



Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat

Directie Noordzee

DE RELATIE VAN DNZ
MET HET
EUROPESE MILIEURECHT EN -BELEID



Afdeling: RBS
Stagiaire: J. Steenbergen
Begeleider: mr drs J.J. van Wieringen
Vervangende
begeleider: mr ing B.A.P. Ruiten

Rijswijk, 13 maart 1996

INHOUDSOPGAVE:

	pagina
Inleiding	1
§ 1. Algemeen	1
§ 2. Relevantie van het onderzoek voor DNZ	2

Afdeling I: HET ALGEMENE EUROPESE RECHT

1. De Europese Gemeenschap	5
§ 1. Geschiedenis van de EU	5
§ 2. Het Europese recht	6
2.1. Het primaire EG-recht	7
2.2. Het secundaire EG-recht	7
2.3. Implementatie van EG-besluiten in de nationale rechtsorde	8
2.4. Het rechtskarakter van de EG	9
2. Organen van de EG	11
§ 1. De Raad van Ministers	11
1.1. Het orgaan de Raad	11
1.2. De permanente vertegenwoordiging van de lid-staten bij de EU	12
§ 2. De Commissie	13
2.1. Het orgaan de Commissie	13
2.2. De Commissarissen en hun Kabinetten	14
2.3. De administratie van de Commissie	14
§ 3. Het Europese Parlement	16
§ 4. Het Hof van Justitie	17

Afdeling II: HET EUROPESE MILIEURECHT -BELEID

3. Geschiedenis van het Europese milieurecht en -beleid	21
§ 1. Periode 1958-1987: van oprichting naar Europese Akte	22
§ 2. Periode 1987-1993: Europese Akte als Grondwet van het milieubeleid	23
§ 3. Periode vanaf 1993: het Verdrag van Maastricht	24
4. Het primaire Europese milieurecht	25
§ 1. Art. 130R EG: doelstellingen en beginselen	26
§ 2. Rechtsbases voor het Europese Milieubeleid	27
2.1. De keuze van de rechtsbasis	27
2.2. Art. 130S EG	28
2.2.1. Besluiten die op art. 130S gebaseerd dienen te worden	28
2.2.2. Besluitvormingsprocedures ex art. 130S	28
2.3. Art. 100A EG	29
2.3.1. Besluiten die op art. 100A gebaseerd dienen te worden	29
2.3.2. Besluitvormingsprocedure ex art. 100A	30
2.4. Overige verdragsbepalingen	30
§ 3. Uitzonderingen op het Gemeenschappelijk milieubeleid	31
3.1. Art. 130T EG	31
3.2. Art. 100A lid 4 EG	31
§ 4. Beleidsruimte voor de lid-staten	32
4.1. Het subsidiariteitsbeginsel	32
4.2. Nationale beleidsvrijheid voor harmonisatie	33
4.3. Beleidsvrijheid na harmonisatie	33

5. Het secundaire Europese milieurecht	35
§ 1. Het 5e Milieu-actieplan van de EU	36
§ 2. Groenboeken van de Commissie betreffende het milieu	38
2.1. Juridische status van de Groenboeken	38
2.2. Groenboek inzake vervoer en milieu	38
2.3. Groenboek inzake herstel milieuschade	38
§ 3. Richtlijnen	39
3.1. Richtlijnen met betrekking tot afvalbeheer	39
3.2. Richtlijnen met betrekking tot bescherming van water	41
3.3. Richtlijnen betreffende de bescherming van gebieden	42
3.4. Algemene richtlijnen	42
§ 4. Verordeningen	43
§ 5. Beschikkingen	43
§ 6. Besluiten	44
§ 7. Voorstellen tot regelgeving	45
§ 8. Resoluties	45
§ 9. Aanbevelingen	46
§ 10. Mededelingen van de Commissie aan de Raad betreffende een Gemeenschappelijk beleid inzake de veiligheid op zee	46
 6 De Europese Unie en DNZ	 47
§ 1. De activiteiten van DNZ in Europees perspectief	47
§ 2. Beroepsmogelijkheden binnen de EU	49
2.1. Beroep instellen tegen een andere lid-staat	50
2.2. Beroep instellen tegen een handeling van de Raad, Commissie of het EP	50
2.3. De prejudiciële vraag van de nationale rechterlijke instanties	50
 <u>Afdeling III: DE INHOUDELIJKE BIJDRAGE VAN DNZ AAN HET COMMUNAUTAIRE MILIEUBELEID: THEORETISCHE OVERWEGINGEN</u>	
 7. Inleiding	 55
 8. Algemene opmerkingen	 57
§ 1. Belangenbehartiging bij de EU	57
§ 2. Betekenis belangenbehartiging	58
§ 3. Het netwerk	59
§ 4. Het ruilmiddel	60
 9. De interne cohesie van de eigen organisatie	 61
 10. Vaststelling van de Strategie	 63
§ 1. Externe prioriteitsbepaling	63
§ 2. Inhoudelijke prioriteitsbepaling	64
 11. Vaststelling van de Tactiek	 65
§ 1. Wie en waar: de lobby-objecten	65
1.1. Kennis van de besluitvormingsprocedures	66
1.2. Lobby-objecten binnen de EU	68
1.2.1. De Commissie	68
1.2.2. Het EP	69
1.2.3. De Raad	69
1.2.4. De (eigen) lid-staat	70
1.2.5. De Bottom-Up-benadering	70
§ 2. Waarover: de onderhandelingsmarges	71

§ 3. Wanneer: Tijdstip van lobbyen	71
§ 4. Hoe: de methodes van de feitelijke lobbypoging	72
12. Evaluatie	73
13. Ter afsluiting	75

Afdeling IV: DE INHOUDELIJKE BIJDRAGE VAN DNZ AAN HET COMMUNAUTAIRE MILIEURECHT: PRAKTISCHE OVERWEGINGEN

14. Bewegingsruimte van DNZ	79
§ 1. Inleidende opmerkingen	79
§ 2. Externe organisatie van DNZ	79
2.1. De nationale staatsrechtelijke verhoudingen	79
2.2. De externe organisatie van DNZ naar de EU toe	81
§ 3. Taak- en doelstellingen van DNZ	82
15. DNZ en de passieve lobby	85
§ 1. Interne organisatie van DNZ	85
§ 2. Het ruilmiddel	86
§ 3. Strategiebepaling van DNZ: doelstellingen	87
§ 4. Tactiekbepaling van DNZ: lobby-objecten voor DNZ	87
4.1. Bestaande nationale structuren	87
4.2. Directe contacten bij de EU	89
4.3. Relaties met andere lid-staten	89
4.4. De eigen nationale overheid	90
4.5. Internationaal overleg buiten de EU om	90
16. Concluderende opmerkingen: stand van zaken anno 1996	91
BIJLAGEN:	93
Bijlage 1 De verschillende soorten besluiten van de Europese Unie	94
Bijlage 2 Organen van de Europese Unie	96
Bijlage 3 Structuur Europese Unieverdrag	99
Bijlage 4 Besluitvormingsprocedures Europese Unie	100
Bijlage 5 Van voorstel tot besluit	104
Bijlage 6 Totstandkoming van een besluit binnen de Commissie	105
Bijlage 7 Krant artikelen	106
Lijst van aangehaalde communautaire besluiten	108
Literatuur	112

LIJST VAN AFKORTINGEN:

art(t)	artikel(en)
Awb	Algemene wet bestuursrecht
blz	bladzijde
COREPER	Comité van Permanente vertegenwoordigers
dd.	de dato
DG	Directoraat Generaal van de Commissie (EG)
DNZ	Directie Noordzee
EA	Europese Akte
EEG	Europese Economische Gemeenschap (Verdrag tot oprichting van -)
EG	Europese Gemeenschap
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (verdrag tot oprichting van -)
ESC	Europees Sociaal Comité
EU	Europese Unie (verdrag tot oprichting van -)
Euratom	Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (verdrag tot oprichting van -)
EP	Europees Parlement
GW	Grondwet
HvJ	Hof van Justitie Europese Gemeenschap
Hst	Hoofdstuk
i.c.	in casu
IGC	Intergouvernementele conferentie
Jo	Juncto
Kw	Kieswet
MAP	Milieu-actieprogramma van de EG
m.e.r.	milieu-effectrapportage
Pb	Publikatieblad van de Europese Gemeenschap(pen)
pp.	pagina's
RBS	afdeling Bestuurlijke Juridische Zaken en Strategie van de Hoofdafdeling Bestuur en Facilitaire Zaken van DNZ
RWS	Directoraat-generaal Rijkswaterstaat
Stb	Staatsblad
Stc	Staatscourant
Trb	Tractatenblad
V & W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Wm	Wet milieubeheer
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren
Wvz	Wet verontreiniging zeewater

INLEIDING

§ 1. Algemeen

Dit werkstuk is geschreven in opdracht van de Directie Noordzee (DNZ)¹ in de periode augustus 1995 - maart 1996. De doelstelling van dit onderzoek is tweeledig, te weten:

- 1) uiteenzetting van het Europese (milieu-)recht; ingegaan zal worden op het primaire en secundaire EG (milieu-)recht, de Nederlandse regelgeving ter uitvoering daarvan en voor de volledigheid de institutionele, wetgevende en procedurele aspecten van de Europese Unie;
- 2) het opzetten van een kader van alle relevante organisatieonderdelen van de EU, waarmee de Directie Noordzee te maken kan hebben of inmiddels al heeft (onderzoek naar de mogelijkheden voor DNZ om, bij de totstandkoming van Europese regelgeving, een inhoudelijke bijdrage daaraan te leveren).

Doelstelling 1 (Hoofdstuk 1-5) is bedoeld als korte introductie op de Europese Gemeenschap en het Europese milieurecht en -beleid, teneinde (een beter) inzicht te verkrijgen in het functioneren van deze steeds belangrijker wordende internationale organisatie.

Het is echter niet de bedoeling om in de eerste 5 Hoofdstukken uitgebreid het institutionele recht en de wetgevende aspecten van de EG te behandelen. Enerzijds zou dit een vlot verloop van het stuk in de weg staan, anderzijds zou dit niet ten goede komen aan de overzichtelijkheid. Slechts indien een en ander noodzakelijk is voor DNZ, zal uitvoeriger worden stil gestaan bij deze aspecten.²

Doelstelling 2 heeft tot doel het in kaart brengen van bestaande contacten bij de EU, en een eerste aanzet te vormen tot een interne discussie of, en zo ja hoe, DNZ een mogelijke inhoudelijke bijdrage kan leveren aan het Europese milieurecht en -beleid. Met deze doelstelling wordt niet beoogd te komen met een kant en klaar voorstel om te gaan lobbyen. Eerder is het een voorbereidend onderzoek naar de mogelijkheden tot lobbyen voor DNZ. Het onderzoek naar lobbymogelijkheden bij de EU betekent evenmin dat andere internationale overlegstructuren overbodig zijn, en dat de EU de enige belangrijke internationale organisatie is voor DNZ.

Het systeem van dit werkstuk zal zijn: van algemeen naar bijzonder, dus van het EG-recht in het algemeen naar het Europese milieurecht in het bijzonder; van de Europese politiek in het algemeen naar de inhoudelijke bijdrage aan het Europese milieurecht van DNZ binnen Europa in het bijzonder. Dit systeem wordt zowel tussen de Hoofdstukken onderling als binnen een bepaald Hoofdstuk zelf gehanteerd.

Vermeld dient te worden dat andere internationale overlegstructuren ter bescherming van het milieu - waaraan de lid-staten van de EU deelnemen of waartoe de EU als partij toetreedt- buiten het kader van dit onderzoek vallen. Niet omdat deze andere overlegstructuren onbelangrijk zijn. In tegendeel, de andere internationale overlegstructuren en de EU opereren niet onafhankelijk van elkaar. Zowel de internationale overlegstructuren als de EU beïnvloeden elkaar. Deze worden buiten beschouwing gelaten, aangezien:

- a) dit werkstuk hierdoor te lijk zou worden;
- b) dit onderzoek niet ingaat op de relatie tussen de EU en andere overlegstructuren maar op de relatie van DNZ met de EU.

Ten slotte dient nog vermeld te worden dat alleen het E(E)G-Verdrag aan de orde komt; het Euratom heeft betrekking op nucleaire zaken, en de EGKS op kolen en staal. Deze laatste 2 verdragen zijn dan ook niet van primair belang voor DNZ.

¹ onderdeel van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De Directie Noordzee is ingesteld op 30 maart 1971 bij Koninklijk Besluit.

² dit noodzaakt wel tot het gebruik van een uitgebreid notenapparaat teneinde aanvullende toelichting te kunnen verschaffen, alsmede te kunnen verwijzen naar aanvullende literatuur.

§ 2. Relevantie van het onderzoek voor DNZ

Directie Noordzee heeft zowel een beleidsinitieërende, als een beleidsuitvoerende taak. Zowel bij het initiëren als bij het uitvoeren van het zeebeleid, moet rekening worden gehouden met het desbetreffende geldende Europese recht. Bij het initiëren van een toekomstig zeebeleid behoort rekening gehouden te worden met het feit dat dit toekomstige zeebeleid in overeenstemming is met het Europese recht. Hier is de relatie tussen DNZ en de EU duidelijk aanwezig.

Doch ook bij het uitvoeren van beleid op basis van nationale regelgeving -waar de verantwoordelijkheid voor het zorgdragen van een juiste uitvoering van het Europese recht primair bij het orgaan berust dat is belast met de implementatie van het Europese recht in de nationale rechtsorde-, is een relatie tussen DNZ en de EU aanwezig. Bij de uitvoering van beleid wordt namelijk aan het uitvoerend orgaan doorgaans enige mate van beoordelingsvrijheid verleend. Ook het gebruik van deze beoordelingsvrijheid door DNZ behoort in overeenstemming te zijn met het Europese recht.

In het Management-contract 1996, dat de Hoofdingenieur-Directeur van DNZ met de Directeur-Generaal van Rijkswaterstaat heeft afgesloten, wordt het belang van het Europese recht eveneens onderkend. Daarin staat namelijk vermeld dat de ontwikkelingen in EG-recht zullen worden gevolgd. Daarnaast behoren de mogelijkheden door DNZ te worden verkend, om de totstandkoming van regelgeving in EU-verband mede te beïnvloeden.³

Kennis van het Europese recht in het algemeen, en het Europese milieurecht in het bijzonder, is dus voor DNZ wenselijk bij de uitoefening van de beleidsinitieërende en -uitvoerende taken. Zeker indien men de volgende 3 feiten mede in overweging neemt:

- 1) steeds meer milieumaatregelen worden door de EU uitgevaardigd;
- 2) het handelen van DNZ wordt internationaalrechtelijk als een handelen van de Nederlandse Staat aangemerkt; een verkeerde uitvoering van het Europese milieurecht door DNZ wordt aan de Staat der Nederlanden toegerekend. Nederland kan voor een verkeerde toepassing van het Europese recht door de Commissie voor het Hof van Justitie worden gedaagd;
- 3) een verkeerde wets- of rechtstoepassing van DNZ wordt niet alleen internationaal rechtelijk gesanctioneerd. Ook in nationaalrechtelijke procedures komt het Europese milieurecht veelvuldig aan de orde. Bij onduidelijkheid over de toepassing van nationale wetgeving (ter implementatie van het Europese recht) kunnen de nationale rechterlijke instanties hetzij een prejudiciële beslissing aan het Hof van Justitie vragen over de reikwijdte van het Europese recht in kwestie, of zelfstandig een oordeel vormen of de nationale regelgeving in kwestie in overeenstemming is met het Europese recht.

Dit heeft als gevolg dat kennis van het Europese (milieu)recht en -beleid voor DNZ ten minste wenselijk, doch (gezien punt 2 en 3) eerder onontbeerlijk is. De abstract-juridische behandeling van het Europese (milieu)recht in de volgende 5 hoofdstukken, levert een goede achtergrondkennis op voor het initiëren en uitvoeren van het Nederlandse Noordzeebeleid.

Een onderzoek naar de invloedsmogelijkheden van DNZ bij de EU wordt gerechtvaardigd door een drietal argumenten:

- 1) het hierboven vermelde over het Management-contract 1996;
- 2) de verdergaande regionalisering binnen de EU;
- 3) de uitbreiding van de bevoegdheden van de EU ten aanzien van de zee.

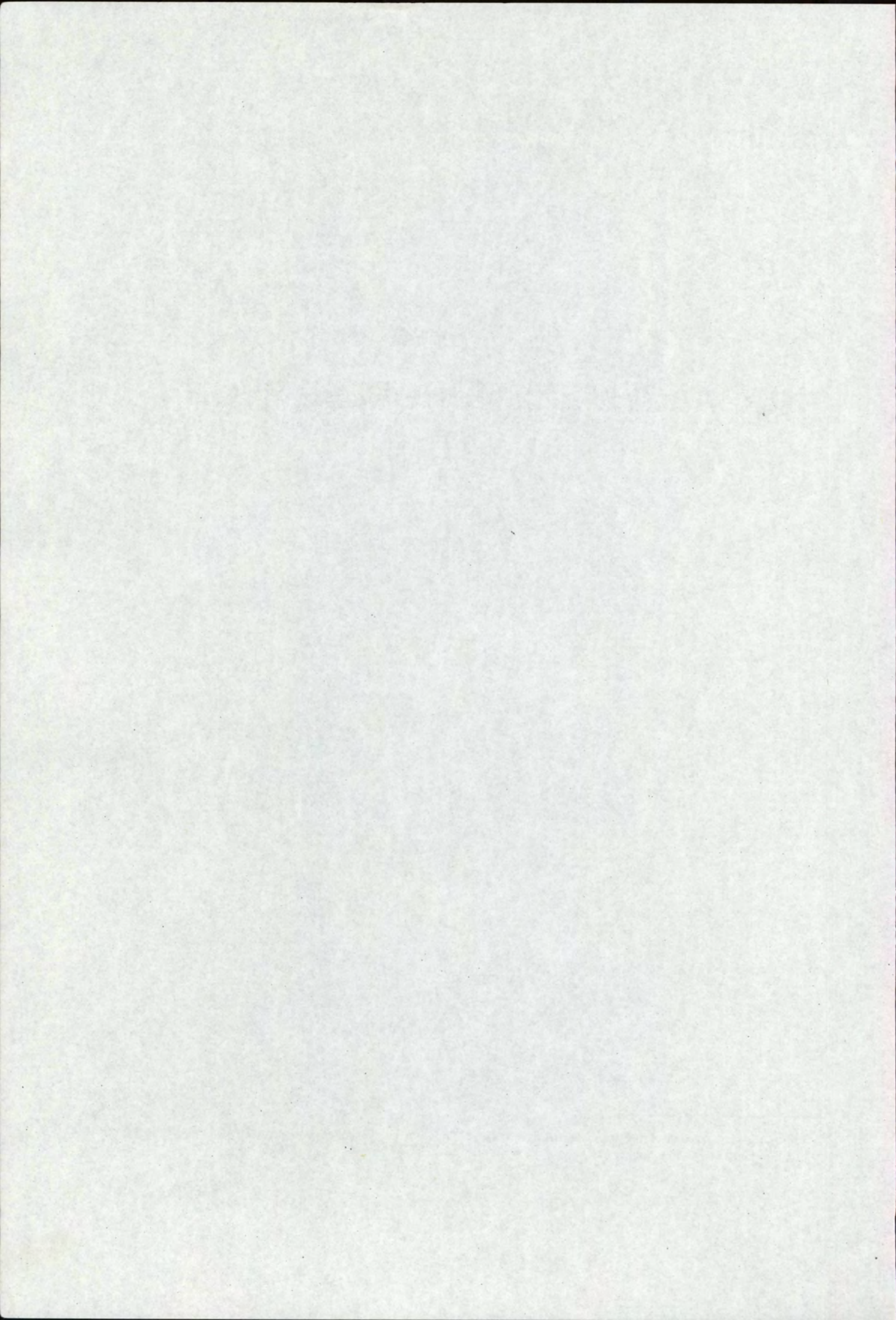
Hiermee is het belang van het opzetten van een kader van alle relevante EU-instellingen voor DNZ duidelijk. DNZ krijgt hierdoor namelijk de mogelijkheid een eigen netwerk op te zetten, met (in)directe contacten bij de EU.

³ art. 4 Toelichting op het programma 1996 van DNZ, artikelonderdeel 02.01.01.

Afdeling I

HET ALGEMENE EUROPESE RECHT⁴

⁴ zie voor een uitgebreide verhandeling hierover: Lauwaars & Timmermans, 'Europees Gemeenschapsrecht in kort bestek' (verder Lauwaars/Timmermans).



