijnharmonisering. De doelstellingen kunnen b.v. niet uniform voor het hele grondgebied van de EG worden vastgesteld. Alle „harmonisering” ten spijt moeten de lidstaten uiteraard zelf aangeven waar een richtlijn van toepassing is. Aan de harmonisering van de saneringsprogramma's wordt in de officiële publikaties slechts lippen dienst bewezen. Harmonisering van de instrumenten is meestal niet verantwoord. Het Gemeenschappelijk waterkwaliteitsbeheer is daarvan een sprekend voorbeeld. Het stuit op de tegenstelling tussen degenen die Gemeenschappelijke fysieke regulering prefereren en degenen die een Gemeenschappelijke waterkwaliteitsaanpak voorstaan. De laatsten zijn van oordeel dat ieder land verschillende normen mag opleggen als de Europese kwaliteitsdoelstellingen maar worden verwezenlijkt.

De econoom kan de voorstanders van een Gemeenschappelijke kwaliteitsaanpak meestal alleen maar gelijk geven. Het natuurlijk milieu en de vervuilingproblemen vertonen immers regionale verschillen. De vervuilingbronnen en de vraag naar milieuvriendelijke functies zijn ongelijk over het grondgebied verspreid. Regionale differentiatie van het beleid en verschillen in de lozingsruimte zijn dus heel normaal.

De emissienormen hangen in de eerste plaats af van de kwaliteitsdoelstellingen. Deze laatste zijn o.a. een functie van de kosten voor de beheersing van de verontreiniging en van de milieuschade. Regionale verschillen in beheersingskosten komen voor onder invloed van de ruimtelijke spreiding van de vervuilingbronnen. In een streek kunnen b.v. vooral vervuilingbronnen gevestigd zijn met hoge beheersingskosten. Ceteris paribus moet zulks bij toepassing van de kosten-baten-gedachte tot minder strenge doeleinden en ruimere emissienormen leiden.

De variatie in milieuschade wordt veroorzaakt door omvangsverschillen van het pakket van milieuvriendelijke functies, en door verschillen in nuttigheid. Deze laatste zijn een gevolg van de omvang en de spreiding van de bevolking en haar activiteiten over de diverse regio's (vandaar de band met de ruimtelijke structuur), alsook van verschillen in preferenties (b.v. als gevolg van verschillen in regionaal inkomen). De keuze van de overheid aangaande de bestemming van de diverse regio's (cf. de ruimtelijke ordening) kan eveneens tot een afwijking in regionale doeleinden leiden.

Verschillen in de emissienormen kunnen ook het gevolg zijn van een ongelijk transmissiepatroon. Met andere woorden, een kwalitatief en kwantitatief gelijke emissie veroorzaakt een ander emissieniveau, b.v. vanwege verschillen in het zelfreinigend vermogen. Bij gelijke kwaliteitsdoelstellingen leiden verschillen in de transmissierelaties tot andere emissienormen. Waar het zelf-

reinigend vermogen laag is, zijn striktere emissienormen noodzakelijk.

De wens overal gelijke emissienormen op te leggen is dus vanuit economisch oogpunt niet verantwoord en steunt op zuiver politieke motieven. De gelijkheid van behandeling blijkt inderdaad dikwijls de cruciale voorwaarde voor de politieke haalbaarheid van het beleid. Men wil de vestigingsvoorwaarden één maken en weigert het leefmilieu als een schaars goed te beschouwen dat, zoals andere schaarse goederen (b.v. de aanwezigheid van geschoolde arbeidskrachten) de vestiging van de nijverheid moet bepalen. Regionaal gedifferentieerde emissienormen vormen nochtans de uitdrukking van de regionale verschillen in de schaarste van het gezonde milieu.

Die politiek is trouwens niet consequent. De gelijkheid van behandeling geldt immers ook in de omgekeerde richting. Waarom zouden de bewoners van de ene regio a priori meer recht hebben op een proper leefmilieu dan de anderen? Als men overal dezelfde normen oplegt, is een ongelijke verdeling van de milieukwaliteit echter onvermijdelijk. De gebieden met een hoog emissieniveau of met een ongunstige transmissieverhouding blijven meer vervuild dan de andere.

Slechts bij uiterst schadelijke stoffen valt voor gemeenschappelijke fysieke regulering iets te zeggen. De lozing moet dan immers worden beëindigd ongeacht de functies die het milieu vervult. Toch mag men zelfs in dat geval het belang van het zelfreinigend vermogen van de natuur niet onderschatten.

### Te weinig aandacht voor de grensoverschrijdende vervuiling

De typisch internationale aspecten van het vervuilingprobleem heeft de Gemeenschap duidelijk verwaarloosd. Zo slaagt men er b.v. niet in de massale afvalstromen tussen landen te beperken. Denken we maar aan de grote transporten van vast afval die jaarlijks vanuit Nederland naar België worden gestuurd. Voor de vervuiling van de internationale rivieren is er evenmin een Europese oplossing; de landen moeten zelf tot een akkoord komen. Tien jaar Europees milieubeleid heeft ook niet kunnen verhinderen dat iedere lidstaat zijn risicovolle kerncentrales het liefst aan zijn grenzen plaatst. Informatieuitwisseling over de werking van de kerncentrales blijft niet zelden achterwege!

