

Nota EEG Milieubeleid

1. Nu twee jaar ervaring is opgedaan met een milieubeleid in het kader van de Europese Gemeenschappen en over niet al te lange tijd een tweede Milieuactieprogramma zal moeten worden vastgesteld, lijkt het zinvol om een tussentijdse balans op te maken. De Commissie heeft hiertoe reeds haar bijdrage geleverd in de vorm van het rapport over de "stand van zaken" (R/1320/75 (ENV.61) en in haar "eerste overwegingen met betrekking tot het tweede actieprogramma" (R/1702/75 (ENV.87)). De Nederlandse regering wil aan deze discussie ook graag het hare bijdragen.

Het eerste Milieuactieprogramma, dat in november 1973 werd vastgesteld, was gebaseerd op een aantal algemene beginselen. Bij de uitvoering van het actieprogramma bleek echter dat er een zeker gebrek aan coherentie bestond tussen deze beginselen. Dat leidde in de praktijk dan ook tot verschillen van mening tussen de lid-staten over de "korrekte" interpretatie ervan. De Nederlandse regering is naar aanleiding hiervan tot een aantal algemene gedachten gekomen over de wijze waarop een EEG milieubeleid zou moeten worden gevoerd. Zij is gaarne bereid deze uitgangspunten in een Raadszitting ter discussie te stellen.

2. Bij het in beschouwing nemen van het thema "EEG milieubeleid" rijst in de eerste plaats de fundamentele vraag in hoeverre het milieubeleid op nationaal niveau en in hoeverre het op communautair niveau gevormd zou moeten worden. Dat hierop geen éénduidig antwoord mogelijk is is reeds geformuleerd in het eerste actieprogramma als één van de beginselen van een milieubeleid in de Gemeenschap: "Voor elk soort milieuverontreiniging dient het aktieniveau (lokaal, regionaal, nationaal, communautair, multinational) te worden vastgesteld, dat aangepast is aan de aard van de verontreiniging alsmede aan de te beschermen geografische zone".

Verschillende overwegingen zouden bij deze bepaling van het aktieniveau een rol behoren te spelen. In de eerste plaats is het duidelijk dat vele milieuproblemen zodanige grensoverschrijdende aspecten hebben of in zodanige mate het functioneren van de gemeenschappelijke markt beïnvloeden of in zodanige mate het mondiale leefmilieu raken, dat de oplossing ervan niet meer op nationaal niveau kan geschieden. Aan de andere kant dient vanuit milieuoogpunt gewaakt te worden voor een onnodige centralisatie van de beslissingsmacht in de E.G.

Immers, op dat niveau kan onmogelijk in voldoende mate rekening worden gehouden met de rijke geschakeerdheid van het milieu in de verschillende regio's van de Gemeenschap. Bovendien zijn er uiteraard milieuproblemen die weliswaar grensoverschrijdend zijn, maar toch niet noodzakelijk het meest effectief op communautair niveau aangepakt kunnen worden. Tenslotte mag niet uit het oog verloren worden dat het behandelen van problemen op een meer centraal niveau tot het ongewenste gevolg leidt dat de besluitvorming verder af komt te staan van de burgers.

De Nederlandse regering is daarom van oordeel dat op communautair niveau in de eerste plaats milieumaatregelen moeten worden vastgesteld voorzover dat uit milieuoogpunt functioneel is. De behoefte aan dergelijke maatregelen vloeit niet alleen voort uit het verlangen om paal en perk te stellen aan de grensoverschrijdende verontreiniging i.v.m. de zorg voor bescherming van het nationale milieu, maar ook uit medeverantwoordelijkheid voor een zeker minimumniveau van het milieu in Europa en daarbuiten. Bij het vaststellen van dergelijke communautaire milieumaatregelen zal vaak volstaan kunnen worden met kaderregelingen en minimum-kwaliteitsnormen. De uitwerking en uitvoering van deze kaderregelingen en het vaststellen van strengere normen dan de minimumregeling zal dan per milieueenheid moeten geschieden, dat wil zeggen op het niveau van bijvoorbeeld een stroomgebied, bevolkingsconcentratie, industriële agglomeratie. De bestaande staatkundige eenheden zullen daarbij in dienst moeten staan van het beheren van de milieueenheden.