1. De Europese Gemeenschap

In dit Hoofdstuk wordt het algemene EG-recht behandeld. In Hoofdstuk 2 zullen de organen van de EG aan de orde komen, waarna in de Hoofdstukken 3, 4 en 5 het Europese milieurecht en -beleid behandeld zal worden.

Een opmerking betreffende definities is hier op zijn plaats. Wanneer in het hier onderstaande gesproken wordt over het EG-verdrag, dan wordt daarmee bedoeld het EEG-verdrag van 1958, zoals laatstelijk gewijzigd door het verdrag van Maastricht (1993). Met de term EU-verdrag wordt het verdrag van Maastricht bedoeld. Er is hier dus sprake van twee verschillende verdragen; het EU-verdrag wijzigde het EEG-verdrag op een aantal punten -waaronder de naam van EEG naar EG- en bevatte eveneens nieuwe beleidsterreinen voor de EU, die niet aan het EG-verdrag werden toegevoegd. Met de term EU wordt de Europese Unie (als organisatie) bedoeld; sinds het Verdrag van Maastricht vallen de Europese Gemeenschappen onder de economische pijler van de Europese Unie.⁵

§ 1. Geschiedenis van de EU

In 1951 werd het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) opgesteld.⁶ Directe aanleiding voor de totstandkoming van dit verdrag was de Franse vrees voor het herstel van de Duitse economische en politieke macht, en in het bijzonder de mogelijke herbewapening van Duitsland. Het verdrag beoogde de Franse en Duitse produktie van kolen en staal onder te brengen bij een supranationaal gezag, buiten de invloedssfeer van de nationale regeringen.

Gezien het succes van de EGKS werd kort na de inwerkingtreding van de EGKS tevens getracht te komen tot een Europese Defensie en Gemeenschappelijk Politieke Gemeenschap; beide pogingen faalden. De lidstaten van de EGKS besloten daarop een andere weg in te slaan: die van de sectorale integratie. Dit

⁵ deze Europese gemeenschappen zijn: de EG, EGKS en Euratom. Zie Bijlage 3 voor de structuur van de Europese Unie.

⁶ Verdrag van 18 april 1951, Trb. 1951,82; 1953,50. zes staten namen deel aan de onderhandelingen, en sloten uiteindelijk dit verdrag. Die staten waren: België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Nederland. Het verdrag trad in 1952 in werking.

resulteerde uiteindelijk in de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) in 1957.⁷

De 3 EG-verdragen zijn sinds hun inwerkingtreding verscheidene keren gewijzigd door de lid-staten. De belangrijkste drie wijzigingsverdragen zijn: het Fusieverdrag (1965), de Europese Akte (1987) en het Verdrag van Maastricht (1992).⁸ Met het Fusieverdrag werden de drie Raden van ministers en de drie uitvoerende organen samengevoegd tot resp. één Raad van ministers en één Commissie.

Met de Europese Akte (EA) werd de besluitvorming binnen de Raad op veel terreinen veranderd van unanimité naar gekwalificeerde meerderheid, en werd er een tijdlimiet ingesteld voor de voltooiing van de interne markt. Het Verdrag van Maastricht (Europese Unie-verdrag (EU)) luidde een geheel nieuw tijdperk in: voor het eerst sinds de oprichting van de EGKS waren de lid-staten gekomen tot samenwerking op het gebied van justitie, buitenlandse en binnenlandse zaken.⁹ Tot slot dient vermeld te worden dat het verdrag van Maastricht in 1996 geëvalueerd zal worden door de lid-staten op de intergouvernementele conferentie (IGC '96).¹⁰

§ 2. Het Europese recht

De drie oprichtingsverdragen, de verdragen en besluiten tot wijziging van die verdragen, alsmede de besluiten van de organen van de EG vormen tezamen het recht van de Europese Gemeenschap.¹¹ Dit communautaire recht valt onder te verdelen in:

- 1) het primaire recht (§ 2.1.);
- 2) het secundaire recht (§ 2.2.).

Dit onderscheid tussen primair en secundair recht is niet zonder betekenis. Allereerst is het primaire Gemeenschapsrecht van hogere rangorde dan het secundaire Gemeenschapsrecht. Dit betekent voor het secundaire recht dat:

- a) het in overeenstemming dient te zijn met het primaire recht; dit geldt zowel voor het anterieure als posterieure secundaire recht;
- b) het een juridische grondslag dient te hebben in het primaire recht.

Ten tweede zijn veel verdragsbepalingen zo vaag geformuleerd, dat daaraan geen directe uitwerking kan worden gegeven. Hiervoor zijn uitvoeringsmaatregelen nodig. Het is dan ook beter om de verdragen te zien als kaderwetgeving, waarbij de besluiten van de instellingen uitvoering geven aan deze bepalingen en ze aldus concretiseren. Overigens heeft het HvJ aan sommige verdragsbepalingen wel directe werking

⁷ Verdrag van 25 maart 1957, Trb. 1957,74 en 91 (EEG) en Trb. 1957, 75 en 92 (Euratom). Beide verdragen traden in 1958 in werking. Sindsdien stonden deze drie verdragen tezamen bekend als de 'Europese Gemeenschappen'. Tegelijk met deze verdragen werd de 'Overeenkomst betreffende bepaalde instellingen welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben' gesloten waarin bepaald werd dat de drie Gemeenschappen één Parlement en één Hof zouden hebben.

⁸ respectievelijk het Verdrag tot instelling van een Raad en een Commissie van de Europese Gemeenschappen 8 april 1965, Trb. 1965,130; Europese Akte 1987, Trb. 1986,63; het Verdrag betreffende de Europese Unie 1992 (Verdrag van Maastricht), Trb. 1992,74.

⁹ daarnaast heette de Europese Gemeenschap voortaan Europese Unie en werd de besluitvormingsprocedures wederom aangepast.

¹⁰ art. N lid 2 Verdrag van Maastricht.

¹¹ kortweg Gemeenschapsrecht, EG-recht of communautair recht genoemd. Ik maak tussen deze termen geen onderscheid, en zal ze dan ook allen gebruiken voor dezelfde inhoud: het primaire en/of secundaire gemeenschapsrecht.

toegekend. Voor de toekenning van directe werking is vereist dat:

- a) de bepaling zich daartoe leent (een verdragsbepaling inzake de stemmingsprocedure bijvoorbeeld niet);
- b) er een discretionaire bevoegdheid (op het niveau van de EG of van de lid-staat) ontbreekt;
- c) de bepaling voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk geformuleerd is;

Ten slotte dient vermeld te worden dat zowel de lid-staten als de instellingen van de EG conform het communautaire recht en rechtspraak behoren te handelen.¹²

§ 2.1. Het primaire EG-recht

De verdragen tot oprichting van de EGKS / EEG / Euratom te zamen met de bij deze verdragen behorende bijlagen en protocollen, alsmede de verdragen tot wijziging van deze oprichtingsverdragen, vormen het primaire Gemeenschapsrecht.¹³

Hoewel het HvJ in het kader van een prejudiciële vraag of een verdragsinbreukprocedure veelal een uitspraak geeft over de reikwijdte van een bepaald verdragsbepaling, dienen de arresten van het HvJ niet gezien te worden als een zelfstandige bron van het Gemeenschapsrecht. Eerder zijn het toelichtingen op, dan wel interpretatie van het Gemeenschapsrecht.

§ 2.2. Het secundaire EG-recht

Het secundaire Gemeenschapsrecht wordt gevormd door de besluiten die de instellingen van de EG nemen op grond, en ter uitvoering van de Verdragen.¹⁴ Hiertoe behoren allereerst de in art. 189 EG vermelde soorten van besluiten, te weten:

- richtlijnen;
- verordeningen;
- beschikkingen;
- aanbevelingen;
- adviezen;
- resoluties.

Daarnaast is er nog een restcategorie van besluiten die geen basis heeft in een van de Verdragen:

- de besluiten sui generis.

De verordeningen, richtlijnen, beschikkingen en de besluiten sui generis zijn juridisch bindend. Daarentegen zijn de aanbevelingen, resoluties en adviezen juridisch niet bindend.¹⁵ Verordeningen hebben algemene

¹² voor wat betreft de lid-staten volgt deze verplichting uit art. 5 Jo 169/170 EG; voor de instellingen volgt dit uit art. 173/175 EU. Deze verplichting voor de instellingen en lid-staten geldt zowel ten aanzien van het primaire als het secundaire recht. Deze verplichting voor de lid-staten is eveneens af te leiden uit de uitspraak van het HvJ in de zaken Van Gend & Loos (26/62) en Costa-ENEL (6/64); zie eveneens hieronder bij § 2.4.

¹³ verdragen die de lid-staten sluiten met andere (lid-)staten of internationale organisaties, buiten het kader van de EG om, behoren niet tot het (primaire) gemeenschapsrecht.

¹⁴ zie Bijlage 1 voor de verschillen tussen deze soorten besluiten, alsmede pp. 9-13 '101 praktijkvragen over de implementatie van EG-besluiten.' van het Ministerie van Justitie.

¹⁵ art. 189 EG. Echter, zie voor een meer genuanceerd beeld over de bindende kracht van resoluties, adviezen en aanbevelingen: J. Klabbers, 'Informal instruments before the European Court of Justice.', pp. 1005-1019.

directe werking, beschikkingen alleen ten aanzien van de geadresseerde(n). Richtlijnen, en in enkele gevallen ook verordeningen, behoeven nog een nadere uitwerking in nationale regelgeving.

§ 2.3. Implementatie van EG-besluiten in de nationale rechtsorde¹⁶

Sommige besluiten van de EG zijn niet rechtstreeks toepasbaar in de nationale rechtsorde van de lid-staten. Deze besluiten dienen eerst omgezet te worden in nationale regelgeving: ze dienen te worden geïmplementeerd. Dit geldt niet voor alle besluiten van de EG. Allereerst geldt de implementatieplicht niet voor niet-bindende EG-besluiten. Daarnaast geldt deze plicht niet voor verordeningen, aangezien deze directe werking bezitten en dus niet behoeven te worden geïmplementeerd. Het zijn dan ook vooral de richtlijnen die geïmplementeerd moeten worden in de nationale rechtsorde.

Richtlijnen hebben namelijk tot doel de lid-staten te verplichten het door de richtlijn voorgeschreven resultaat in hun nationale wetgeving op te nemen. Ze houden dus een resultaatsverplichting voor de lid-staten in. De vorm en middelen -hoe het resultaat bereikt moet worden- wordt aan de lid-staten zelf overgelaten, aldus art. 189 EG. Een richtlijn heeft in beginsel¹⁷ dan ook geen directe werking,¹⁸ en moet dus worden "omgezet" in nationale regelgeving.

Deze implementatieplicht voor de lid-staten volgt uit de artt. 5 Jo 189 EG.¹⁹ Schending van deze verplichting kan onder omstandigheden er toe leiden dat de lid-staat jegens particulieren aansprakelijk is voor aan de particulier toegebrachte schade.²⁰ Op grond van het EG-verdrag kan een lid-staat eveneens veroordeeld worden tot het betalen van een dwangsom of forfaitaire som.²¹ De lid-staat moet er dan ook voor zorgen dat de richtlijnen correct worden geïmplementeerd in de nationale rechtsorde. Hoewel een lid-staat vrij is de vorm en middelen te kiezen bij de implementatie, wordt deze vrijheid onderworpen aan een aantal beperkingen.

Allereerst mag de implementatie niet in strijd zijn met het communautaire recht. Dit betekent dat de implementatiehandeling van de lid-staten, moet voldoen aan de volgende 4 vereisten:²²

- 1) aanpassen van met de richtlijn strijdige nationale regelgeving;
- 2) vastleggen van de in de richtlijn vervatte rechten en plichten;
- 3) het creëren van de noodzakelijke uitvoerings- en handavingsstructuren;
- 4) kennisgeving aan de Commissie van de nationale implementatieregelingen.

Ten tweede kan in het algemeen gesteld worden, dat een richtlijn tijdig, correct en voldoende nauwkeurig in de nationale rechtsorde moet worden opgenomen. Hierbij heeft het HvJ bepaald, dat een richtlijn niet formeel en woordelijk in specifieke nationale bepalingen behoeft te worden overgenomen, mits "... naargelang de inhoud van de richtlijn kan worden volstaan met een algemene juridische context, wanneer deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende duidelijke en nauwkeurige wijze verzekert...".²³ Echter, indien een richtlijn (in)direct rechten en plichten voor particulieren in het leven beoogt te roepen, dient de omzetting te voldoen aan de eisen van rechtszekerheid en kenbaarheid.²⁴ In de praktijk moeten zulk soort richtlijnen dan ook in algemeen verbindende voorschriften omgezet worden.

¹⁶ zie "101 praktijkvragen" voor een uitgebreide behandeling van de implementatie van EU-besluiten.

¹⁷ zie echter hierboven bij § 2.2. van Hoofdstuk 1.

¹⁸ overigens behoren niet alleen richtlijnen te worden geïmplementeerd. Soms kan het voorkomen dat ook een verordening nog uitvoeringsmaatregelen nodig heeft.

¹⁹ uit deze bepalingen volgt dat er een verplichting op de lid-staat rust, het door de richtlijn beoogde resultaat in de nationale rechtsorde te verwezenlijken.

²⁰ het HvJ heeft dit bepaald in de gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90 (Francovich).

²¹ ex art. 171 EG is het HvJ daartoe bevoegd.

²² deze 4 eisen zijn ontleent aan "101 Praktijkvragen", p. 2.

²³ aldus het HvJ in de zaak C-190/90, overweging 17.

²⁴ HvJ zaak C-59/89.

§ 2.4. Het rechtskarakter van de EG

Het HvJ heeft reeds korte tijd na de inwerkingtreding van het EEG-verdrag bepaald dat de Europese Gemeenschap een nieuwe, autonome rechtsorde binnen het internationale recht vormt.²⁵

Hieruit vloeit voort dat deze rechtsorde zowel autonoom is ten opzichte van het internationale recht, als ten opzichte van het nationale recht.²⁶ De autonome rechtsorde van de EG betekent dat het Gemeenschapsrecht, bij het in werking treden van het verdrag voor een nieuwe lid-staat, een onderdeel vormt van de rechtsorde van de lid-staten ongeacht tegenovergestelde nationale bepalingen.²⁷ Dit geldt niet alleen voor het primaire maar ook voor het secundaire EG-recht, aldus het Hof. Het communautaire recht heeft voorrang op het nationale recht.²⁸

Een ander kenmerk van de EG is de directe werking van het EG-recht: een ieder die daarbij belang heeft, kan een bepaling van EG-recht als zodanig inroepen in de nationale rechtsorde, zonder dat daarvoor eerst nationale wetgeving nodig is. Deze directe werking is een uitvloeisel van het beginsel van de voorrang van het Gemeenschapsrecht en de autonome rechtsorde van de EG. Niet elke bepaling van het communautaire recht heeft directe werking. In paragraaf 2. zijn de vereisten voor directe werking van het primaire recht kort aan de orde geweest. Deze vereisten gelden ook voor de toekenning van directe werking aan het secundaire recht. Daarnaast zijn er voor het secundaire recht de volgende aanvullende eisen.

Alleen bindende besluiten kunnen directe werking hebben; de aanbevelingen, resoluties en adviezen van de EG dus niet. Verordeningen hebben altijd directe werking; richtlijnen²⁹ alleen indien de uitvoeringstermijn is verstreken, de richtlijnen rechten of verplichtingen voor individuen in het leven roept en de richtlijn niet, niet correct of niet op tijd is geïmplementeerd; beschikkingen hebben alleen directe werking voor degene tot wie ze gericht zijn.³⁰

Als laatste dient hier nog vermeld te worden het beginsel van de bijzondere bevoegdheden. Dit beginsel houdt in dat de Gemeenschap alleen die bevoegdheden kunnen uitoefenen, die zij op grond van het E(E)G-Verdrag zijn toegekend. Dit heet ook wel het attributiebeginsel van de EG.

²⁵ HvJ zaak 26/62 (Van Gend en Loos).

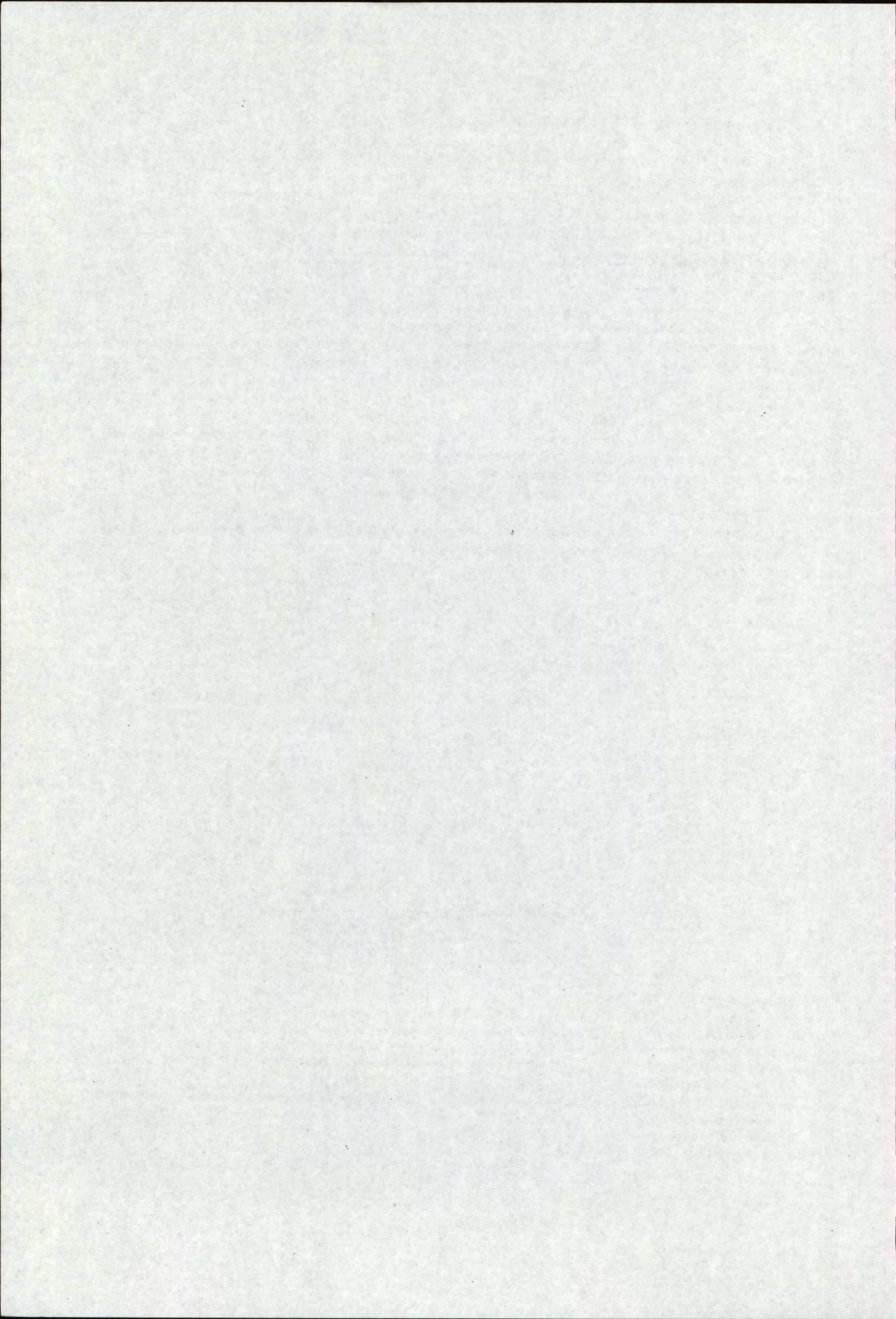
²⁶ dat dit een belangrijke consequentie is, wordt duidelijk bij het doorwerken van het EG-recht in de nationale rechtsorde van een lid-staat. Normaal gesproken bepaalt het nationale recht of, en zo ja in hoeverre, internationaal recht gelding heeft in hun eigen rechtsorde (in Nederland is dit geregeld in de artt. 93 en 94 Grondwet). Door de autonomie van de Europese rechtsorde is het niet meer de nationale rechtsorde, maar de Europese rechtsorde die dit bepaalt.

²⁷ HvJ zaak 6/64 (Costa-ENEL).

²⁸ ibidem noot 27. Het Gemeenschapsrecht heeft, aldus het Hof in deze zaak, zowel voorrang op posterieure als anterieure nationale wetgeving.

²⁹ HvJ zaak 148/78 (Ratti).

³⁰ HvJ zaak 9/70 (GRAD).