Waarom kan de Gemeenschap geen minimale kwaliteitseisen vastleggen waaraan het oppervlaktewater bij grensoverschrijding moet voldoen? Of is het niet mogelijk op Gemeenschapsniveau een systeem uit te dokteren waarbij grensoverschrijdende vervuiling aanleiding geeft tot compenserende betalingen? Waarom kan men niet regelen dat bij grensoverschrijdende vervuiling burgers uit het nabije EG-land mogen deelnemen aan de nationale inspraakprocedures die aan de vestiging van vervuilende activiteiten voorafgaan? Is een gemeenschappelijk beleid t.a.v. de grensoverschrijdende vervuiling met niet-EG-landen niet noodzakelijk 28)?

### Te veel bureaucratie

De Gemeenschap slaagt er zelfs niet in haar heilige principes te doen respecteren. België lapt b.v. al jaren het „vervuiler betaalt”-beginsel aan zijn laars. De weinig strenge normen worden er straffeloos niet nageleefd. De industriële vervuilers hoeven er niet te betalen voor de collectieve zuivering van hun afvalwater. Milieueffingen blijven uit. Waarom komt er geen gemeenschappelijke actie om alle lidstaten ertoe aan te zetten dezelfde (hogere) sancties op te leggen?

Als de Gemeenschap dan toch wil harmoniseren kan zij ook veel nuttig werk verrichten door de lidstaten tot een zo groot mogelijke tariefdifferentiatie en individualisering van de kostentoekening te verplichten. De actie van de Gemeenschap ten voor-

28) Deze opmerkingen zijn gedeeltelijk gebaseerd op Drupsteen, art. cit., blz. 169.

dele van de heffingen is tot nu toe bepaald niet denderend. Slechts in één aanbeveling van de Raad van 3 maart 1975 kregen zij enige aandacht. Men kondigde toen aan dat men de berekeningsmethoden ging harmoniseren. Van dit voornemen kwam evenwel niets terecht.

Het Gemeenschappelijk anti-vervuilingsbeleid favoriseert duidelijk een administratieve aanpak van het vervuilingsprobleem. De richtlijnen geven de indruk dat fysieke regulering alleenzaligmakend is. Dit instrument vertoont nochtans belangrijke nadelen. De verdeling van de inspanningen tussen de vervuilers is doorgaans niet efficiënt. Men kan immers bij het vaststellen van de reguleringen moeilijk rekening houden met het feit dat het terugdringen (beheersen) van de emissie niet overal dezelfde inspanning vergt. De totale beheersingskosten die de samenleving moet dragen, worden echter aanzienlijk lager wanneer de vervuilers met lage beheersingskosten een grotere inspanning moeten leveren dan die met hoge beheersingskosten.

Er bestaan nog andere nadelen. De vervuiler krijgt in de praktijk grote inspraak bij het vaststellen van de normen, zodat hij er meestal in slaagt de eisen te verzachten ten koste van het leefmilieu. Het speurwerk naar een milieuvriendelijker produktietechniek wordt afgeremd. Waarom zou de vervuiler zich immers inspannen om nieuwere, goedkopere eliminatiemethoden te vinden? Als de overheid het te weten komt, verstrakt zij de normen. De grote doeltreffendheid van fysieke reguleringen is slechts verzekerd bij strenge controle en zware straffen 29).

## Besluit

De Gemeenschap levert ongetwijfeld nuttig werk door het uitwisselen van de resultaten en het coördineren van het wetenschappelijk onderzoek. Bij het Europees vervuilingsbeleid staan niet de belangen van het leefmilieu, maar de harmonisatie van de concurrentievoorwaarden en de strijd tegen al dan niet vermeende vormen van verborgen protectionisme centraal. Dit gebeurt soms ten koste van de efficiëntie en de doeltreffendheid. De Gemeenschap verwaarloost bovendien daadwerkelijk te regelen wat op supranationaal niveau geregeld moet worden: de grensoverschrijdende vervuiling. Zij strijdt dikwijls op „Kriegsnebenschauplätze”: een schijnharmonisering van saneringsprogramma's die dikwijls toch slechts op regionaal vlak kunnen worden geregeld.

Eén zaak is in ieder geval duidelijk. De Gemeenschappelijke actie vormt het sluitstuk en niet het begin van het anti-vervuilingsbeleid in de EG-landen. Voor sommige nationale regeringen (zeker de Belgische) fungeren toekomstige EG-maatregelen nochtans als equivalent van wat de Spanjaarden „mañana” noemen.

M. de Clercq

---

29) Zie M. de Clercq, *Economische aspecten van het vervuilingsbeleid*, SMD, Leiden, 1983, blz. 179-201.