In dit verband hecht de Nederlandse regering grote waarde aan een andere zinsnede die in het eerste actieprogramma werd opgenomen als een van de beginselen van een milieubeleid in de Gemeenschap: "Doel van het milieubeleid in de Gemeenschap moet zijn, zo veel mogelijk een gekoördineerde vooruitgang van het nationale beleid in de verschillende landen te bevorderen, zonder dat de vooruitgang die op nationaal niveau reeds werd bereikt, of zou kunnen worden bereikt, hierdoor belemmerd wordt." De hierop volgende passage, nl. "Een dergelijke vooruitgang dient dusdanig te worden verwezenlijkt dat hierdoor een goede werking van de gemeenschappelijke markt niet in gevaar wordt gebracht", zou nader moeten worden gepreciseerd.

Hierop wordt onder paragraaf 3 van deze nota nader ingegaan.

De Nederlandse regering is zich sterk bewust van de tegenstrijdigheid tussen enerzijds de noodzaak om gekompliceerde milieuproblemen op een meer centraal niveau op te lossen en tussen anderzijds de wenselijkheid om individuele burgers meer invloed te geven bij de bepaling van hun woon- en leefklimaat. Zij acht het daarom dringend noodzakelijk dat een grotere (communautaire)

centralisatie van de besluitvorming op het gebied van de milieubescher-
ming gepaard gaat met een zo veel mogelijk gedecentraliseerde uitvoering
van het centraal vastgestelde beleid.

De centraal vastgestelde regels dienen zich daarbij zo mogelijk te beper-
ken tot de algemene lijnen en kaders van het te voeren milieubeleid en
aan de nationale, regionale en lokale overheden de uitwerking daarvan
over te laten. Tevens acht zij het daarom hoogst gewenst dat het over-
dragen van nationale bevoegdheden op het gebied van de milieubescherming
gepaard gaat met een demokratisering van de communautaire besluitvormings
procedures. In dit verband zij nogmaals gewezen op de urgentie om een gro-
tere invloed te verlenen bij de besluitvorming aan het Europees Parlement
directe verkiezing daarvan te bevorderen en Raadsbesluiten bij (gekwali-
ficeerde) meerderheid van stemmen te nemen. Tevens dienen belangengroepen
zoals konsumentengroepering intensiever bij de besluitvorming te worden
betrokken.

3. Een tweede aspect waar de Nederlandse regering, wellicht ten overvloede,
de aandacht op wil vestigen is het spanningsveld dat bestaat tussen de
algemene uitgangspunten van de Europese Economische Gemeenschap en de
doelstellingen van een verantwoord milieubeleid.

Zo is de grondgedachte van de Gemeenschap, het verwezenlijken van een
gemeenschappelijke markt, gebaseerd op een filosofie van marktvergroting
en economische groei. Deze filosofie komt gemakkelijk in strijd met de
vanuit milieuoogpunt wenselijke maatregelen. Immers, de huidige milieu-
problematiek komt voor een groot deel voort uit de snel toegenomen produk-
tie en consumptie van goederen. In de praktijk van het EEG-milieubeleid is
dan ook reeds gebleken dat de milieubescherming als doelstelling onvol-
doende tot zijn recht komt in het totaal van de beleidsvorming en het
aspect van de milieubescherming moet wijken voor economische overwegingen