2. Organen van de EG³¹

De organen van de EG zullen hier niet volledig worden behandeld.³² Overigens zijn de onderstaande instellingen niet de enige organen van de EG.³³

§ 1. De Raad van Ministers³⁴

§ 1.1. Het orgaan de Raad

Dit is het wetgevende orgaan van de EG, bestaande uit één vertegenwoordiger van elke lid-staat, zijnde een minister of staatssecretaris.³⁵ De Raad heeft als primaire taak het beraadslagen over voorstellen tot regelgeving, en het nemen van besluiten.³⁶

De Raad wordt bijgestaan door een Comité van Permanente vertegenwoordigers (COREPER), die op zijn beurt weer wordt bijgestaan door ambtelijke werkgroepen. Zowel de COREPER als de werkgroepen bestaan uit nationale ambtenaren van de lid-staten.³⁷ Reden voor deze twee instellingen is het feit dat:

- a) de werkdruk en -last van de Raad hoog is geworden;
- b) de Raad slechts beperkt bijeenkomt.

³¹ met organen wordt hier bedoeld de instellingen van de Europese Gemeenschap die door de verschillende verdragen in het leven zijn geroepen.

³² zie Bijlage 2 voor een uitgebreide verhandeling over de organen van de EU. Zie eveneens Lauwaars en Timmermans, pp. 45-78.

³³ maar gezien hun bevoegdheden wel de belangrijkste. Naast deze organen bestaan er onder meer nog een Rekenkamer en een Europees Sociaal Comité.

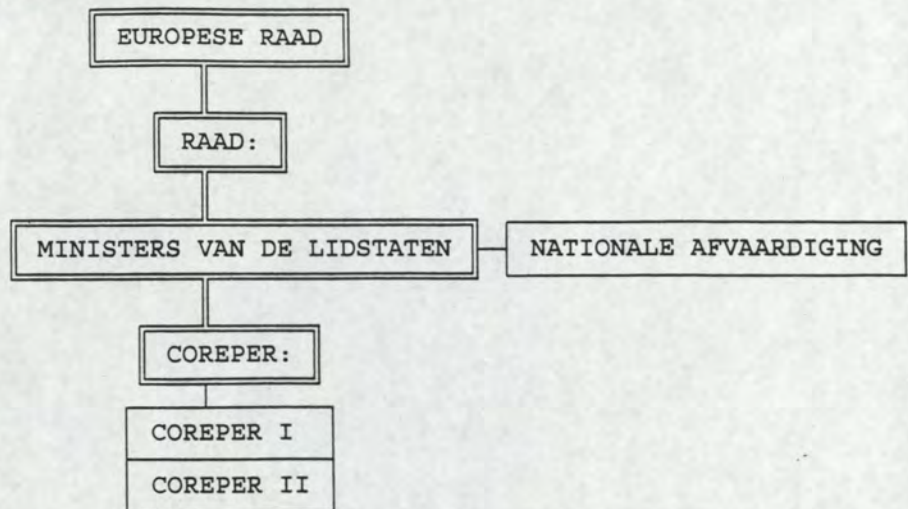
³⁴ artt. 145-154 EG. Zie Bijlage 2 wat betreft het orgaan zelf en haar taken en bevoegdheden.

³⁵ art 146 EG.

³⁶ art. 145 Jo 189 EG. Deze besluiten kunnen de vorm aannemen van niet bindende besluiten (aanbevelingen, resoluties en adviezen), alsmede de vorm van bindende besluiten (verordeningen, richtlijnen en beschikkingen). Zie Bijlage 1 voor de verschillen tussen deze verschillende soorten besluiten.

³⁷ zie Schema 1.

SCHEMA 1: STRUCTUUR VAN DE RAAD



Beide instellingen behandelen de voorstellen die van de Commissie naar de Raad worden gestuurd, en onderhandelen hierover.

De ambtelijke werkgroepen vormen de voorbereidende fase bij de besluitvorming binnen de Raad. In deze werkgroepen worden voor het eerst op Raadsniveau de voorstellen van de Commissie besproken. Alle voorstellen uit de werkgroepen komen bij de COREPER.

Binnen de COREPER worden de voorstellen vervolgens door COREPER I (plaatsvervangende permanente vertegenwoordigers of door COREPER II (de PV's zelf) behandeld. Hier wordt getracht overeenstemming te verkrijgen over een bepaald voorstel. Lukt dit, dan wordt het voorstel als A-stuk (hamerstuk) naar de Raad gestuurd die het dan zonder beraadslaging aanneemt. De voorstellen waarover binnen de COREPER geen overeenstemming is bereikt, worden als B-stukken naar de Raad gestuurd. Het is dan aan de Raad om hierover verder te beraadslagen en te besluiten. Indien ook de Raad zelf niet tot een besluit kan komen over het onderwerp, kan de desbetreffende Raad een beroep doen op de Europese Raad.

§ 1.2. De permanente vertegenwoordiging van de lid-staten bij de EU

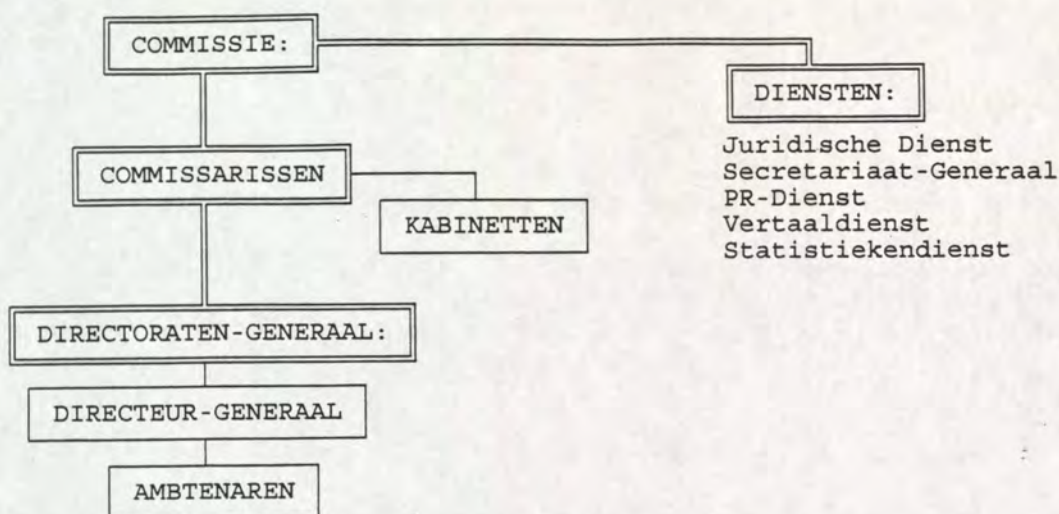
Hoewel de permanente vertegenwoordigingen van de lid-staten geen instellingen van de EG zijn, is behandeling van deze vertegenwoordigingen hier wel op zijn plaats. Elke lid-staat heeft een permanente vertegenwoordiging bij de EU -zo ook Nederland- en hebben een veelvoud aan taken, waaronder:

- de Permanente Vertegenwoordiger en diens plaatsvervanger hebben zitting in COREPER;
- vertegenwoordiging in ruime zin van de nationale staat bij de EU;
- platform voor nationale bedrijven en instellingen om hun belangen binnen de EU te behartigen.

Gezien hun takenpakket kunnen de permanente vertegenwoordigingen het best vergeleken worden met de ambassades van een Staat bij een andere Staat.

Aan het hoofd van de permanente vertegenwoordiging staat de Permanente Vertegenwoordiger (PV), vergelijkbaar met een ambassadeur.

SCHEMA 2: STRUCTUUR VAN DE COMMISSIE



§ 2. De Commissie³⁸

§ 2.1. Het orgaan de Commissie

De Commissie bestaat uit 20 commissarissen, die worden gekozen door de lid-staten in onderlinge overeenstemming.³⁹ De Commissarissen dienen hun werkzaamheden onafhankelijk van de lid-staten uit te oefenen, in het algemeen belang van de Gemeenschap. De Commissie is echter wel verantwoordelijk voor haar beleid jegens het Europese Parlement.⁴⁰

De belangrijkste taak van de Commissie is het initieëren van regelgeving: het indienen van ontwerpbesluiten bij de Raad.⁴¹ Naast deze deelname aan de besluitvorming van de Raad, heeft de Commissie ook een zelfstandige beslissingsbevoegdheid, met name op het gebied van het Europese kartelrecht.⁴² Tenslotte oefent de Commissie bevoegdheden uit, die de Raad aan haar verleent ter uitvoering van de regels die de Raad stelt.⁴³

Hoewel de Commissarissen naar buiten toe optreden als één Commissie,⁴⁴ vindt er onderling een taakverdeling plaats. Elke Commissaris houdt zich bezig met een bepaald aspect van de EG.

Bij de uitoefening van hun taken werken de Commissarissen niet alleen. Ze krijgen hierbij assistentie van hun eigen kabinetten, en de administratie van de Commissie (de Directoraten-Generaal en de verschillende Diensten van de Commissie). Wel moet duidelijk zijn dat de Commissarissen de politieke top van de Commissie vormen. Vanuit deze optiek kan de Commissie enigszins vergeleken worden met een nationale overheid:⁴⁵ de Commissarissen zijn dan de ministers en vormen de regering, en de administratie van de Commissie vormen de ministeries.

³⁸ artt. 155-163 EG. Zie Bijlage 2 voor het orgaan en haar bevoegdheden. Voor een uitgebreide verhandeling over de structuur, taken en functies van de Commissie, zie: G. Edwards & D. Spence (ed.), "The European Commission."

³⁹ zie art. 158 EG voor wat betreft de volledige benoemingsprocedure.

⁴⁰ ex art. 144 EG heeft het EP de bevoegdheid om een motie van afkeuring inzake het beleid van de Commissie aan te nemen, waardoor de Commissie in zijn geheel (als gevolg van het collegialiteitsbeginsel) dient af te treden.

⁴¹ de Commissie heeft hiertoe het exclusieve recht van initiatief: alleen de Commissie kan voorstellen tot regelgeving indienen bij de Raad. Tevens kan de Raad in vrijwel alle gevallen geen besluit nemen zonder een voorstel van de Commissie. Zie meer hierover Lauwaars & Timmermans, p. 56.

⁴² zie hierover Lauwaars en Timmermans, pp. 209-232.

⁴³ art. 155 Jo 145 EG.

⁴⁴ de Commissie vormt een collegiaal stelsel.

⁴⁵ zie Schema 2.

§ 2.2. De Commissarissen en hun Kabinetten

Elke Commissaris wordt bij het uitoefenen van zijn functie bijgestaan door een eigen Kabinet. Dit is een kleine groep persoonlijke adviseur-medewerkers, met aan de top een "Chef de Cabinet". Zij bezitten veelal dezelfde nationaliteit als de Commissaris. Het Kabinet wordt door de Commissaris zelf samengesteld. De belangrijkste taken van zo'n Kabinet zijn:

- personele staf van de Commissaris;
- de Commissarissen voldoende informatie verschaffen over de activiteiten van de Commissie;
- coördinatie activiteiten van de Commissie;
- contacten onderhouden met het EP en de Raad;
- plaatsvervangende voor een afwezige Commissaris.

§ 2.3. De administratie van de Commissie

De administratie van de Commissie bestaat uit een aantal horizontale en verticale diensten. De ambtenaren van deze administratie worden wel "Eurocraten" genoemd.⁴⁶ De verticale diensten bestaan uit de Directoraten-Generaal (DG).⁴⁷ Elk DG houdt zich bezig met een deelgebied van de EU en is, analoog aan een nationale ministerie, onderverdeeld in Directoraten. De Directoraten op hun beurt houden zich bezig met een onderdeel van het taakgebied van het DG. Aan het hoofd van een DG staat de Directeur-Generaal. Verder bestaat het DG uit ambtenaren van de EU. Zowel de Directeur-Generaal, als de ambtenaren oefenen hun taken onafhankelijk van de lid-staten uit, in het belang van de EU.

De DG's leggen verantwoording af aan één of meerdere Commissarissen, overeenkomstig de taakverdeling onder de Commissarissen. Gebruikelijk is het de DG's aan te duiden bij nummer, niet bij naam.⁴⁸ Op dit moment zijn er 23 DG's.

In het algemeen zijn de taken van de DG's, binnen hun werkgebied:

- de Commissarissen van informatie voorzien;
- voorstellen tot regelgeving opstellen en onderzoeken;

Voor DNZ zijn de volgende DG's het belangrijkste:

- DG VII Transport
- DG X Informatie & Communicatie
- DG XI Milieu
- DG XII Wetenschap & Onderzoek
- DG XIV Visserij

Het mag duidelijk zijn dat het belang van DG XI voor DNZ buiten twijfel staat. De DG's VII en XIV zijn primair belangrijk voor het ministerie van V & W, respectievelijk het ministerie van Landbouw.

De andere twee DG's zijn in die zin van belang dat DG X de mogelijkheid geeft voor het opzetten van een informatienetwerk betreffende de Noordzee, en DG XII belangrijk is voor onderzoekprogramma's betreffende de Noordzee.

De horizontale diensten van de administratie van de Commissie zijn: een Juridische, een Vertaal-, een PR- en een Statistische dienst en het Secretariaat-Generaal. De Juridische dienst speelt een belangrijke rol binnen de Commissie, aangezien elk voorstel van regelgeving door die dienst bekeken moet worden voordat het naar de Raad wordt verstuurd.

⁴⁶ de (medewerkers van de) Kabinetten worden niet tot de administratie gerekend.

⁴⁷ zie Schema 3.

⁴⁸ door de DG's bij nummer aan te duiden behoeft de naam niet gewijzigd te worden indien er binnen de DG een taakuitbreiding of vermindering plaatsvindt.

SCHEMA 3: DIRECTORATEN-GENERAAL VAN DE EG⁴⁹

DG-NUMMER	NAAM DIRECTORAAT-GENERAAL	DIRECTEUR-GENERAAL
I	Externe Economische Betrekkingen	H.G. Krenzler
IA	Externe Politieke Betrekkingen	G. Burghardt
II	Economische & Financiële Zaken	G. Ravasio
III	Industrie	S. Micossi
IV	Mededinging	C.D. Ehlermann
V	Sociaal Beleid & Werkgelegenheid	...
VI	Landbouw	G. Legras
VII	Transport	R. Coleman
VIII	Ontwikkelingswerk	S. Smidt
IX	Personeelszaken & Algemeen Beheer	F. de Koster
X	Informatie, Communicatie, Cultuur & Audiovisuele Media	C. Flesch
XI	Milieu, Nucleaire Veiligheid & Burgerbescherming	M. Enthoven
XII	Wetenschap, Onderzoek & Ontwikkeling	P. Fasella
XIII	Telecommunicatie	M. Carpenter
XIV	Visserij	J. Almeida Serra
XV	Financiële Diensten & Interne Markt	J. Mogg
XVI	Regionaal Beleid	E. Landaburu Illarramendi
XVII	Energie	C. Maniatopoulos
XVIII	Krediet & Investerings	E. Cioffi
XXI	Douane & Indirecte Belastingen	P. Wilmott
XXII	Onderwijs, Training & Jeugd	T. O'Dwyer
XXIII	Ondernemingsbeleid & Toerisme	H. von Moltke
XXIV	Consumentenbeleid	...

⁴⁹ Bron: Euroconfidentiel, "The Directory of EU Information Sources 1995-1996.", pp. A303-A348. Peildatum van deze lijst van de DG's is 1 februari 1996.

De "dienst" Secretariaat-Generaal fungeert als het secretariaat van de Commissie.⁵⁰ Ook deze dienst speelt, gezien zijn taken, een belangrijke rol binnen de Commissie. De belangrijkste taken zijn:

- secretariaat van de Commissie;
- het voorzitten van de wekelijkse vergaderingen van de Chefs de Cabinets en die van de DG's;
- het onderhouden van contacten met de Raad en het EP;
- contacten onderhouden met andere internationale intergouvernementele organisaties waarbij de lid-staten van de EU aangesloten zijn.⁵¹

Ten slotte wordt nog gewezen op de veelheid van vaste of ad hoc comités van experts, die geregeld bijeenkomen teneinde de Commissie te adviseren over het opstellen van en het uitvoeren van beleid. Dit wordt ook wel aangeduid als de "Comitologie" van de Commissie. In deze comités hebben vertegenwoordigers van nationale ministeries en de private sectoren zitting, met als doel de Commissie te voorzien van informatie. Deze comités worden door de Commissie ingesteld, teneinde vanuit alle sectoren en lagen van de samenleving (binnen de EU) informatie te krijgen over een bepaald onderwerp.

§ 3. Het Europese Parlement:⁵²

Het Europese Parlement (EP) bestaat uit vertegenwoordigers van "de volkeren van de Staten die in de Gemeenschap zijn verenigd".⁵³ Zij zijn dan ook geen nationale vertegenwoordigers; ze vertegenwoordigen het Europese belang. De belangrijkste taken van het EP zijn: het geven van advies, het controleren van het beleid van de Commissie en het uitoefenen van de budgettaire bevoegdheden.⁵⁴

Hoewel formeel gezien dit orgaan het supranationale element van de EG dient te zijn, is het dat feitelijk niet. Hiervoor bezit het Europees Parlement te weinig juridisch bindende bevoegdheden.

De europarlementariërs die zitting hebben in het EP, fungeren niet alleen als vertegenwoordigers van de Europese burgers. Ze kunnen tevens een rapporteur van het EP zijn, of zitting hebben in één van de parlementaire commissies. Deze commissies hebben tot taak de voorstellen van de Commissie te bestuderen en hierover rapport uit te brengen aan het EP. De belangrijkste commissie voor DNZ is de Commissie inzake milieu, Gezondheid en Consumenten. Deze commissie heeft taken op vrijwel elk gebied van de milieubescherming.

De functie van een rapporteur kan als volgt worden omschreven: indien er een voorstel tot regelgeving van de Raad of Commissie naar het EP wordt gestuurd, wordt één parlamentslid aangewezen als rapporteur. Zijn taak is een rapport of resolutie inzake het voorstel voor te bereiden, en deze aan één van de parlementaire commissie te sturen. Deze commissie bestudeert dan dat rapport of de desbetreffende resolutie, en geeft haar bevindingen door aan het EP. Het EP tenslotte, geeft over het voorstel -al naar gelang de van toepassing zijnde besluitvormingsprocedure- aan de Raad een advies en / of amendementen.

Gewezen dient nog te worden op de zogenaamde "inter-groups". Dit zijn semi-officiële comités, waarin europarlementariërs zitting hebben, die regelmatig bijeen komen en over bepaalde onderwerpen discussiëren. Vooral de Kangaroo-groep is belangrijk voor DNZ, aangezien deze groep de Europese vooruitgang promoot, en dus van dienst kan zijn bij de formulering van een toekomstig communautair zeebeleid.

Een eenvoudige manier om er achter te komen hoe het EP over een bepaalde aangelegenheid denkt, is het raadplegen van de "verslagen" van de vergaderingen van het EP in de officiële uitgave van de EG, de zogenaamde C-serie.

⁵⁰ de Secretaris-Generaal en diens plaatsvervanger zijn de enige twee niet-Commissarissen die zitten mogen hebben in de formele Commissievergaderingen van de Commissarissen.

⁵¹ bijvoorbeeld de Verenigde Naties.

⁵² artt. 137-144 EG. Zie Bijlage 2 voor het orgaan en haar bevoegdheden.

⁵³ art. 137 EG.

⁵⁴ zie de artt. 138 B-E EG.

§ 4. Het Hof van Justitie:⁵⁵

Het Hof van Justitie (HvJ) bestaat sinds 1993 uit 15 rechters die worden gekozen, in onderlinge overeenstemming, door de lid-staten.⁵⁶

Het Hof heeft primair tot taak toezicht uit te oefenen op de naleving van het primaire en secundaire EG-recht door de lid-staten en de (overige) instellingen van de EG.⁵⁷ Hiertoe bezit het HvJ verplichte rechtsmacht: een geschil betreffende de uitlegging of toepassing van het verdrag dient door het Hof beslecht te worden.⁵⁸ Haar uitspraken zijn bindend voor de lid-staten (en een ieder die zich op hun grondgebied bevindt), alsmede voor de instellingen van de EG.

Deze verplichte rechtsmacht betekent niet dat het Hof zich uitspreekt over de rechtmatigheid van nationale wetgeving. Integendeel: dit blijft een taak voor de nationale rechterlijke instanties. Indirect beïnvloedt het HvJ, door middel van de prejudiciële procedure⁵⁹, uiteraard wel de nationale rechterlijke instanties.

De taken van het Hof zijn beperkt tot de interpretatie van verdragsbepalingen, het toetsen van de besluiten van de EG-instellingen aan het EG-recht en het beoordelen of een lid-staat aan zijn verdragsverplichtingen voldoet.⁶⁰

⁵⁵ artt. 164-188 EG. Zie Bijlage 2 voor het orgaan en haar bevoegdheden.

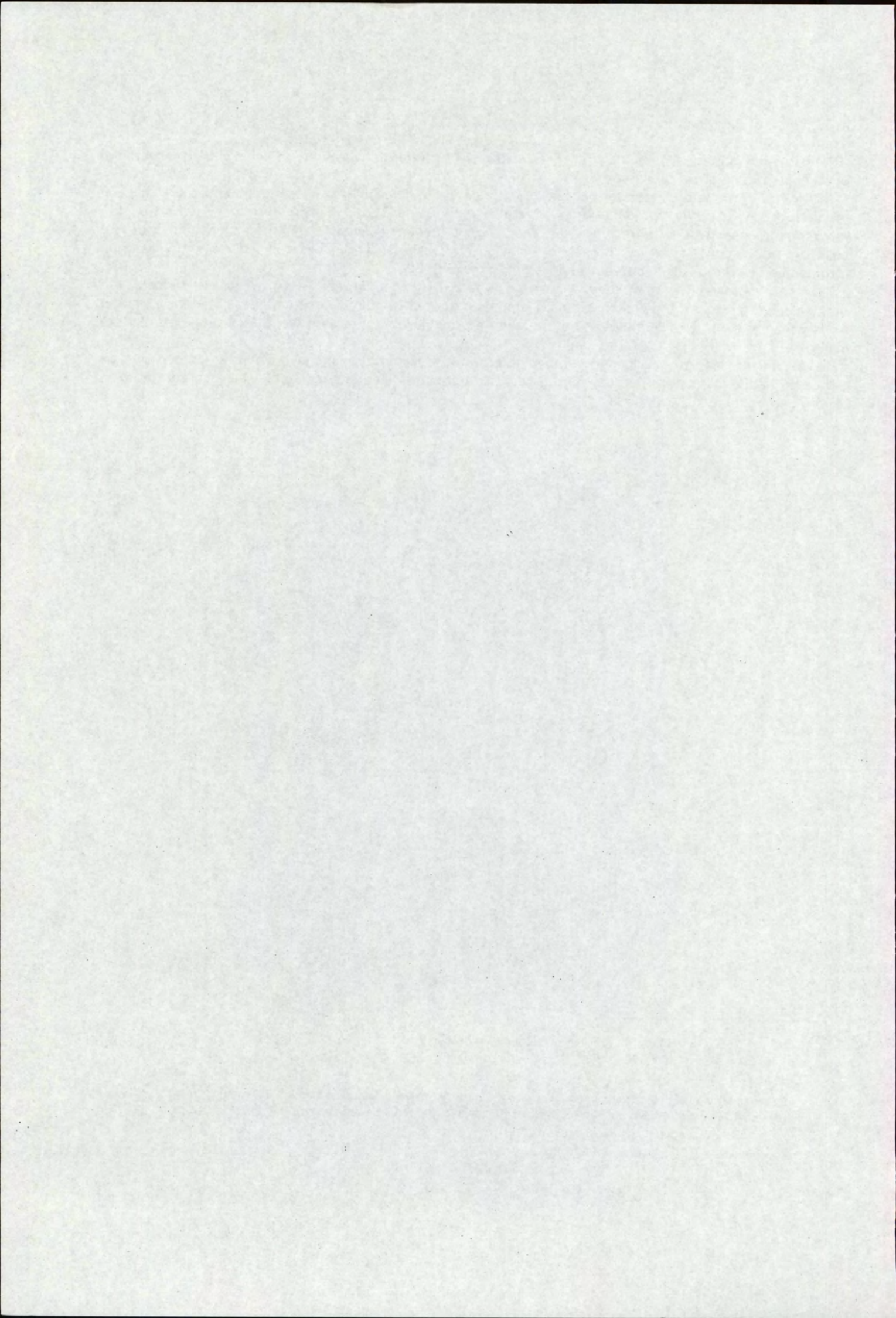
⁵⁶ art. 164 EG.

⁵⁷ ibidem noot 12.

⁵⁸ voor de lid-staten volgt deze verplichting uit de artt. 5 Jo 219 EG; voor de organen van de EU volgt dit uit art. 4 EG in relatie met de bevoegdheden die het Hof van Justitie terzake heeft (zie hiertoe de artt. 164 Jo 173 EG).

⁵⁹ de prejudiciële procedure is geregeld in art. 177 EU.

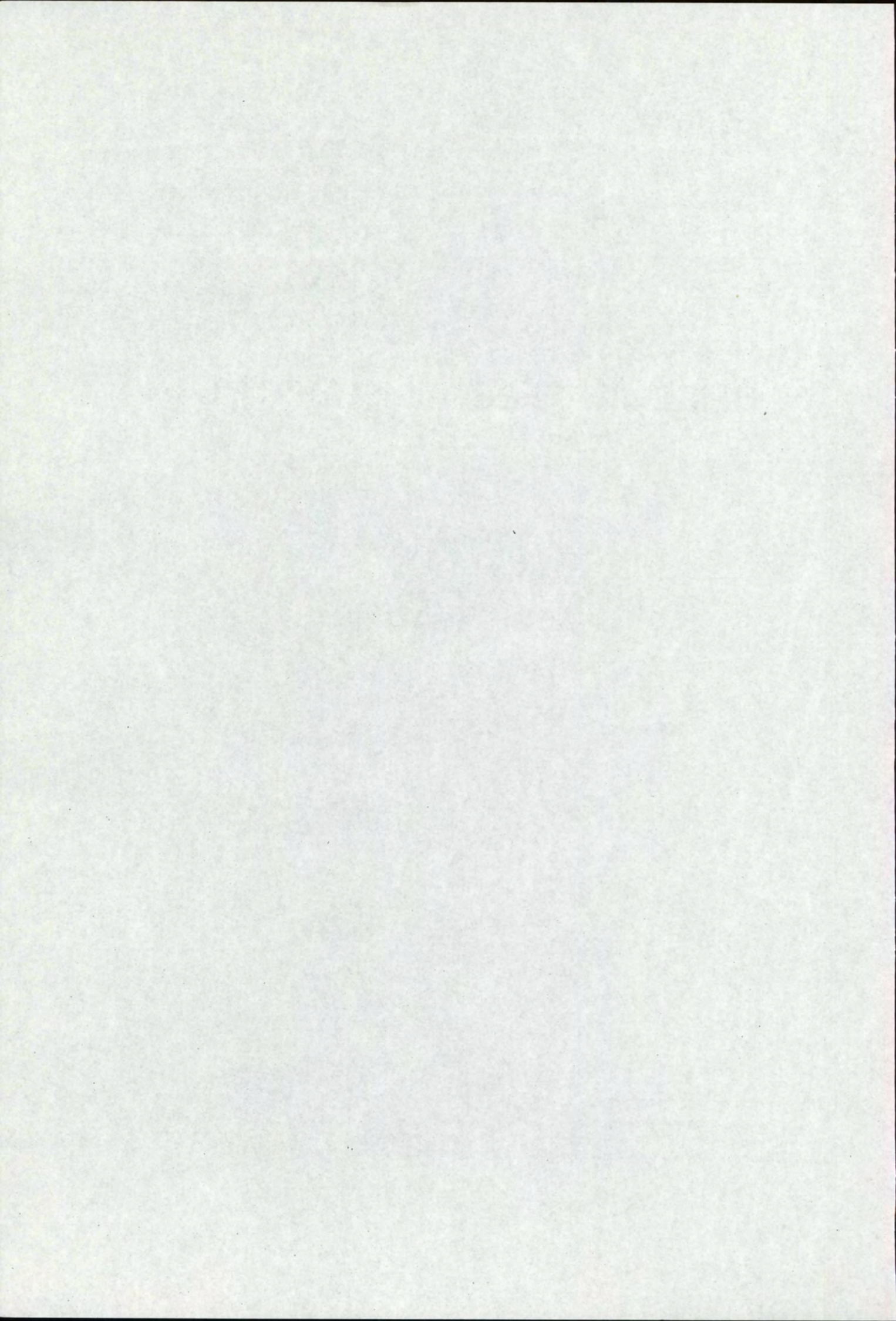
⁶⁰ respectievelijk art. 173 en art. 169 EG.



Afdeling II

HET EUROPESE MILIEURECHT EN -BELEID:⁶¹

⁶¹ voor een uitgebreide verhandeling hierover, zie: Jans, 'Europees milieurecht in Nederland', 1994 (verder afgekort als Jans), alsmede het Rapport "De gevolgen van 'Europa 1992': het belang van algemene EEG-regelgeving en EEG-jurisprudentie voor Verkeer en Waterstaat." (juni 1991) opgesteld door Europa instituten Leiden en Utrecht.



3. Geschiedenis van het Europese Milieurecht en -beleid

In deze Afdeling zal, zoals de titel reeds doet vermoeden, het Europese milieurecht en -beleid worden behandeld. Allereerst zal in dit Hoofdstuk de oorsprong van het EG-milieubeleid aan de orde worden gesteld, waarna in Hoofdstuk 4 het primaire en in Hoofdstuk 5 het secundaire milieurecht (anno 1996) aan bod komt. Tenslotte zal in Hoofdstuk 6 DNZ in een Europees perspectief bekeken worden.

De EU heeft tot op heden geen consistent, samenhangend milieubeleid kunnen voeren. Reden hiervoor is dat het te voeren beleid zoals neergelegd in de Milieu-actieprogramma's (MAP's), slechts gedeeltelijk gerealiseerd wordt. Oorzaken hiervoor zijn onder andere het feit dat het communautaire milieubeleid afhankelijk is van de voorzittende lid-staat, en dat het internationale en dus Europese recht niet geheel te vergelijken valt met het nationale recht.

De geschiedenis van het communautaire milieurecht en -beleid zal, vanwege de bovenvermelde inconsistentie, slechts kort aan de orde komen. Alleen het milieubeleid voor de komende jaren, zoals neergelegd in het 5e MAP, zal uitvoerig worden behandeld.⁶²

De geschiedenis van het Europese milieurecht en -beleid kan onderverdeeld worden in 3 periodes, **analoog** aan de belangrijkste verdragswijzigingen:

periode 1958-1987 : van oprichting naar Europese Akte (§ 1.);

periode 1987-1993 : Europese Akte als Grondwet voor het Europese milieubeleid (§ 2.);

periode vanaf 1993: het Verdrag van Maastricht (§ 3.).

⁶² het 5e MAP wordt in § 1. van Hoofdstuk 5 behandeld.

§ 1. Periode 1958-1987: van oprichting naar Europese Akte

De oorspronkelijke oprichtingsverdragen voorzagen niet in een Gemeenschapsbevoegdheid tot het voeren van een milieubeleid.⁶³ Hierdoor werd slechts incidenteel communautaire regelgeving uitgevaardigd die betrekking had op het beschermen van het milieu.

Een verandering in opvattingen over het milieu werd kenbaar doordat de Commissie in 1971 de Raad mededeelde over de noodzaak van een Europees milieubeleid. De Commissie werd hierbij aangespoord door de Club van Rome, een aantal wetenschappers op het gebied van milieubeleid, die in haar rapport "Grenzen aan de groei"⁶⁴ aandrang op een meer actieve rol van de Gemeenschap op dit terrein.

Het jaar 1972 markeerde het definitieve begin van de **ontwikkeling** van een **zelfstandig** Europees milieubeleid, toen de regeringsleiders van de lid-staten van de EG erkenden dat economische groei op zich geen doel vormt, maar de voorwaarden behoort te scheppen om de verschillen in levensomstandigheden - waaronder het milieu- te verminderen.⁶⁵ Voor het eerst werd de bescherming van het milieu door de lid-staten erkend als een aangelegenheid van de EG (toen nog EEG). Zo werd de weg vrijgemaakt voor milieuregelgeving op Europees niveau. In 1973 kwamen de lid-staten -in het kader van de Raad bijeen- met het Eerste Milieu Actieprogramma (1973-1977), waarop de Commissie veel voorstellen tot secundaire milieuwetgeving heeft kunnen baseren.⁶⁶

Het ontbrak de EG echter aan expliciete bevoegdheden voor het voeren van een zelfstandig milieubeleid.⁶⁷ Afgezien van het feit dat impliciet uit art. 2 EEG volgde dat de EG rekening diende te houden met het milieu, voorzag het EEG-verdrag nergens in een specifieke bevoegdheid tot het stellen van regels en voorschriften op het gebied van het milieu. De oplossing werd gevonden door regels, die de bescherming van het milieu beoogden, zodanig te formuleren, dat deze genomen konden worden op grond van de bestaande bevoegdheden. Dit betekende in de praktijk dat vooral de verwezenlijking van de gemeenschappelijke markt hoofdonderwerp van die besluiten was, en het milieu een bijzaak. Van een zelfstandig Europees milieubeleid kon zodoende geen sprake zijn.

Het bezwaar van het EP was dat het milieubeleid, bij gebreke aan een milieubepaling, teveel zou worden opgehangen aan de economische (hoofd)doelstellingen van het verdrag.⁶⁸ Vooral het algemene harmonisatie-artikel 100, alsmede art. 235 EEG deden dienst als rechtsbasis voor het nemen van communautaire besluiten. Aangezien de besluitvormingsprocedures van beide artikelen nagenoeg identiek waren, konden ze tevens in combinatie met elkaar -de zogenaamde **dubbele rechtsgrondslag**- als rechtsbasis dienen. Pas in 1983 heeft ook het HvJ de bescherming van het milieu als één van de fundamentele doelstellingen van de Gemeenschap erkend.⁶⁹

Het milieubeleid van de Gemeenschap, dat werd uitgestippeld in de Milieu-actieprogramma's, vertoonde in deze periode nog weinig samenhang. Veeleer werd voor een bepaalde sector (b.v. landbouw) of produkt (b.v. afvalstoffen) regelingen getroffen zonder een achterliggend algemeen milieubeleid.

⁶³ ten tijde van de inwerkingtreding van het EGKS- en EEG-verdrag werd het milieu niet ervaren als een potentieel probleemgebied, waardoor de bescherming van het milieu dan ook niet werd opgenomen in de verdragen als onderdeel van het Europees beleid. Daarnaast was er op nationaal niveau eveneens geen milieubeleid van enige betekenis.

⁶⁴ rapport uit 1971.

⁶⁵ deze uitspraak werd gedaan tijdens de Topconferentie te Parijs in oktober 1972. Anders geformuleerd betekende dit dat bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de Gemeenschap (art. 2), rekening gehouden diende te worden met het milieu. Vooral de taken "harmonische ontwikkeling van de economische activiteit" en "gestadige en evenwichtige expansie" zouden dit impliceren.

⁶⁶ in totaal zijn er tot op heden 5 Milieu-actieplannen tot stand gekomen, elk met een looptijd van gemiddeld 5 jaar. Thans zijn we bij het vijfde plan dat loopt van 1993 tot 2000. Alleen dit Milieu-actieplan, zal ik behandelen (zie § 1. van Hoofdstuk 5).

⁶⁷ de bescherming van het milieu werd in de oprichtingsverdragen nog niet vermeld als aangelegenheid van de EU.

⁶⁸ zie p. 89 Sevenster.

⁶⁹ Het Hof deed dit in de zaak 240/83 (ADBHU) en in 1986 nog eens in de zaak 302/86 (Deense flessenzaak).

§ 2. Periode 1987-1993: Europese Akte als Grondwet van het milieubeleid

Met de Europese Akte (EA) kreeg het milieubeleid van de EG een verdragsrechtelijke basis; de EA voegde aan het EEG-verdrag namelijk een aparte milieutitel toe (art. 130R-T). Het milieubeleid van de EG werd tot communautair milieubeleid. Anders geformuleerd: het milieubeleid kreeg door de EA een bijzondere rechtsgrondslag in het EEG-verdrag.⁷⁰ Art. 130R somde de beginselen en randvoorwaarden voor het te voeren communautaire milieubeleid expliciet op. Art. 130S vormde voortaan de **bijzondere** grondslag voor het te voeren milieubeleid.

Dit betekende echter niet dat elke communautaire milieumaatregel gebaseerd kon worden op art. 130S. Bezien moest worden wat de doelstelling(en) van de betrokken maatregel was (waren). Had de maatregel slechts één doelstelling, dan was een enkelvoudige rechtsbasis voldoende. Indien de maatregel twee doelstellingen had, dan dienden de rechtsgrondslagen gecombineerd te worden.

Konden voor de inwerkingtreding van de EA de artt. 100 en 235 dienen als dubbele rechtsbasis, de EA bracht hier verandering in. Art. 235 werd minder belangrijk aangezien er nu een specifieke rechtsgrondslag was voor milieu-maatregelen, zijnde art. 130S; de besluitvormingsprocedures van art. 100A (gekwalificeerde meerderheid) en 130S (unanimiteit) konden echter niet worden gecombineerd.⁷¹

Indien een maatregel zowel milieubescherming als de interne markt betrof, moest er dus een keuze worden gemaakt tussen beide rechtsbases. Volgens de rechtspraak van het HvJ diende de rechtsbasis gevonden te worden aan de hand van het zwaartepunt van de maatregel: ging het om een maatregel die in hoofdzaak de bescherming van het milieu betrof, dan diende art. 130S als rechtsgrondslag gebruikt te worden; raakte de maatregel de gemeenschappelijke markt meer dan zijdelings, dan diende art. 100 en 100A EEG als rechtsbasis te dienen. Zodoende konden ook andere verdragsbepalingen als rechtsbasis dienen voor een milieumaatregel.⁷²

Deze rechtspraak is niet verwonderlijk gezien het feit dat "...de eisen ter zake van milieubescherming een bestanddeel van de andere takken van Gemeenschapsbeleid vormen.", aldus art. 130R lid 2 EEG. Door dit integratiebeginsel werd de bescherming van het milieu ook in acht genomen bij besluiten die gebaseerd werden op andere verdragsbepalingen dan art. 130S.

Het mag duidelijk zijn dat vanaf de inwerkingtreding van de EA het milieubeleid van de EG een positieve impuls kreeg, wat resulteerde in een toename van Europeesrechtelijke milieuregelgeving.

Hoewel tussen 1987 en 1993 veelvuldig MAP's, richtlijnen, verordeningen en resoluties betreffende de bescherming van het milieu werden uitgevaardigd, kon ook in deze periode niet gesproken worden van een consistent algemeen milieubeleid. Veelvuldig betrof het de zogenaamde sectorale besluiten, besluiten die slechts betrekking hadden op een bepaalde sector.

⁷⁰ in tegenstelling tot de algemene grondslag van art. 100 Jo 235 EEG.

⁷¹ zie over deze incompatibiliteit van verschillende rechtsgrondslagen: Jans, pp. 43-56.

⁷² HvJ zaak C-70/88.

§ 3. Periode vanaf 1993: het Verdrag van Maastricht

Na moeizame onderhandelingen tijdens de IGC van 1992, is in 1993 het Verdrag betreffende de Europese Unie in werking getreden.⁷³ Een aantal veranderingen die dit verdrag teweeg heeft gebracht, zijn van direct belang voor het Europese milieubeleid:

- een **algemeen** subsidiariteitsbeginsel en proportionaliteitsbeginsel voor het optreden van de Gemeenschap op vrijwel elk Gemeenschapsterrein is ingevoegd in art. 3B EG;
- de bescherming van het milieu wordt door art. 2 EG **expliciet** vermeld als doelstelling van de EG, zij het in relatie tot een duurzame ontwikkeling;
- art. 3 sub k vereist een milieubeleid ter verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Gemeenschap;
- de milieutitel (art. 130R-T) bevat wijzigingen, waarvan de belangrijkste zijn: verandering in de besluitvormingsprocedures -in veel gevallen- van unanimititeit naar gekwalificeerde meerderheid; toevoeging van nieuwe beginselen (voorzorgsbeginsel / hoog beschermingsniveau);
- de besluitvormingsprocedure betreffende de Interne Markt (art.100A) werd wederom veranderd.

Resultaat van het EU-verdrag is dat de EG een slagvaardiger milieubeleid kon gaan voeren.

Overigens is het gehele beleid van de EG, en dus ook het milieubeleid, sinds 1992 gericht op duurzame ontwikkeling.⁷⁴ De Commissie heeft het begrip duurzame ontwikkeling omschreven als:

*"... een beleid en strategie voor verdere economische en sociale ontwikkeling, waarbij geen schade wordt toegebracht aan het milieu en de natuurlijke hulpbronnen, opdat toekomstige generaties in hun eigen levensbehoeften kunnen blijven voorzien."*⁷⁵

⁷³ Ibidem noot 8. Zie Bijlage 3 voor de structuur van de Europese Unie na de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht.