Ten aanzien van één van die economische overwegingen, nl. het aspect van
de concurrentievervalsing, zij hierbij gewezen op een veel voorkomend
misverstand. Er wordt namelijk wel gesuggereerd dat van concurrentie-
vervalsing sprake zou zijn indien aan gelijksoortige producenten in
verschillende regio's verschillende milieu eisen worden gesteld. Een
dergelijke strategie kan soms immers uit milieu-politieke overwegingen
noodzakelijk zijn. Men ziet dan echter over het hoofd dat verschillen in
ekologische omstandigheden even vanzelfsprekend tot kostenverschillen

aanleiding kunnen geven als bijvoorbeeld verschillen in arbeidskosten of in fiscaal klimaat. Met andere woorden, de uit de economie bekende wet van de komparatieve kostenverschillen dient ook van toepassing te zijn op verschillen in ekologische omstandigheden.

De economische basis waarop het EEG Verdrag stoelt brengt echter een fundamenteeler, juridisch probleem met zich mee voor het voeren van een communautair milieubeleid. Zoals bekend is het juridisch systeem van de Gemeenschap gebaseerd op het beginsel van "compétences d'attribution", dat wil zeggen dat de organen van de Gemeenschap slechts bevoegd zijn op een bepaald gebied voorzover hun deze bevoegdheid uitdrukkelijk door het Verdrag is toegekend. Aangezien tijdens het ontwerpen van het Verdrag de milieuproblematiek nog onvoldoende onderkend was biedt het thans onvoldoende aanknopingspunten voor verantwoorde communautair actie terzake. Dit geldt zowel voor de communautaire doelstellingen (art. 2 EEG), als voor de rechtsbasis tot het treffen van communautaire milieumaatregelen (o.a. art. 100 en 235 EEG). Aanpassing van het Verdrag lijkt dan ook de beste weg om aan deze onvolkomenheden een eind te maken.

4. In het licht van de hierboven geschetste overwegingen zou de Nederlandse regering, mede op grond van de gedachten van de Commissie neergelegd in dok R. 1702/75 (ENV.87), de volgende suggesties willen doen.
 - a. Met het oog op hetgeen hierover tijdens de afgelopen Milieuraad door de Nederlandse Minister naar voren is gebracht, kan volledig worden ingestemd met de gedachte van de Commissie om regelmatig consultaties te doen plaatsvinden tussen de milieuministers van de lid-staten over gemeenschappelijke problemen. Tevens kan de gedachte worden gesteund om ook hoge ambtenaren op het gebied van de milieubescherming bijvoorbeeld tweemaal per jaar uit te nodigen voor informele bijeenkomsten.
 - b. De doelstellingen en middelen van een verantwoord milieubeleid in de Gemeenschap moeten worden geïntegreerd in het juridische systeem van de Gemeenschap, opdat een juridische basis wordt geschapen die het mogelijk maakt dat overwegingen van milieubeheer een evenwaardige rol gaan spelen bij de communautaire beleidsbepaling. De Nederlandse regering acht het daarom noodzakelijk dat, hetzij in het kader van de discussie over de Europese Unie hetzij daarbuiten, het overleg hierover wordt aangevangen.
 - c. Bij het bepalen van de milieuproblemen die zich lenen voor een aanpak op communautair niveau zal selectief te werk moeten worden gegaan.

In elk individueel geval zal moeten worden gemotiveerd welke argumenten van hetzij grensoverschrijdende hetzij internationaal economische hetzij algemeen milieupolitieke aard een benadering op het niveau van de Gemeenschap rechtvaardigen. Daarbij zou de Nederlandse regering met het oog op de formulering van het tweede actieprogramma reeds de volgende algemene prioriteiten willen voorstellen voor een communautair milieubeleid :

- vaststellen van kwaliteitsdoelstellingen;
- vaststellen van bindende minimum-kwaliteitsnormen;
- uitwerken en operationeel maken van het "stand still" beginsel (men zie hierover de Nederlandse nota R/899/74 (ENV.39))
- actief beleid gericht op het ontwikkelen van schone technologieën;
- vaststellen van kaderregelingen gericht op de preventie van het ontstaan van verontreiniging.

V en M / IZ / 7 augustus 1975