⁷⁴ in dat jaar startte het 5e milieu-actieplan van de EG; zie hieronder bij § 1. van Hoofdstuk 5.

⁷⁵ p. 12 onder punt 5 van Resolutie C 108/1 1993 van de Raad, betreffende het 5e Milieu-actieplan.

4. Het Primaire Europese Milieurecht

Doordat nog niet alle milieubeginselen en milieubeleidsdoeleinden -zoals neergelegd in art. 130R- zijn vertaald naar concrete maatregelen, ontbreekt het vooralsnog aan een grote lijn in het Europese milieubeleid.⁷⁶ Vandaar dat in dit (en volgende) hoofdstuk hierover eveneens geen consistent beeld gevormd kan worden. Hierdoor zal de behandeling van het Europese milieubeleid beperkt blijven tot het primaire en secundaire milieurecht, aangevuld met het 5e Milieu-actieplan en de Groenboeken van de Commissie.⁷⁷

Het nu geldende primaire milieurecht van de EG is te vinden in de artt. 130R - 130T EG. Art. 130R (§ 1.) kan beschouwd worden als het **basisartikel**, dat de beginselen en doeleinden van het milieubeleid opsomt. Art. 130S (§ 2.2.) behelst de besluitvormingsprocedures, en is als zodanig het **rechtsbasisartikel** van het Europese milieubeleid. Art. 130T (§ 3.1.) vormt de uitzondering op het EG-milieubeleid.

Doch ook andere verdragsbepalingen kunnen dienen als rechtsgrondslag voor een communautaire milieumaatregel. Vooral art. 100A wordt veelvuldig gebruikt (§ 2.3.). Andere verdragsbepalingen worden in veel mindere mate benut (§ 2.4.).

⁷⁶ deze constatering is reeds gedaan in de nota "Verkeer en Waterstaat en het Europese milieubeleid" van oktober 1991, en is nog steeds van toepassing.

⁷⁷ zie hieronder bij § 1. van Hoofdstuk 5.

§ 1. Art. 130R EG: doelstellingen en beginselen

Art. 130R. 1. Het beleid van de Gemeenschap op milieugebied draagt bij tot het nastreven van de volgende doelstellingen:

- behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu;
- bescherming van de gezondheid van de mens;
- behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen.

2. De Gemeenschap streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Gemeenschap. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt. De eisen ter zake van milieubescherming moeten in het bepalen en uitvoeren van Gemeenschapsbeleid op andere gebieden worden geïntegreerd.

In dit verband omvatten de aan deze eisen beantwoordende harmonisatiemaatregelen, in de gevallen die daarvoor in aanmerking komen, een vrijwaringsclausule op grond waarvan de Lid-Staten om niet-economische milieuredenen voorlopige maatregelen kunnen nemen die aan een communautaire controleprocedure onderworpen zijn.

3. Bij het bepalen van haar beleid op milieugebied houdt de Gemeenschap rekening met:

- de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens;
- de milieumstandigheden in de verscheidene regio's van de Gemeenschap;
- de voordelen en lasten die kunnen voortvloeien uit optreden, onderscheidenlijk niet-optreden.
- de economische en sociale ontwikkeling van de Gemeenschap als geheel en de evenwichtige ontwikkeling van haar regio's.

4. In het kader van hun onderscheiden bevoegdheden werken de Gemeenschap en de Lid-Staten samen met derde landen en de bevoegde internationale organisaties. De nadere regels voor de samenwerking van de Gemeenschap kunnen voorwerp zijn van overeenkomsten tussen de Gemeenschap en de betrokken partijen, waarover wordt onderhandeld en die worden gesloten overeenkomstig artikel 228.

De eerste alinea doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de Lid-Staten om in internationale fora te onderhandelen en internationale overeenkomsten te sluiten.

Art. 130R EG geeft de **randvoorwaarden en uitgangspunten** voor het te voeren milieubeleid van de EU. Lid 1 van deze bepaling, betreffende de na te leven doelstellingen, is duidelijk. Lid 2 vermeld, zij het onduidelijk, de volgende beginselen waarop het communautaire milieubeleid gebaseerd dient te worden:

- bronbeginsel;
- voorzorgsbeginsel;
- vervuiler betaalt-beginsel;
- preventief handelen-beginsel;
- een hoog beschermingsniveau;
- integratiebeginsel;
- rekening houden met verschillen tussen regio's; dit zou een mogelijkheid bieden voor het voeren van een regionaal milieubeleid (m.b.t. de Noordzee).

Daarnaast is er nog een, zeer belangrijk, algemeen beginsel waaraan de EG zich ook bij het voeren van een milieubeleid dient te houden:

- subsidiariteitsbeginsel.⁷⁸

⁷⁸ art. 3B EG. Over de precieze inhoud bestaat nog immer onenigheid. Voor dit stuk kan volstaan worden met de volgende definitie: subsidiariteit is het beginsel dat besluiten alleen op dat niveau genomen moeten worden, waar het meeste doeltreffend is. Overigens speelt dit beginsel alleen een rol op die, waarop de Gemeenschap geen exclusieve bevoegdheden heeft.

§ 2. Rechtsbases voor het Europese milieubeleid

Voorop dient gesteld te worden dat het merendeel van de milieumaatregelen gebaseerd wordt op art. 130S of 100A. In mindere mate fungeren andere verdragsbepalingen echter ook als rechtsbasis.

Het EG-verdrag heeft, ook na wijziging door het verdrag van Maastricht, nog steeds een aparte titel betreffende de bescherming van het milieu. Dit betekent, evenals als ten tijde van de EA, niet dat het milieubeleid alleen gebaseerd kan worden op deze milieutitel.

§ 2.1. De keuze van de rechtsbasis

Het vaststellen van de juiste rechtsbasis is om 3 redenen belangrijk:

- 1) de Gemeenschap heeft **geen** onbeperkte bevoegdheid tot regelgeving: het kan alleen die bevoegdheden uitoefenen die zij op grond van de verdragen toegekend krijgt;⁷⁹
- 2) de rechtsbasis bepaalt de besluitvormingsprocedure;
- 3) een maatregel die genomen is op een verkeerde rechtsbasis, is vernietigbaar en kan aanleiding geven tot een verplichting tot het betalen van schadevergoeding.⁸⁰

Het HvJ heeft voor het bepalen van de juiste rechtsbasis een aantal **vuistregels** geformuleerd. Betreft het een maatregel waarbij sprake is van slechts een enkelvoudige doelstelling, dan dient de maatregel op die rechtsbasis gebaseerd te worden.

Betreft het een maatregel met twee -verschillende- doelstellingen, bijvoorbeeld milieubescherming en harmonisatie, dan dient de maatregel op beide rechtsbases gebaseerd te worden.⁸¹ Hierop bestaat echter een belangrijke **uitzondering**: indien de twee rechtsbases niet kunnen worden gecombineerd, dient er een keuze tussen beide gemaakt te worden:⁸²

- indien de maatregel **tegelijkertijd en onlosmakelijk** betrekking heeft op beide doelstellingen, dient niet gekozen te worden voor art. 130S maar, vanwege het integratiebeginsel van art. 130R lid 2, voor de andere rechtsbasis;⁸³
- indien het een maatregel betreft met een **hoofddoel** (b.v. milieubescherming) met **bijkomstige en accessoire effecten** op een ander gebied (b.v. interne markt), dan dient de maatregel gebaseerd te worden op de rechtsbasis van het hoofddoel.⁸⁴

In de praktijk leveren ook deze vuistregels nog genoeg problemen op, waardoor niet bij voorbaat valt aan te geven op welke verdragsbepaling(en) de regel zal worden gebaseerd. Dit wordt nog eens versterkt door het gegeven dat de Raad en de Commissie ieder een eigen voorkeur hebben voor een bepaalde besluitvormingsprocedure, zodat beide de maatregel zo inrichten dat deze in hun optiek de juiste rechtsbasis heeft.

De volgende rechtsbases voor communautaire milieumaatregelen kunnen worden onderscheiden:

⁷⁹ art. 3B, eerste volzin.

⁸⁰ ex de artt. 178 Jo 215 EG, alsmede HvJ zaak 59/83.

⁸¹ HvJ zaak C-165/87.

⁸² Ibidem noot 71.

⁸³ HvJ zaak C-300/89.

⁸⁴ HvJ zaak C-155/91.

§ 2.2. Art. 130S EG

Art. 130 S. 1. De Raad stelt volgens de procedure van artikel 189 C en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de activiteiten vast die de Gemeenschap moet ondernemen om de doelstellingen van artikel 130 R te verwezenlijken.

2. in afwijking van de in de lid 1 bedoelde besluitvormingsprocedure en onverminderd het bepaalde in artikel 100 A neemt de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement en van het Economisch en Sociaal Comité met eenparigheid van stemmen een besluit over:

- bepalingen van in hoofdzaak fiscale aard;
- maatregelen betreffende ruimtelijke ordening, bodembestemming met uitzondering van afvalstoffenbeheer en maatregelen van algemene aard, en kwantitatief waterbeheer;
- maatregelen die een aanzienlijke invloed kunnen zijn op de keuze van een Lid-Staat tussen verschillende energiebronnen en op de algemene structuur van zijn energievoorziening.

De Raad kan onder de in de eerste alinea bedoelde voorwaarden bepalen over welke van de in dit lid bedoelde aangelegenheden met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen moet worden besloten.

3. Op andere gebieden stelt de Raad volgens de procedure van artikel 189 B en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité algemene actieprogramma's vast waarin de te verwezenlijken prioritaire doelstellingen worden vastgelegd.

De Raad stelt, naar gelang van het geval onder de voorwaarden van lid 1 of lid 2, de maatregelen vast die noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van deze programma's.

4. Onverminderd bepaalde maatregelen met een communautair karakter, dragen de Lid-Staten zorg voor de financiering en de uitvoering van het milieubeleid.

5. Onverminderd het beginsel dat de vervuiler betaalt, treft de Raad, ingeval een op grond van lid 1 vastgestelde maatregel voor de overheid van een Lid-Staat onevenredig hoge kosten met zich meebrengt, in het besluit betreffende de aanneming van die maatregel passende voorzieningen in de vorm van:

- ontheffingen van tijdelijke aard en/of
- financiële steun uit het Cohesiefonds dat overeenkomstig artikel 130 D uiterlijk op 31 december 1993 wordt opgericht.

§ 2.2.1. Besluiten die op art. 130S gebaseerd dienen te worden

Maatregelen die in hoofdzaak de bescherming van het milieu tot doel hebben, met slechts bijkomstige en accessoire effecten op andere terreinen, dienen gebaseerd te worden op art. 130S.⁸⁵ Hieronder vallen, gezien lid 2 van art. 130S, tevens maatregelen betreffende het afvalbeheer, kwantitatief waterbeheer en maatregelen van algemene aard.

Lid 3 van art. 130S geeft de mogelijkheid tot het vaststellen van **algemene actieprogramma's (MAP'S)** voor het milieu. Dit lid is dus een codificatie van een praktijk die begon in 1972 met het 1e Milieu-actieprogramma van de EG.

§ 2.2.2. Besluitvormingsprocedures ex art. 130S

De besluitvormingsprocedure die hier gevolgd moet worden is de **samenwerkingsprocedure** van art. 189C.⁸⁶ Bijkomende verplichting voor de Raad is het raadplegen van het Europees Sociaal Comité (ESC), alvorens zij kan overgaan tot het nemen van een besluit. Art. 130S lid 2 sluit een aantal onderwerpen uit van de besluitvormingsprocedure van lid 1: bepalingen van in hoofdzaak fiscale aard, maatregelen betreffende ruimtelijke ordening & bodembestemming (echter weer niet het afvalbeheer, kwantitatief waterbeheer en maatregelen van algemene aard), en maatregelen die een aanzienlijke invloed hebben op de keuze van een lid-staat met betrekking tot energievoorziening. Maatregelen betreffende deze onderwerpen dienen door de Raad met eenparigheid van stemmen genomen te worden, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het EP en het ESC.

Ook de vaststelling van de algemene milieu-actieprogramma's vallen buiten het toepassingsbereik van lid 1. Op grond van art. 130S lid 3 worden deze programma's vastgesteld aan de hand van de co-decisieprocedure ex art. 189B.⁸⁷

⁸⁵ zie hierboven bij § 2.1.

⁸⁶ zie Bijlage 4 voor een uitgebreide behandeling van deze besluitvormingsprocedure.

⁸⁷ ibidem noot 86.

§ 2.3. Art. 100A EG

Art. 100 A. 1. In afwijking van artikel 100 en tenzij in dit Verdrag anders is bepaald, zijn de volgende bepalingen van toepassing voor de verwezenlijking van de doeleinden van art 7 A. De Raad stelt volgens de procedure van artikel 189 B en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de maatregelen vast inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen.

2. Lid 1 is niet van toepassing op de fiscale bepalingen, op de bepalingen inzake het vrije verkeer van personen en op de bepalingen inzake de rechten en belangen van werknemers.

3. De Commissie zal bij haar in lid 1 bedoelde voorstellen op het gebied van de volksgezondheid, de veiligheid, de milieubescherming en de consumentenbescherming uitgaan van een hoog beschermingsniveau.

4. Wanneer een Lid-Staat, nadat de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een harmonisatiemaatregel heeft genomen, het noodzakelijk acht nationale bepalingen toe te passen die hun rechtvaardiging vinden in gewichtige eisen als bedoeld in artikel 36 of verband houdend met de bescherming van het arbeidsmilieu of het milieu, geeft hij daarvan kennis aan de Commissie.

De Commissie bevestigt de betrokken bepalingen nadat zij heeft nagegaan dat zij geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten vormen.

In afwijking van de procedure van de artikelen 169 en 170 kan de Commissie of een Lid-Staat zich rechtstreeks tot het Hof van Justitie wenden indien zij/hij meent dat een andere Lid-Staat misbruik maakt van de in dit artikel bedoelde bevoegdheden.

5. Bovenbedoelde harmonisatiemaatregelen omvatten, in passende gevallen, een vrijwaringsclausule die de Lid-Staten machtigt om, op grond van een of meer van de in artikel 36 bedoelde niet-economische redenen, voorlopige maatregelen te treffen die aan een communautaire toetsingsprocedure worden onderworpen.

§ 2.3.1. Besluiten die op art. 100A gebaseerd dienen te worden

Artikel 100A kan gebruikt worden als rechtsgrondslag voor milieumaatregelen die **direct** de harmonisatie van nationale wetgeving in het kader van de Interne Markt betreffen.⁸⁸ Er zijn twee redenen waarom maatregelen ter bescherming van het milieu gebaseerd kunnen worden op art. 100A:

- 1) Art. 100A lid 3 bepaalt dat de Commissie, bij haar voorstellen tot regelgeving, zal uitgaan van een hoog beschermingsniveau van (onder andere) het milieu;
- 2) art. 130R lid 2 stipuleert dat de milieubescherming **geïntegreerd** dient te worden in het Gemeenschapsbeleid op andere gebieden.

De vraag is echter wanneer een milieumaatregel, die geen directe doch meer **diffuse** effecten op de interne markt heeft, gebaseerd dient te worden op art. 100A, en wanneer op art. 130S. Het verdrag geeft hierover geen uitsluitel.

Het Hof heeft hierin (enige) duidelijkheid gebracht. Zodra een te nemen milieumaatregel -indien de milieumaatregel een diffuus effect heeft op de interne markt- de werking van de interne markt '**meer dan zijdelings raakt**' dient deze gebaseerd te worden op art. 100A.⁸⁹ Volgens het HvJ dient bij de beoordeling hiervan gelet te worden op de inhoud en het doel van de betrokken maatregel.⁹⁰ Het blijft echter moeilijk om in een concreet geval te bepalen of een milieumaatregel nu wel of niet de interne markt meer dan zijdelings betreft.

⁸⁸ m.a.w., art. 100A heeft betrekking op "de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-staten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen.", aldus het eerste lid van art. 100A.

⁸⁹ HvJ zaak C-155/91.

⁹⁰ HvJ zaak C-70/88.

§ 2.3.2. Besluitvormingsprocedure ex art. 100A

Op grond van art. 100A lid 1 kunnen maatregelen genomen worden door gebruikmaking van de **co-decisieprocedure** ex art. 189B,⁹¹ na raadpleging van het ESC. Lid 2 van deze bepaling zondert echter een aantal onderwerpen uit van lid 1: fiscale bepalingen, bepalingen inzake het vrije verkeer van personen en de bepalingen betreffende de rechten en belangen van werknemers. Met betrekking tot deze onderwerpen geldt de **raadplegingsprocedure**: de Raad kan, na raadpleging van het EP en het ESC, alleen besluiten nemen met eenparigheid van stemmen.

Tenslotte kunnen lid-staten met een beroep op art. 100A lid 4 hun eigen nationale bepalingen blijven toepassen, ondanks de harmonisatie.⁹²

§ 2.4. Overige verdragsbepalingen

In theorie zou elke verdragsbepaling die de EG de bevoegdheid verleent tot het stellen van regelgeving, kunnen dienen als rechtsbasis voor een milieumaatregel. Doch in de praktijk zijn de artt. 100A en 130S verreweg de belangrijkste. In mindere mate worden andere verdragsbepalingen gehanteerd als grondslag voor een milieumaatregel.

Voor wat betreft de besluiten van de EG die belangrijk zijn voor DNZ, kan echter geconcludeerd worden dat al die besluiten zijn gebaseerd op art. 130S of 100A (en voor de EA op art. 100 Jo 235). Voor de volledigheid zullen hieronder een aantal verdragsbepalingen kort worden aangegeven:

- 1) art. 113 (betreffende de gemeenschappelijke handelspolitiek) dient als rechtsbasis bij de externe handelsbetrekkingen van de Gemeenschap. Deze bepaling zal hier niet verder worden behandeld; dit valt buiten het bereik van dit onderzoek;⁹³
- 2) de bepalingen inzake de harmonisatie van de indirecte belastingen (art. 99 EG) en de bepalingen van het Euratom-verdrag zijn wel eens gehanteerd als rechtsbasis voor de bescherming van het milieu;
- 3) de bepalingen inzake het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid worden gebruikt als milieurechtsbasis voor een veelvoud van uiteenlopende onderwerpen, doch zijn van weinig belang voor DNZ;
- 4) de bepalingen inzake het gemeenschappelijk vervoersbeleid dienen als rechtsgrondslag bij de harmonisatie van technische maatregelen voor (zee)voertuigen;
- 5) op de artikelen inzake Onderzoek en technologische ontwikkeling zijn maatregelen gebaseerd ter instelling van onderzoekprogramma's en -organen.

⁹¹ zie Bijlage 4 voor een uitgebreide behandeling van deze procedure.

⁹² zie hierover § 3.2.

⁹³ zie voor meer informatie betreffende art 113 EG: Jans, pp. 57-96.

§ 3. Uitzonderingen op het Gemeenschappelijke milieubeleid

In beginsel is het een lid-staat **niet** toegestaan om nationale regelgeving te treffen of te handhaven die in strijd is met het primaire of secundaire Gemeenschapsrecht. Met betrekking tot het secundaire Gemeenschapsrecht bestaan op dit beginsel 2 uitzonderingen:

- 1) de secundaire regeling staat zelf uitzonderingen toe; hiertoe dient men de desbetreffende secundaire regelgeving te raadplegen;
- 2) het primaire recht laat afwijkingen toe; dit is gebeurd in de bepalingen art. 130T (§ 4.3.1.) en 100A (§ 4.3.2).

In beide gevallen dient de nationale regelgeving wel te voldoen aan het overige communautaire recht. In de praktijk betekent dit, dat de nationale regelgeving in een concreet geval veelal getoetst zal worden aan de artt. 12-17 (afschaffen van douanerechten), artt. 30-37 (afschaffen kwantitatieve beperkingen), art. 92 (steunmaatregelen) en artt. 95-98 (belastingen) van het EG-verdrag.

§ 3.1. Art. 130T EG

Art. 130 T. De beschermende maatregelen die worden vastgesteld uit hoofde van artikel 130 S, beletten niet dat een Lid-Staat verdergaande beschermingsmaatregelen handhaaft en treft. Zulke maatregelen moeten verenigbaar zijn met dit Verdrag. Zij worden ter kennis van de Commissie gebracht.

Op grond van art. 130T kunnen lid-staten verdergaande milieumaatregelen handhaven en treffen, ondanks het bestaan van Gemeenschapsregelingen op dat gebied. Het betreft alleen **verdergaande** milieumaatregelen; nationale maatregelen die het milieu een lager beschermingsniveau bieden dan het betrokken communautaire besluit, kunnen dus niet gerechtvaardigd worden met een beroep op dit artikel.

Bedoeling van deze bepaling is dat staten met een reeds bestaand hoog milieubeschermingsniveau niet gedwongen zullen worden om een -op grond van het Gemeenschapsbesluit vastgestelde- lager beschermingsniveau te hanteren.

Belangrijkste vereiste voor toepassing van art. 130T is dat deze bepaling veronderstelt, dat er een Gemeenschapsbesluit op grond van Artikel 130S genomen is. Art. 130T kan dus niet ingeroepen worden door een lid-staat tegen een Gemeenschapsbesluit, genomen op een andere verdragsbepaling dan art. 130S. Daarnaast is vereist dat de betrokken nationale maatregelen ter kennis worden gebracht aan de Commissie, en verenigbaar zijn met het overige communautaire recht.

Dat deze bepaling een meer dan theoretische waarde heeft, blijkt wel uit het feit dat de besluiten van de EG inzake het milieu veelal het karakter hebben van de **kleinste gemene deler**. Art. 130 T kan hierdoor voor Nederland, en dus DNZ van groot belang zijn ter rechtvaardiging van een nationaal beleid.

§ 3.2. Art. 100A lid 4 EG

Art. 100A lid 4 biedt lid-staten de mogelijkheid om, **in afwijking** van een bepaald harmonisatiebesluit genomen op grond van art. 100A lid 1, nationale maatregelen toe te passen ten behoeve van (onder meer) de bescherming van het milieu. Algemeen wordt aangenomen dat artikel 100A lid 4 bedoeld is om Lid-Staten, die overstemd zijn in de Raad, compensatie te bieden voor het verlies aan beslissingsmacht dat het gevolg was van de overgang van unanimitéit naar gekwalificeerde meerderheid door de invoering van de EA. Zij kunnen met een beroep op artikel 100A lid 4 hun wetgeving handhaven.

Voordat een lid-staat kan overgaan tot het toepassen van zijn eigen maatregelen, dient deze te voldoen aan de volgende eisen:

- a) de nationale maatregelen dienen hun rechtvaardiging te vinden in art. 36 of de bescherming van het milieu;
- b) de betrokken nationale maatregel dient noodzakelijk te zijn voor de onder a) vermelde doeleinden;
- c) de Commissie dient na te gaan of de betrokken nationale maatregelen geen indirecte beperking is van de interstatelijke handel of een middel is tot willekeurige discriminatie;
- d) de Commissie dient zijn goedkeuring te geven aan de nationale bepalingen, nadat de Commissie het onder c) bepaalde heeft nagegaan.

Art. 100A lid 4 stelt dus veel meer voorwaarden aan de nationale maatregelen, dan art. 130T.

§ 4. Beleidsruimte voor de lid-staten

Een belangrijk gegeven voor de lid-staten is of zij, en zo ja in hoeverre, nog bevoegdheden hebben op terreinen die -in beginsel- behoren binnen de competentie van de EG. Een onderscheid moet hierbij gemaakt worden tussen de terreinen waarvoor de EG reeds regelgeving heeft uitgevaardigd (§ 4.3.), en de terreinen waarop de EG nog geen actie heeft ondernomen (§ 4.2.). Vooral op het gebied van de harmonisatie speelt dit een belangrijke rol.⁹⁴ Daarnaast is het onderscheid tussen de exclusieve en concurrerende bevoegdheden van de EU relevant. Ten slotte is het subsidiariteitsbeginsel (§ 4.1.) van belang.

§ 4.1. Het subsidiariteits-beginsel

In art. 3B EG is het subsidiariteitsbeginsel neergelegd. Het bepaalt dat de Gemeenschap slechts optreedt,

"...indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de Lid-staten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt."

Wat dit precies betekent, is nog steeds onderwerp van discussie. Er bestaan meerdere interpretaties van dit beginsel waarvan hieronder twee, **ter illustratie**, worden aangeven:

- subsidiariteit betekent het opzetten van een constitutioneel en bestuurlijk apparaat van beneden naar boven, wat betekent dat beslissingen op het laagst mogelijk niveau genomen moeten worden; dus eerder op lokaal of nationaal dan op Gemeenschapsniveau;
- subsidiariteit betekent dat het niveau van besluitvorming (op niveau van de EG of het Lid-Staat) wordt bepaald door wat gezien wordt als het meest doeltreffende met betrekking tot het gegeven probleem. Met andere woorden een Europees optreden op plaatsen waar dit gezien de problematiek in kwestie het meest doelmatig en -treffend is.

⁹⁴ dit is een complexe materie die niet in een paar regels behandeld kan worden. Gezien de opzet van deze afdeling (een korte en zeer algemene inleiding in het EG-recht) beperk ik mij tot de belangrijkste gevallen: de harmonisatie van nationale (milieu)regels ex art. 100A of 130S.

Het betreft niet zo zeer het vaststellen van de uiterste grenswaarden van dit beginsel -het plaatsen van een lantaarnpaal in een bepaalde gemeente behoort niet binnen de competentie van de EG, doch de milieubescherming van internationale rivieren wel- maar juist daar tussen in: het grijze gebied. Zo kan men zich afvragen of de bescherming van een bepaald diersoort, dat slechts voorkomt in één lid-staat, beter door de EG of de lid-staat zelf kan worden geregeld?⁹⁵

Een ding is duidelijk: het moet een onderwerp betreffen met een grensoverschrijdend aspect. Wat dit aspect moet zijn blijft onduidelijk, en zal in de jurisprudentie van het HvJ uitgewerkt moeten worden.

Overigens heeft het subsidiariteitsbeginsel alleen betrekking op bevoegdheden, anders dan de exclusieve bevoegdheden van de EU. Een exclusieve bevoegdheid van de EU betekent dat de lid-staten die bevoegdheid zelf niet (meer) kunnen en mogen uitoefenen. Voorbeelden van zo'n exclusieve bevoegdheid van de EU zijn: de handelspolitiek en het landbouwbeleid.

§ 4.2. Nationale beleidsvrijheid voor harmonisatie

Zolang de EG nog geen actie heeft ondernomen op een bepaald gebied, zijn de lid-staten relatief vrij in hun handelen. Hun eigen beleidsruimte met betrekking tot milieubescherming worden alleen begrensd door de algemene verdragsbepalingen, in het bijzonder met betrekking tot de intra-communautaire handel, belastingheffing en steunverlening. De lid-staat kan op deze terreinen dus vrij zelfstandig inhoud geven aan zijn eigen milieubeleid.⁹⁶

Hierop bestaat een uitzondering: betreft het een **exclusieve** bevoegdheid van de Gemeenschap, dan zijn de staten niet bevoegd terzake een zelfstandig beleid te voeren, ook niet indien de EG nog geen gebruik heeft gemaakt van die bevoegdheid.

§ 4.3. Beleidsvrijheid na harmonisatie

Zodra de EG inzake een onderwerp regelgeving heeft uitgevaardigd, worden de grenzen van het handelen van de lid-staten allereerst bepaald door het secundaire recht in casu, zijnde een richtlijn, verordening en dergelijke.⁹⁷ Hierbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen de aard van de bevoegdheid van de EG, en het beoogde harmonisatieresultaat van de communautaire regeling.

Allereerst de aard van de bevoegdheid. Op bepaalde terreinen bezit de EG een exclusieve bevoegdheid, wat wil zeggen dat de EG -met uitsluiting van de lid-staten- bevoegd is tot het stellen van regels. De lid-staten hebben hier geen enkele restbevoegdheid, ook niet indien de EG nog geen regelgeving op dit gebied heeft uitgevaardigd.⁹⁸

Op andere terreinen heeft de EG een **concurrerende** bevoegdheid. Dit betekent dat zolang de Gemeenschap zelf haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend, de lid-staten bevoegd blijven zelfstandig een beleid te voeren op het desbetreffende terrein. Zodra de Gemeenschap echter haar (concurrerende) bevoegdheid uitoefent, dient de nationale beleidsvrijheid bepaald te worden aan de hand van die communautaire besluiten.

⁹⁵ nu is dit geval -met betrekking tot de bescherming van vogels- door het HvJ reeds beslist in het voordeel van de EU. Uit de zaak C-169/89 (Schotse sneeuwhoenders) kan a contrario geconcludeerd worden dat, indien er sprake is van een trekvogel, of een bedreigde vogelsoort als bedoeld in Bijlage I van de Vogelrichtlijn, de bescherming daarvan gezien moet worden als een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid.

⁹⁶ uiteraard dient het nationale beleid in overeenstemming te zijn met het overige (primaire & secundaire) EG-recht.

⁹⁷ men spreekt ook wel over "de restbevoegdheid" van een lid-staat na harmonisatie. Naast toetsing aan het secundaire recht, wordt de restbevoegdheid eveneens aan het primaire recht van de EG getoetst.

⁹⁸ een voorbeeld van zo'n exclusieve bevoegdheid is art. 113 EG betreffende de gemeenschappelijke handelspolitiek. Een lid-staat kan alleen met een specifieke machtiging van de Gemeenschap nog zelfstandig optreden.

Hierbij zijn we aangekomen bij het **beoogde harmonisatieresultaat** van de communautaire regeling:⁹⁹

- het besluit heeft **totale** harmonisatie tot doel: de EG heeft beoogd de materie uitputtend te regelen. Dit heeft als gevolg dat de lid-staten geen restbevoegdheid bezitten;
- het besluit heeft **minimum** harmonisatie tot doel: de EG waarborgt een bepaald niveau, waaronder de lid-staten niet mogen komen. De lid-staten behouden een **restbevoegdheid** tot het voeren van een strenger beleid, mits conform het Gemeenschapsrecht.

Tevens moet bepaald worden wat binnen en wat buiten de **werkings sfeer** van de richtlijn valt. Het HvJ heeft bepaald dat hierbij gelet moet worden op:

- a) de personele, territoriale en materiële reikwijdte van de communautaire regeling;¹⁰⁰
- b) de doelstelling(en) van de communautaire regeling.¹⁰¹

Punt a) zal duidelijk zijn, maar punt b) behoeft nadere toelichting. Als de nationale regelgeving de bescherming van het milieu tot doel heeft en de communautaire regeling niet, dan laat de laatste regeling de eerste onverlet. Met andere woorden: indien de nationale wetgeving andere doelstellingen nastreeft dan de Gemeenschapsregeling, is dat in beginsel toegestaan.

Het valt overigens niet in abstracto te zeggen wanneer er nu wel of geen sprake is van totale harmonisatie. Per maatregel zal bekeken moeten worden of deze maatregel totale harmonisatie beoogd.

⁹⁹ zie eveneens Jans, Hoofdstuk III (pp. 97-125).

¹⁰⁰ zie ter illustratie HvJ zaken 125/88 en 94/83.

¹⁰¹ HvJ zaak 141-143/81.

5. Het Secundaire Europese Milieurecht¹⁰²

De Europese regelgeving betreffende de bescherming van het water (en dus van de Noordzee) heeft primair tot doel het voorkomen van verontreiniging aan de bron: **de brongerichte aanpak**. Binnen deze regelgeving kan onderscheid worden gemaakt tussen horizontale milieuregelgeving en sectorregelgeving. Met het laatste wordt bedoeld de regelgeving die betrekking heeft op één sector van het milieu, lucht en bodem of dergelijke; horizontale milieuregelgeving betreft regelgeving die op meerdere sectoren van het milieu van toepassing is.

In het hieronderstaande zullen per communautair besluit alleen die bepalingen aan de orde, komen die van belang zijn voor DNZ. Daarnaast zal voor elk communautair besluit, voor zover het besluit dit noodzakelijk maakt, vermeld worden in welke nationale regelgeving van Nederland dit is uitgewerkt.¹⁰³ De hieronderstaande behandeling van de communautaire besluiten kan slechts van globale aard zijn. Een meer gedetailleerde behandeling van elk besluit zou de leesbaarheid van dit stuk niet ten goede komen. Voor de details moet dan ook de betrokken maatregel zelf doorgenomen worden.

Het 5e Milieu-actieplan van de Gemeenschap noodzaakt een andere behandeling; het betreft geen bindende communautaire regelgeving, maar een soort beleidsvoornemen van de EG voor een periode van 7 jaar. Dit zal als eerste behandeld worden. Ook de Groenboeken van de Commissie zijn geen regelgeving in juridische zin, maar voornemens om op een bepaald gebied van het milieu (bijvoorbeeld vervoer) te komen tot regelgeving. In dit opzicht fungeren de Groenboeken als belangrijke indicatoren van mogelijk op handen zijnde communautaire regelgeving.

¹⁰² zie Bijlage 1 voor de verschillende soorten besluiten. Wat betreft de implementatieverplichting van de secundaire regelgeving voor Nederland als lid-staat, zie: pp. 9-28 '101 praktijkvragen' (ibidem noot 14).

¹⁰³ van het communautaire besluit zal alleen het nummer worden vermeld. Voor de juiste vindplaats in de officiële documenten, zie de achter in dit werkstuk opgenomen lijst van aangehaalde communautaire besluiten.

§ 1. Het 5e Milieu-actieplan van de EU

Vanaf 1973 tot 1993 heeft de EU 4 Milieu-actieprogramma's (MAP's) opgesteld, elk met een gemiddelde looptijd van zo'n 4 jaar.¹⁰⁴ Deze MAP's zijn geen regelgeving in de juridische zin van het woord. Deze programma's geven de prioritaire beleidsplannen voor een aantal jaren weer. Doel van de MAP's is een gezamenlijk milieubeleid te creëren voor de lid-staten.

In 1993 heeft de Raad het 5e MAP aangenomen, dat het milieubeleid voor de komende 6 tot 7 jaar uitstippelt.¹⁰⁵ Overigens werden de MAP's vóór de inwerkingtreding van het EU-verdrag door de Commissie opgesteld waarna de Raad haar goedkeuring hieraan gaf door middel van een Resolutie. Het EU-verdrag heeft echter de milieutitel van het EG-verdrag gewijzigd, en de MAP's een verdragsbasis verschaft in art. 130S lid 3 EG. Nu dient een MAP overeenkomstig de co-decisieprocedure vastgesteld te worden, waarmee een MAP een officieel EG-besluit is geworden.

Het 5e actieplan heeft als uiteindelijke doel te komen tot een duurzame ontwikkeling,¹⁰⁶ doch in het plan zelf wordt reeds onderkend dat dit niet volledig bereikt kan worden binnen de looptijd van het 5e MAP. De volgende actiegebieden worden -binnen de doelgroepen industrie, energie, verkeer & vervoer, landbouw en toerisme- als prioritair beschouwd:¹⁰⁷

- duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen;
- geïntegreerde bestrijding van verontreiniging en preventie van afval;
- beperking van het verbruik van niet-duurzame energie;
- verbetering van het mobiliteitsbeheer;
- verbeteren van de kwaliteit van het stedelijk milieu;
- verbetering van de volksgezondheid en de veiligheid.

Met betrekking tot het te gebruiken instrumentarium breekt dit 5e programma met de 4 voorafgaande; voor het eerst wordt erkend dat wetgeving alleen niet afdoende zal zijn. Daarom zal gekozen worden voor een uitbreiding van het instrumentarium met:

- a) informatieverschaffing;
- b) wetenschappelijk onderzoek en technologische ontwikkeling;
- c) sectorale planning en ruimtelijke ordening;
- d) opleiding;
- e) financieel instrumentarium.

Het subsidiariteitsbeginsel van art. 3B EG speelt in het 5e MAP een belangrijke rol: het Europese milieubeleid van 1993-2000 dient hierop gebaseerd te worden.

De uiteindelijke algemene doelstelling met betrekking tot het **zeewater**-beleid (voor de DNZ de Noordzee) is:

*"beperking van de lozingen van alle door hun toxiciteit, persistentie en neiging tot accumulatie eventueel ongunstige milieu-effecten veroorzakende stoffen tot een niveau dat verenigbaar is met een strenge ecologische kwaliteitsnorm voor alle oppervlaktewateren."*¹⁰⁸

¹⁰⁴ 1e MAP 1973-1976 (Pb C 112/3 1973); 2e MAP 1977-1981 (Pb C 139 1977; 3e MAP 1982-1986 (Pb C 46 1983); 4e MAP 1987-1992 (Pb C 328 1987).

¹⁰⁵ 5e MAP 1993-2000 (Pb C 138 1993); deze MAP is eind 1995 herzien. Zie ook: Jans, pp. 299-301 en ledema en van de Ven pp. 208-213.

¹⁰⁶ zie hierboven bij § 3. van Hoofdstuk 3.

¹⁰⁷ p. 14 van het 5e MAP. Bij de keuze van deze doelgroepen heeft de Commissie zich laten leiden door de problemen die er op dit moment zijn of zullen komen binnen de lid-staten.

¹⁰⁸ p. 54 5e MAP.

Hierbij zullen binnen de periode 1993-2000 de volgende maatregelen genomen worden:

- maatregelen gericht op de preventie van de door scheepvaart veroorzaakte milieuschade (verlies van olie/vracht, alsmede beperking van de door de normale activiteiten veroorzaakte verontreiniging);
- beperking van de onopzettelijke en door normale activiteiten veroorzaakte verontreiniging (door schepen van kleine tonnage);
- economische en fiscale maatregelen.

De uiteindelijke, algemene doelstelling met betrekking tot de **kustgebiedenbeleid** is:

*"duurzame ontwikkeling van de kustgebieden en haar natuurlijke rijkdommen in overeenstemming met het draagvermogen van het milieu in de kustgebieden."*¹⁰⁹

Het 5e MAP geeft voor het kustgebiedenbeleid voor de periode 1993-2000 geen specifieke maatregelen, doch volstaat met algemene doelstellingen en instrumenten:¹¹⁰

- hogere prioriteit voor milieubehoefte van kustgebieden, waaronder een betere coördinatie van het desbetreffende communautaire beleid, alsmede tussen de communautaire, nationale en regionale niveaus.
Instrument: opzetten van een kader van geïntegreerde beheersplannen op de aangewezen niveaus;
- opzetten van een operationeel kader geïntegreerde planning en beheer.
Instrument: 1) verbeteren know-how en uitwisseling van informatie;
2) opzetten verbeteren van databanken en relevante indicatoren;
- ontwikkeling van criteria voor een beter evenwicht inzake landgebruik en behoud en exploitatie van natuurlijke rijkdommen.
Instrument: proefproject inzake geïntegreerd beheer van kustzones;
- bewustmakingscampagnes gericht op het grote publiek, de bevoegde instanties en de economische actoren.
Instrument: 1) informatiecampagnes (educatie / beroepsopleiding / financiële ondersteuning van demonstratieprojecten en innoverende initiatieven (LIFE);
2) verbetering van criteria om het duurzame karakter van projecten en programma's te garanderen (onder andere MER).

Hoewel in het 5e MAP de kwaliteit van het zeewater en de kustzones eveneens vermeld worden, wordt -gezien het bovenstaande- de nadruk gelegd op milieubescherming op het land. Tevens zijn de doelstellingen en maatregelen inzake het zeewater beperkt van aard, en met betrekking tot de kustzones te algemeen en vaag omschreven.

De verwachting is dan ook dat er niet al te veel specifieke regelgeving met betrekking tot het water zal worden uitgevaardigd door de EU in de periode 1993-2000.

¹⁰⁹ p. 57 5e MAP.

¹¹⁰ p. 57 5e MAP.

§ 2. Groenboeken van de Commissie betreffende het milieu

§ 2.1. Juridische status van de Groenboeken

Groenboeken zijn geen Europese regelgeving in juridische zin. Ze worden door de Commissie opgesteld en aan de Raad doorgestuurd. De Raad geeft haar mening over het desbetreffende Groenboek, en neemt het middels een resolutie aan.

Groenboeken zijn bedoeld om betreffende een bepaald onderwerp een discussie op gang te brengen tussen alle relevante actoren binnen de Gemeenschap. De betrokken partijen kunnen binnen een vastgestelde periode hun commentaar op een bepaalde materie overleggen aan de Commissie. De Commissie beschikt hierdoor over voldoende informatie om -weloverwogen- hierover voorstellen tot regelgeving te formuleren.

Hier word het belang van de Groenboeken voor DNZ duidelijk: indien DNZ alert is op recente uitgekomen, relevante Groenboeken kan zij participeren in de discussie betreffende dat onderwerp en haar meningen en opvattingen kenbaar maken aan de Commissie.

§ 2.2. Groenboek inzake vervoer en milieu¹¹¹

Dit Groenboek erkent de noodzaak tot inperking van de vervuiling van het milieu door het vervoer ter land, zee en in de lucht. Getracht wordt -overeenkomstig het 5e MAP- te komen tot "duurzaam vervoer".

Met betrekking tot waterverontreiniging wordt vastgesteld dat de operationele verontreiniging groot is (80%), en een enorme invloed heeft op het maritieme milieu. Doel is dan ook om deze vorm van lozingen, alsmede de incidentele lozingen, te voorkomen door onder andere:

- a) minimumeisen voor schepen in te stellen (technische maatregelen);
- b) standarisatie nationale regelgeving van de lid-staten;
- c) opleiding personeel;
- d) onderzoek- en ontwikkelingsprogramma's.

Gezien de inhoud van dit Groenboek, kan geconcludeerd worden dat de nadruk komt te liggen op technische voorschriften waaraan schepen dienen te voldoen, en dat specifieke maatregelen betreffende de bescherming van de Noordzee niet zullen worden genomen.

§ 2.3. Groenboek inzake herstel milieuschade¹¹²

Dit Groenboek gaat in op de civielrechtelijke aspecten van aansprakelijkheid voor milieuschade in algemene zin. Allereerst worden de verschillende juridische aansprakelijkheidstelsels besproken (schuld- of risico-aansprakelijkheid; individuele of collectieve aansprakelijkheid), alsmede de resultaten van een rechtsvergelijkend onderzoek naar aansprakelijkheid voor milieuschade in de verschillende lid-staten en internationale regelingen.

Tenslotte gaat de Commissie over tot het bepalen van het standpunt van de EU inzake aansprakelijkheid voor milieuschade. Ze concludeert dat indien de schade terug te herleiden valt tot individuele schadeveroorzakers, de schadevergoeding door middel van wettelijke aansprakelijkheid verhaald behoort te worden. Indien de veroorzakers van de milieuschade niet geïdentificeerd kunnen worden, zou een collectieve schadevergoedingsregeling op zijn plaats zijn.

Vermeld dient nog te worden dat de Commissie constateert dat 1) het begrip milieu(schade) moeilijk te definiëren is, en 2) dat de civielrechtelijke aansprakelijkheid binnen de lid-staten in de richting van risico-aansprakelijkheid gaat.

¹¹¹ COM (92) final.

¹¹² COM (93) 47 final.

§ 3. Richtlijnen

Richtlijnen zijn bedoeld ter harmonisatie van nationale wetgeving van de verschillende lid-staten.¹¹³ Harmonisatie is vooral noodzakelijk indien uiteenlopende nationale regelgeving de werking van de interne markt nadelig beïnvloeden. Het centrale harmonisatie-artikel is 100A EG. Art. 130S wordt eveneens in toenemende mate gebruikt voor harmonisatie op milieugebied.

De behandeling van de Richtlijnen vereist, voor de overzichtelijkheid, een meer schematische aanpak. Bij elke Richtlijn wordt daarom eerst kort de inhoud, dan de nationale implementatie en tenslotte de harmonisatiemethode behandeld. Hierbij wordt alleen aangegeven wat belangrijk is voor DNZ; niet alle Richtlijnbepalingen worden hier stap voor stap behandeld, en evenmin wordt iedere nationale wet- en regelgeving vermeld, die uitvoering geeft aan een specifieke Richtlijn.

§ 3.1. Richtlijnen met betrekking tot afvalbeheer

§ 3.1.1. Richtlijn 75/439 inzake de verwijdering van afgewerkte olie (zoals gewijzigd bij Richtlijn 87/101)

Inhoud: regeneratie, verbranding of opslag van afgewerkte olie, zonder vermijdbare schadelijke gevolgen voor mens en milieu, is onderworpen aan vergunningstelsel. Algemeen verbod op lozing van afgewerkte olie in de territoriale zeewateren en draineringssystemen (art. 4 sub a).

Nationale uitwerking: Wet Milieubeheer; Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren; Wet Verontreiniging Zeewater; Wet Milieugevaarlijke stoffen; Vergunningbesluit afgewerkte olie (KB van 20.3. 1979, Stb. 1979-124); Besluit Coördinatie toezicht chemische afvalstoffen (KB van 15.12.1977, Stb. 1977-730); Regeling afgewerkte olie (Stc. 1987-81); Besluit inzameling afgewerkte olie (KB van 24.11.1993, Stb. 1993-613).

Harmonisatiemethode: minimumharmonisatie (strengere nationale regelgeving is toegestaan).

§ 3.1.2. Richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen (zoals gewijzigd bij Richtlijn 91/156, en aangevuld door Beschikking 94/3)

Inhoud: nuttige toepassing of verwijdering van afvalstoffen is onderworpen aan een vergunningstelsel; verplichting voor de lid-staten voor de verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen zonder nadelige gevolgen voor milieu (o.a. water (art. 4)). Algemeen verbod op onbeheerd achterlaten of ongecontroleerd lozen of verwijderen van afvalstoffen (art. 4).

Onder verwijdering wordt onder andere het lozen in zeeën en oceanen, inclusief het ingraven in de zeebodem bedoeld (art. 1 sub e Jo Bijlage IIA). Dit is onderworpen aan een vergunningstelsel (art. 9 Jo Bijlage IIA).

De richtlijn is niet van toepassing op afvalstoffen die ontstaan bij opsporing, winning, behandeling en opslag van delfstoffen (o.a. boorgruis en ander boorafval), alsmede niet op afvalwater. Overigens is dit een algemene richtlijn; op grond van artikel 2 lid 2 is het mogelijk om voor bepaalde categorieën afvalstoffen bijzondere of aanvullende bepalingen vast te stellen (zie bijvoorbeeld Richtlijn 91/689).

Instelling van een comité bestaande uit nationale vertegenwoordigers, met adviserende bevoegdheden naar de Commissie met betrekking tot aanpassing Bijlagen aan de technische en wetenschappelijke vooruitgang (artt. 18 Jo 17).

¹¹³ zie § 2.3. van Hoofdstuk 1 voor de implementatie(verplichtingen) van richtlijnen.

Nationale uitwerking: Wet Milieubeheer; Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren; Wet Verontreiniging Zeewater; Vergunningbesluit afgewerkte olie (KB van 20.3.1979, Stb. 1979-124); Besluit Coördinatie toezicht chemische afvalstoffen (KB van 15.12.1977, Stb. 1977-730); Besluit aanwijzing gevaarlijke stoffen (KB van 25.11.1993, Stb. 1993-617).

Harmonisatiemethode: onduidelijk: 75/442 is gebaseerd op artt. 100 Jo 235, wat impliceert dat er totale harmonisatie bedoeld is; 91/156 tot wijziging van 75/144 is echter gebaseerd op art. 130S, waardoor lid-staten art. 130T voor verder gaande maatregelen kunnen inroepen, dus minimumharmonisatie.

§ 3.1.3. Richtlijn 91/271 betreffende stedelijk afvalwater

Inhoud: Doel van de Richtlijn is de bescherming van het milieu tegen de nadelige gevolgen van lozingen van afvalwater (art. 2). Allereerst zijn de lid-staten verplicht er voor te zorgen dat afvalwater van agglomeraties en de industrie in opvangsystemen terecht komen (bijvoorbeeld riool), waarnaar het behandeld dient te worden (artt. 3-8). Voor opvangsystemen en behandeling, alsmede lozingen in kwetsbare gebieden (die op grond van de artt. 5 & 6 door de lid-staat aangewezen kunnen worden) gelden strengere eisen. Lozingen van stedelijk afvalwater door waterzuiveringsinstallaties in de kustwateren, alsmede de directe lozingen van biologisch afbreekbaar industrieel afvalwater in de kustwateren, dienen onderworpen te zijn aan voorafgaande voorschriften en/of bijzondere vergunningen.

Nationale uitwerking: Wet Milieubeheer; Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren; Wet Verontreiniging Zeewater.

Harmonisatiemethode: minimumharmonisatie (gelet op de aard van de Richtlijn (geen grensoverschrijdend effect), de rechtsbasis (art. 130S) en bepaalde bevoegdheden van de lid-staten op grond van de Richtlijn).

§ 3.1.4. Richtlijn 91/689 betreffende gevaarlijke afvalstoffen (zoals gewijzigd door Richtlijn 94/31 en aangevuld door Beschikking 94/904)

Richtlijn 78/319 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen is vervangen door deze Richtlijn, en ingetrokken door Richtlijn 94/31.

Inhoud: dit is een dochterrichtlijn van Richtlijn 75/442. Tenzij anders bepaald is de Richtlijn 75/442 dan ook van toepassing op deze richtlijn. Dit betekent dat het storten van gevaarlijke afvalstoffen in de zee onderworpen is aan een vergunningstelsel. De Richtlijn is van toepassing op gevaarlijke afvalstoffen zoals gedefinieerd in de Bijlagen van deze Richtlijn. Onder gevaarlijke afvalstoffen valt onder andere baggerspecie (Bijlage I) en stoffen die gevaarlijk beschouwd moeten worden vanwege de bestanddelen (Bijlage II) dan wel de eigenschappen (Bijlage III) die ze bezitten. Bij het Besluit 94/904 zijn een aantal afvalstoffen aan Bijlage 3 toegevoegd.

Nationale uitwerking: Besluit aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen (KB van 25.11.1993, Stb. 1993-617).

Harmonisatiemethode: minimumharmonisatie (strengere nationale regelgeving is toegestaan).

§ 3.1.5. Richtlijn 93/75 minimumeisen schepen met gevaarlijke of verontreinigende goederen

Inhoud: doel is informatieverschaffing door exploitanten of kapiteins van schepen, aan de bevoegde nationale instanties betreffende schepen die naar of uit de zeehavens van de Gemeenschap varen en die in bulk of in verpakte vorm gevaarlijke of verontreinigende goederen vervoeren (art. 1). Hiertoe worden de exploitanten en kapiteins van zulke schepen verplicht de in Bijlage I van deze Richtlijn gegevens te verschaffen bij de uitvaart, alsmede ingeval van een incident op zee dat de kust van de havenstaat bedreigt (artt. 5 & 6). Daarnaast is er voor de lid-staten de verplichting informatie aan andere lid-staten te verschaffen over schepen die een gevaar opleveren voor het maritieme milieu (art. 10).

De Richtlijn kan aangepast worden aan wetenschappelijke en technische vooruitgang, en aan IMO-regels. Dit gebeurt door gebruikmaking van een regelgevend Comité (art. 11 Jo 12).

Nationale uitwerking: is formeel nog niet door de Nederlandse overheid geïmplementeerd.

Harmonisatiemethode: minimumharmonisatie (strengere nationale regelgeving is toegestaan).

§ 3.1.6. Richtlijn 95/21 naleven internationale normen schepen

Inhoud: deze Richtlijn is in zoverre belangrijk voor DNZ, dat één van de taken van DNZ een signalerende taak is. Hoewel de bevoegdheden op grond van dit besluit bij andere overheidsonderdelen ligt (bijvoorbeeld DGSM en douane), is het van belang dat DNZ doorgeeft aan de bevoegde instanties van een schending van deze richtlijnbevestigingen.

De Richtlijn heeft tot doel het sterk verminderen van het aantal schepen die niet aan de normen voldoen, in de wateren onder de jurisdictie van de lid-staten. Het regelt onder andere de inspectieverplichtingen, de inspectieprocedure en de te inspecteren documenten.

Nationale uitwerking: is formeel nog niet door de Nederlandse overheid geïmplementeerd (de uitvoeringstermijn is nog niet verstreken (juni 1996)).

Harmonisatiemethode: minimumharmonisatie (strengere nationale regelgeving is toegestaan).

§ 3.2. Richtlijnen met betrekking tot bescherming van water

§ 3.2.1. Richtlijn 76/160 betreffende kwaliteit zwemwater

Inhoud: is van toepassing op alle (delen van) wateren, te weten stromende of stilstaande zoete wateren en zeewater, waarin het baden uitdrukkelijk is toegestaan dan wel niet is verboden (art. 1 sub a). Doel is het verbeteren dan wel in stand houden van de kwaliteit van het zwemwater overeenkomstig vastgestelde parameters.

Nationale uitwerking: Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren; Wet Milieubeheer; Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren (KB van 3.2.1994, Stb. 1994-89).

Harmonisatiemethode: minimumharmonisatie (strengere nationale regelgeving is toegestaan).

§ 3.2.2. Richtlijn 76/464 betreffende verontreiniging aquatisch milieu

Inhoud: van toepassing op territoriale zeewateren en kustwateren. Verbod op lozingen van gevaarlijke stoffen uit Bijlage I die verontreiniging veroorzaken; vermindering verontreiniging door gevaarlijke stoffen uit Bijlage II (art. 2). Voorafgaande vergunning voor lozingen van gevaarlijke stoffen uit Bijlage I, onderworpen aan emissienormen / grenswaarden (art. 3 Jo 5); voorafgaande vergunning voor lozingen van gevaarlijke stoffen uit Bijlage II, onderworpen aan emissienormen die vastgesteld worden aan de hand van kwaliteitsdoelstellingen. Ook voor lozingen van deze gevaarlijke stoffen via pijpen in de territoriale of volle zee, dan wel de kustwateren gelden dezelfde eisen.

De richtlijn is niet van toepassing op lozingen van baggerspecie, het bedrijfsmatig lozen vanaf schepen in de territoriale zee en het storten van afvalstoffen vanaf schepen in de territoriale zee.

De Raad stelt, op voorstel van de Commissie, de grenswaarden uit Bijlage I vast; de lid-staten stellen de kwaliteitsdoelstellingen voor Bijlage II vast, rekening houdende met bestaande richtlijnen.

Nationale uitwerking: Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (o.a. in art. 14 / 15); Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren (KB van 3.11.1983, Stb. 1983-606).

Harmonisatiemethode: minimumharmonisatie (strengere nationale regelgeving is toegestaan).

§ 3.3. Richtlijnen betreffende de bescherming van gebieden

§ 3.3.1. Richtlijn 92/43 instandhouding habitats en de wilde flora en fauna

Inhoud: doel is het in het algemeen waarborgen en in stand houden van de biologische diversiteit in de Gemeenschap. Dit geschiedt door het aanwijzen van bepaalde soorten habitats (Bijlage I) als speciale beschermingszones, en beschermingsmaatregelen voor bepaalde planten- en diersoorten (Bijlage II). Dit gebeurt door middel van het aanwijzen van bepaalde soorten habitats /dier- / plantsoorten als communautair belang.

Nationale uitwerking: Vogelwet / Natuurbeschermingswet.

Harmonisatiemethode: naar alle waarschijnlijkheid minimumharmonisatie; rechtsbasis is art. 130S, en er is geen expliciet verbod op strengere maatregelen, en bescherming van het milieu door strengere maatregelen zullen de interne markt niet zwaar treffen.

§ 3.4. Algemene milieuriichtlijnen

§ 3.4.1. Richtlijn 85/337 betreffende milieu-effectrapportage

Inhoud: van toepassing op projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, waaronder projecten betreffende de ontginning van bodemschatten. De richtlijn is niet van toepassing op projecten met defensiedoeleinden, alsmede niet op projecten die in detail worden opgenomen in een specifieke nationale wet.

Projecten die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben, dienen onderworpen te worden aan een beoordeling van die effecten alvorens een vergunning mag worden verleend. Welk soort project aan welke procedure onderworpen dient te worden, is vastgelegd in Bijlage I en II van de Richtlijn; Bijlage II heeft o.a. betrekking op winning van zand, olie en gas alsmede het terugwinnen van land op de zee en het leggen van oliepijpleidingen.

Nationale uitwerking: Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne / Hst. 7 van de Wet Milieubeheer / Besluit Milieu-effectrapportage (KB van 4.7.1994, Stb. 1994-540).

Harmonisatiemethode: minimumharmonisatie (strengere nationale regelgeving is toegestaan).

§ 3.4.2. Richtlijn 90/313 inzake toegang milieu-informatie

Inhoud: verplichting overheidsinstellingen (van lid-staten) tot het beschikbaar stellen, op aanvraag, van milieu-informatie aan ieder particulier of rechtspersoon zonder dat deze een belang behoeven aan te tonen. Hiervoor mag een redelijke vergoeding worden verlangd. De aanvraag mag slechts worden geweigerd indien inwilliging van het verzoek afbreuk zou doen aan onder andere de openbare veiligheid, defensie en vertrouwelijke industriële en commerciële informatie. Tevens wordt een verzoek afgewezen indien dit verzoek te algemeen geformuleerd of kennelijk onredelijk is.

Deze verplichting tot informatieverschaffing geldt voor de nationale, regionale en lokale overheden. Termijn is maximaal 2 maanden. Art. 2 bepaalt wat er onder milieu-informatie verstaan dient te worden.

Nationale uitwerking: Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne.

Harmonisatiemethode: het lijkt erop dat de lid-staten, gezien het doel, niet mogen afwijken van de richtlijn, hoewel een vrijer regime de openbaarheid ten goede komt.

§ 4. Verordeningen

§ 4.1. Verordening 1210/90 inzake het Milieuagentschap

Deze Verordening richt het Europees Milieuagentschap op. Beoogd wordt te komen tot een Europees milieuobservatie- en informatienetwerk (art. 1). Taken van dit Agentschap zijn onder andere: het opzetten en in stand houden van het Netwerk inzake milieuobservatie en -informatie; verzamelen en evalueren van gegevens betreffende de toestand van het milieu; de Gemeenschap en de lid-staten voorzien van objectieve en betrouwbare informatie; zorgen voor een ruime verspreiding van betrouwbare milieu-informatie (art. 2). Onder andere wordt aan de volgende werkerreinen van het Agentschap voorrang gegeven: bescherming van de kust; waterkwaliteit en -verontreiniging.

Het Netwerk bestaat uit nationale informatienetwerken, nationale knooppunten (= een door de lid-staat aangewezen informatie-organisatie) en thematische centra (art. 4). Zie voor de institutionele aspecten van het Agentschap de artt. 8-10 van deze Verordening.

Uiterlijk eind 1992 diende de Raad een besluit te nemen over de verdere taken van het Agentschap (art. 20). Dit is tot op heden niet gebeurd.

§ 5. Beschikkingen

§ 5.1. Beschikking 86/85 inzake instelling informatiesysteem voor de controle op, en de beperking van verontreiniging van de zee en de voornaamste binnenwateren door olie en andere gevaarlijke stoffen (deze Beschikking vervangt Beschikking 81/971; is gewijzigd door Beschikking 88/346)

Dit informatiesysteem bevat o.a. (art. 1):

- a) een lijst van de nationale en gezamenlijke plannen ter bestrijding van dit soort verontreinigingen;
- b) een inventaris (aan de hand van Bijlage I) van de middelen ter bestrijding van dit soort verontreinigingen;
- c) een lijst van eigenschappen en gedrag van olie en andere gevaarlijke stoffen (aan de hand van Bijlage II).

§ 6. Besluiten

Het Besluit 75/437 houdende sluiting Verdrag van Parijs (zoals gewijzigd bij Besluit 87/57; aangevuld door Besluit 85/613) wordt hier niet verder behandeld, aangezien er door de Commissie op 9 januari 1995 een voorstel voor een beschikking betreffende de sluiting (namens de Gemeenschap) van het Verdrag inzake de bescherming van het marine milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan, bij de Raad is ingediend (95/C 172/1). Dit Verdrag vervangt zowel het verdrag van Parijs als het verdrag van Oslo. Zie hieronder bij § 7.1.

§ 6.1. **Besluit 80/686 instellen Raadgevend Comité lozingen koolwaterstoffen en andere gevaarlijke stoffen in zee** (zoals gewijzigd bij besluit 85/208 en 87/144)

Dit besluit stelt een Raadgevend Comité in, voor de controle op en de beperking van lozingen van koolwaterstoffen en andere gevaarlijke stoffen in de zee (art. 1). Dit Comité heeft tot taak de Commissie te adviseren en haar de gelegenheid te geven informatie en bestaande ervaringen in de lid-staten te verzamelen betreffende maatregelen inzake dit soort lozingen (art. 2).

Het Comité bestaat uit 2 regeringsdeskundigen per lid-staat, met een bevoegdheid op de in art. 2 bedoelde gebieden (art. 3).

§ 6.2. **Besluit 84/358 betreffende sluiting verdrag van Bonn**

De Gemeenschap treedt, naast de lid-staten die al toetreden zijn tot dit verdrag, toe tot de Overeenkomst inzake samenwerking bij het bestrijden van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen. Het betreft hier dus een concurrerende bevoegdheid van de Gemeenschap. De reden tot toetreding van de EU is dat de Gemeenschap hierdoor, naast de lid-staten, deel neemt aan de algemene bescherming van de Noordzee (zie hiertoe ook Besluit 80/686).

§ 6.3. **Besluit 85/613 betreffende aanvaarding door de Gemeenschap van de besluiten inzake lozingen cadmium en kwik op grond van het Verdrag voorkoming verontreiniging vanaf het land**

Deze besluiten beogen elke lozing van cadmium en kwik door industriële sectoren, in de zee of in rivieren die het water beïnvloeden, te onderwerpen aan voorafgaande toestemming. In de Bijlagen zijn emissiegrenswaarden vastgesteld voor lozingen van deze stoffen.

§ 7. Voorstellen tot regelgeving:

§ 7.1. Voorstel 95/C 172/01 voor een beschikking inzake de sluiting van het OSPAR-verdrag

Inhoud: de Gemeenschap zal naast de lid-staten toetreden tot het verdrag. Het betreft een concurrerende bevoegdheid, dat eveneens blijkt uit art. 20 lid 2 van het Verdrag. Dit Verdrag vervangt het verdrag van Oslo en het verdrag van Parijs, en is o.a. van toepassing op de Noordzee.

Verplichtingen in het verdrag zijn niet streng omschreven, zoals blijkt uit de gebruikte formuleringen van de verdragsverplichtingen (bijvoorbeeld "...nemen alle mogelijke maatregelen.." uit art. 1 en "...ondernemen..alle mogelijke stappen.." uit de artt. 3-6). De enige concrete verplichtingen voor de lid-staten zullen voortvloeien uit de Bijlagen en de te nemen besluiten (ex art. 13). Doch ook de verbindendheid van deze besluiten is afhankelijk gesteld van voorwaarden (zie art. 13 lid 2).

De krachtens de Verdragen van Oslo en Parijs genomen besluiten, aanbevelingen en akkoorden blijven hun rechtskracht behouden, voor zover verenigbaar met dit Verdrag of niet uitdrukkelijk vervallen verklaard (art. 31).

§ 8. Resoluties

Alleen de meest recente resoluties van de Raad, in omgekeerde chronologische volgorde, zijn hieronder opgenomen. Reden hiervoor is dat een resolutie veelal een voorbode is van toekomstige regelgeving van de EU. De oudere resoluties zijn dus reeds omgezet in communautaire regelgeving.

§ 8.1. Resolutie 93/C 271/1 betreffende gemeenschappelijk beleid veiligheid op zee

Doel is de veiligheid op de zee te verbeteren en bij te dragen aan de voorkoming van verontreiniging van de zeeën rond de Gemeenschap. De Raad spoort hiertoe de Commissie aan te komen met voorstellen van regelgeving, onder andere op het gebied van wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging, en een Comité Veiligheid op Zee.

Zie ook hieronder bij § 4.10. betreffende de mededeling van de Commissie (betreffende een Gemeenschappelijk beleid inzake de veiligheid op zee) waarnaar de Raad verwijst in deze Resolutie, en ook steunt.

§ 8.2. Resolutie 94/C 135/2 betreffende een communautaire strategie geïntegreerd beheer kustzones

De Commissie werd reeds in resolutie 92/C 59/1 van 25 februari 1992 opgeroepen tot het instellen van een communautaire strategie voor een geïntegreerd beheer van de Gemeenschappelijke kustzones, doch heeft hier, gezien deze resolutie, tot op heden geen gehoor aan gegeven. Volgens deze resolutie diende de Commissie, uiterlijk binnen zes maanden na aanneming van deze resolutie, te komen met een communautaire strategie voor de gehele communautaire kuststrook.

§ 8.3. Resolutie 90/C 206/1 betreffende de voorkoming ongelukken die zeeverontreiniging veroorzaken

In deze resolutie worden de lid-staten o.a. opgeroepen elkaar bijstand te verlenen bij het vaststellen van de herkomst, het volgen en het bestrijden van verontreiniging door aardolie en andere schadelijke stoffen van het marine milieu van de Gemeenschap.

§ 9. Aanbevelingen

§ 9.1. Aanbeveling 75/436 toerekening kosten optreden overheid milieu

Deze aanbeveling is een uitvloeisel van het beginsel "de vervuiler betaalt", dat reeds in het 1e MAP erkend werd, en sinds de EA in art. 130R lid 2 E(E)G is neergelegd. Volgens deze Aanbeveling is een vervuiler degene die direct of indirect schade toebrengt aan het milieu, dan wel de voorwaarden schept voor de vervuiling die deze schade veroorzaken.

§ 9.2. Aanbeveling 83/419 bekrachtiging verdrag inzake opsporing en redding op zee (SAR)

Voorzover lid-staten dit nog niet hebben gedaan, worden ze opgeroepen toe te treden tot dit verdrag uit 1979. Dit heeft verder geen implicaties voor het communautaire recht, aangezien de EU zelf niet toe is getreden tot dit verdrag, en het aldus geen onderdeel uitmaakt van het communautaire recht.

§ 10. Mededelingen van de Commissie aan de Raad betreffende een Gemeenschappelijk beleid inzake de veiligheid op zee (COM (93) 66 Final)

Deze mededeling behelst een actieprogramma die de Commissie onderneemt op het gebied van de bescherming van de zeeën die aan de EU grenzen. Niet alleen geeft de Commissie in dit stuk haar prioriteiten weer, ook op handen zijnde regelgeving wordt vermeld.

Nadat de Commissie in deel I van deze mededeling heeft vastgesteld dat een Gemeenschappelijk beleid noodzakelijk is, stelt zij in deel II de prioritaire gebieden vast, waarop actie zal worden ondernomen:

- 1) convergerende tenuitvoerlegging van internationale normen;
- 2) uniforme oplegging van internationale regels;
- 3) ontwikkeling maritieme infrastructuur;
- 4) internationale regelgeving.

Deze gebieden hebben in het overgrote merendeel betrekking op kwaliteitseisen voor schepen die de havens van de lid-staten aan doen. Slechts kort wordt ingegaan op de bescherming van het marine milieu. Deze mededeling zal dan ook niet leiden tot veel communautaire regelgeving ter bescherming van de Noordzee, en zal dan ook van ondergeschikt belang zijn voor DNZ. Alleen een signalerende functie is hier weggelegd voor DNZ.

De volgende op handen zijnde communautaire regelgeving is desondanks belangrijk voor DNZ:

- voorstel (Besluit) tot instelling van een Comité voor de veiligheid op zee;
- onderzoek naar de haalbaarheid van een wettelijk aansprakelijkheidssysteem voor milieuschade;
- maatregel inzake de aanwijzing van kwetsbare gebieden uit milieu-oogpunt.

6. De Europese Unie en DNZ

De voorafgaande hoofdstukken waren veelal van een abstract-juridische aard. In dit Hoofdstuk zal duidelijk worden gemaakt dat dit juridisch kader van de EU belangrijk is voor DNZ. De veronderstelling dat DNZ namelijk weinig tot niets met de EG te maken heeft, is onjuist: ook al zou men niet direct te maken hebben met de EG, toch past men (indirect) het Europese recht toe (zie hierboven: implementatie in de nationale wetgeving). Alleen al door het feit dat DNZ een onderdeel uitmaakt van de Nederlandse overheid, kan een verkeerde toepassing van het communautaire recht door DNZ, aan de Staat der Nederlanden worden toegerekend.

Hoewel behandeling van de taak en doelstellingen van DNZ hier op zijn plaats zou zijn geweest, is gekozen deze in Hoofdstuk 14 § 3. betreffende de strategie bepaling van DNZ te behandelen. In § 1. zullen de beleidsinstrumenten behandeld worden in het licht van het communautaire (milieu-) recht. Ten slotte zullen in § 2. de beroepsmogelijkheden binnen de EU voor Nederland worden vermeld.

§ 1. De activiteiten van DNZ in Europees perspectief

De activiteiten die DNZ ontplooit kunnen niet los worden gezien van het Europese recht. Enerzijds worden deze activiteiten gereguleerd door het communautaire recht; anderzijds heeft DNZ, althans in theorie, de mogelijkheid dit communautaire recht te beïnvloeden. Wat dit laatste betreft wordt verwezen naar de volgende Hoofdstukken, waar dit uitvoerig zal worden behandeld. Deze paragraaf gaat uitsluitend in op de vraag of de activiteiten die DNZ onderneemt ter verwezenlijking van haar beleidsdoelstellingen, in overeenstemming zijn met het communautaire recht.

Belangrijk referentiekader hierbij is het subsidiariteitsbeginsel van de EU. Zeker met betrekking tot de Noordzee, waaraan slechts een beperkt aantal lid-staten van de EU aan grenzen, kan men zich afvragen of het beleid terzake nu door de Gemeenschap of beter door de lid-staten zelf kan worden gevoerd.

De activiteiten van DNZ die geen juridische grondslag hebben in de nationale wetgeving, zullen hier niet aan bod komen, tenzij hiervoor een Europese regeling is voor getroffen.

a) vergunningverlening

Elke vergunning¹¹⁴ die DNZ op dit moment verleent, heeft zijn juridische basis in een wet of een ander algemeen verbindend voorschrift. In dit opzicht is de vergunningverlening in overeenstemming met het communautaire (milieu)recht. De vraag of de wetgeving zelf in overeenstemming is met het communautaire recht, is reeds gedeeltelijk beantwoord in Hoofdstuk 5, § 3-10.

Gewezen moet nog worden op het feit dat in een nationaal gerechtelijke procedure, de rechter de vergunning kan toetsen aan **rechtstreeks werkende bepalingen** van het communautaire recht, eventueel aan de hand van een prejudiciële vraag. Hierbij worden door de Nederlandse rechterlijke instanties twee soorten toetsingsmethodes gehanteerd.¹¹⁵ De eerste methode betreft de concrete toetsing, waarbij de rechter de vergunning direct toetst aan het communautaire recht. Bij de tweede toetsingsmethode -de abstracte toetsing- wordt niet de vergunning, maar de nationale wetgeving waarop de vergunning is gebaseerd, getoetst aan het communautaire recht. Het verschil tussen beide toetsingsmethodes is dat -bij onverenigbaarheid met het communautaire recht- bij de abstracte toetsing de nationale grondslag van de vergunning (de wetgeving) buiten toepassing wordt gelaten, waarna de vergunning eveneens vernietigd wordt. Bij de concrete toetsing wordt alleen de vergunning vernietigd, maar blijft de nationale wetgeving, waarop de vergunning is gebaseerd, "overeind". Bij onverenigbaarheid met het communautaire recht, heeft de abstracte toetsing tot gevolg dat de vergunningverlener geen vergunningen meer kan verlenen. Immers de wetgeving waarop de vergunningen worden gebaseerd, wordt buiten toepassing gelaten zolang deze in strijd is met het communautaire recht. Bij de concrete toetsing is alleen de vergunning vernietigd, en kan op grond van de overeind gebleven wetgeving nieuwe vergunningen worden verleend.

b) handhaving wettelijke ge- en verboden

Ook hier geldt dat de geoorlooftheid van de handhaving afhankelijk is van de vraag of het wettelijk kader waarop de handhaving gebaseerd is, in overeenstemming is met het communautaire (milieu)recht.

c) gedoogbeleid

Of in een specifiek geval (actief of passief) gedogen is toegestaan, hangt af van een aantal factoren:

- is het gedogen in een bepaald geval toegestaan door het communautaire recht? Zo nee:
- is het gedoogbeleid in casu te rechtvaardigen? Indien dit niet het geval is, is er sprake van strijdigheid van het gedoogbeleid met het Gemeenschapsrecht. Uit de rechtspraak van het HvJ blijkt dat het handhaven of treffen van minder strenger nationale wetgeving (dan die het communautair besluit eist) mogelijk is, indien er sprake is van ecologische compensatie, of indien er hogere belangen (bijvoorbeeld overstroming) op het spel staan dan de milieubelangen.¹¹⁶ Dit is eveneens van toepassing op gedoogsituaties.

Deze vragen dienen van geval tot geval beantwoord te worden. Overigens is een gedoogbeleid niet toegestaan ter uitvoering van een richtlijn; implementatie van een richtlijn vereist immers een nationaal wettelijk kader.¹¹⁷

¹¹⁴ wat betreft het afgeven van een gedoogvergunning door DNZ: zie hieronder bij punt c) "gedoogbeleid".

¹¹⁵ er bestaat geen verplichting voor de Nederlandse rechters om een keuze te maken tussen beide toetsingsmethodes.

¹¹⁶ dit volgt uit de zaak C-56/90 (Leybucht).

¹¹⁷ HvJ zaak C-339/87. Het Hof bepaalde hierin dat "...het ontbreken van een met de richtlijn strijdige praktijk de betrokken lid-staat niet ontheft van zijn verplichting wettelijke en bestuurlijke maatregelen te treffen ter verzekering van een adequate omzetting van de bepalingen van de richtlijn..". Zie ook hieronder bij punt d) "convenanten".

d) convenanten¹¹⁸

Het HvJ heeft reeds geruime tijd geleden bepaald dat de nationale uitvoering van richtlijnen niet geoorloofd is zonder een juridisch kader;¹¹⁹ indicatieve meerjarenplannen, convenanten, pseudo-wetgeving, beschikkingen zonder consistent beleid en dergelijke kunnen niet worden gebruikt ter implementatie van een richtlijn in de nationale rechtsorde.¹²⁰

In het 5e MAP wordt echter aanbevolen tot stimulatie van verschillende vormen van zelfregulering, waaronder convenanten. Hoe dit zich verhoudt met de bovenvermelde jurisprudentie van het HvJ, is nog onduidelijk. Dit zal dan ook in de nabije toekomst door het HvJ verduidelijkt moeten worden.

Binnen Nederland geldt sinds 1 januari 1996 het besluit "Vaststelling Aanwijzingen voor convenanten".¹²¹ Ook in dit Besluit, in aanwijzing 5, wordt erkend dat convenanten in beginsel niet gebruikt kunnen worden als implementatie-instrument van EG-besluiten. In Aanwijzing 22 wordt daarnaast aanbevolen dat, indien twijfel bestaat over de verenigbaarheid van een convenant met het EG-recht, het convenant vóór ondertekening aan de Commissie ter goedkeuring wordt voorgelegd.¹²²

Één ding is wel zeker: een convenant is toegestaan indien het complementair aan, en aanvullend is op het communautaire milieubeleid -bijvoorbeeld verdergaande maatregelen ex artikel 100A lid 4 en 130T-en/of niet in strijd is met het communautaire (milieu)recht. Dit geldt tevens indien een bepaalde richtlijn expliciet het gebruik van convenanten toestaat (bijvoorbeeld ter implementatie).

§ 2. Beroepsmogelijkheden binnen de EU¹²³

In deze paragraaf zullen de mogelijkheden voor een lid-staat aan de orde komen om te ageren of reageren op handelingen van de EG-organen en andere lid-staten, alsmede de mogelijkheid duidelijkheid te verkrijgen over de conformiteit van nationale handelingen met het communautaire recht. Dit zijn geen sanctiemiddelen in eigenlijke zin, maar meer Europese beroepsmogelijkheden van een lid-staat, zoals die van een individu binnen een nationale rechtsorde.

DNZ kan hierbij een signalerende rol vervullen. Indien duidelijk wordt dat een andere lid-staat of een EG-instelling zijn Europese verplichtingen met betrekking tot de Noordzee niet nakomt, zou DNZ de centrale overheid hiervan op de hoogte kunnen brengen opdat deze dan de gepaste maatregelen kan nemen (§ 2.1. en § 2.2.). Met de prejudiciële beslissing oordeelt het HvJ over de uitlegging van het EG-recht, en dus indirect over de nationale regelgeving die daaraan uitvoering geeft (§ 2.3.).¹²⁴ Dit is in die zin belangrijk voor DNZ, dat hierdoor de inhoud van de nationale regelgeving waaraan DNZ haar bevoegdheden ontleent, indirect door het HvJ aangepast kan worden.

¹¹⁸ zie hierover meer: '101 praktijkvragen' pp. 75-88 (ibidem noot 14).

¹¹⁹ ibidem noot 102, alsmede HvJ zaak 96/81.

¹²⁰ volgens het HvJ, in het kader van collectieve arbeidsovereenkomsten (zaak HvJ-143/83) dient er bij gebruik van zelfregulering, een vangnetconstructie aanwezig te zijn, die er voor zorgt dat de nationale overheid ten alle tijde het bepaalde in een richtlijn in recht kan waarborgen. Uitgangspunt bij zelfregulering is en blijft dat de overheid ten opzichte van de EU verantwoordelijk blijft voor een juiste uitvoering van het communautaire recht.

¹²¹ Besluit van 18 december 1995, betreffende de Vaststelling van Aanwijzingen voor convenanten, Stc. nr. 249 van vrijdag 22 december 1995.

¹²² Aanwijzing 22 luidt: "Indien enige twijfel bestaat over de verenigbaarheid van een convenant met het EG-recht, verdient het aanbeveling het convenant vóór ondertekening ter beoordeling voor te leggen aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen, een en ander onverminderd de op grond van het EG-verdrag of andere EG-besluiten bestaande verplichtingen tot aanmelding van nationale en implementatiemaatregelen."

¹²³ ook individuen hebben, zij het beperkt, de mogelijkheid op Europees niveau te ageren tegen nationale en communautaire handelingen (art. 173 en 175 EG). De behandeling hiervan valt echter buiten het bereik van mijn onderzoek; zie hierover Jans, pp. 165-213.

¹²⁴ het HvJ kan slechts indirect een oordeel geven over de nationale regelgeving. Primaire functie van de prejudiciële vraag is de nationale rechterlijke macht van de lid-staten een antwoord te geven over de reikwijdte van het EG-recht in casu. Het HvJ is niet bevoegd de nationale regelgeving in casu onverbindend te verklaren of te vernietigen. Dit is een taak van de nationale rechterlijke instanties. Doch door de uitlegging van het EG-recht, kan het HvJ indirect invloed uitoefenen op het nationale recht van de lid-staten. De nationale rechterlijke instanties zullen namelijk aan de hand van de prejudiciële beslissing zelf oordelen of de nationale regelgeving onverenigbaar is met het EG-recht.

§ 2.1. Beroep instellen tegen een andere lid-staat vanwege het vermeende niet nakomen van verdragsverplichtingen door de andere lid-staat

Op grond van art. 170 EG kan een lid-staat, dat van oordeel is dat een andere lid-staat "...een van de krachtens dit Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen", zich wenden tot het HvJ. Allereerst dient de klagende staat zich te wenden tot de Commissie, die een met redenen omkleed advies behoort te geven. Pas dan, of indien de Commissie binnen een termijn van 3 maanden geen advies heeft gegeven, kan de lid-staat de klacht voorleggen aan het Hof, aldus art. 170 EG.

Het Hof, indien bewezen verklaard dat een lid-staat de op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, stelt daarop de maatregelen vast ter uitvoering van zijn arrest.¹²⁵ Indien de betrokken lid-staat ook in gebreke blijft bij de uitvoering van het arrest van het Hof, kan deze laatste op grond van art. 171 EG een forfaitaire som of dwangsom aan de lid-staat opleggen. Doch indien de verdragschendende lid-staat ook hieraan geen gehoor geeft, zijn de grenzen van het communautaire systeem bereikt: het HvJ heeft geen verdere dwangmiddelen ter beschikking om de desbetreffende lid-staat tot de orde te roepen. Voor de handhaving van zijn uitspraken, is het HvJ dus afhankelijk van de goede wil van de lid-staten.

§ 2.2. Beroep instellen tegen een handeling van de Raad, Commissie of het EP

Op grond van art. 173 kan een lid-staat beroep instellen bij het HvJ betreffende de wettigheid van de handelingen van de Commissie en de Raad, en wat betreft de besluiten van het EP voor zover deze rechtsgevolgen beogen voor derden. Indien het beroep door het HvJ gegrond wordt verklaard, kan het betrokken besluit worden vernietigd. Deze procedure geldt alleen voor de besluiten, zijnde geen aanbevelingen en adviezen.

Het Hof is terzake bevoegd een uitspraak te doen inzake de onbevoegdheid van het betrokken orgaan, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van het primaire of het secundaire recht dan wel misbruik van bevoegdheden. Met betrekking tot de schending van wezenlijke vormvoorschriften is het interessant te weten, dat het Hof hieronder mede verstaat het niet raadplegen van het EP terwijl dit wel voorgeschreven was.

Eveneens kan -op grond van art. 175 EG- beroep worden ingesteld bij het Hof indien het EP, de Raad of de Commissie -in strijd met het Verdrag- nalaten een besluit te nemen. Vereïste hiervoor is dat eerst het betrokken orgaan vooraf uitgenodigd is tot handelen, en dit orgaan na 2 maanden nog steeds geen standpunt heeft bepaald.

§ 2.3. De prejudiciële vraag van de nationale rechterlijke instanties

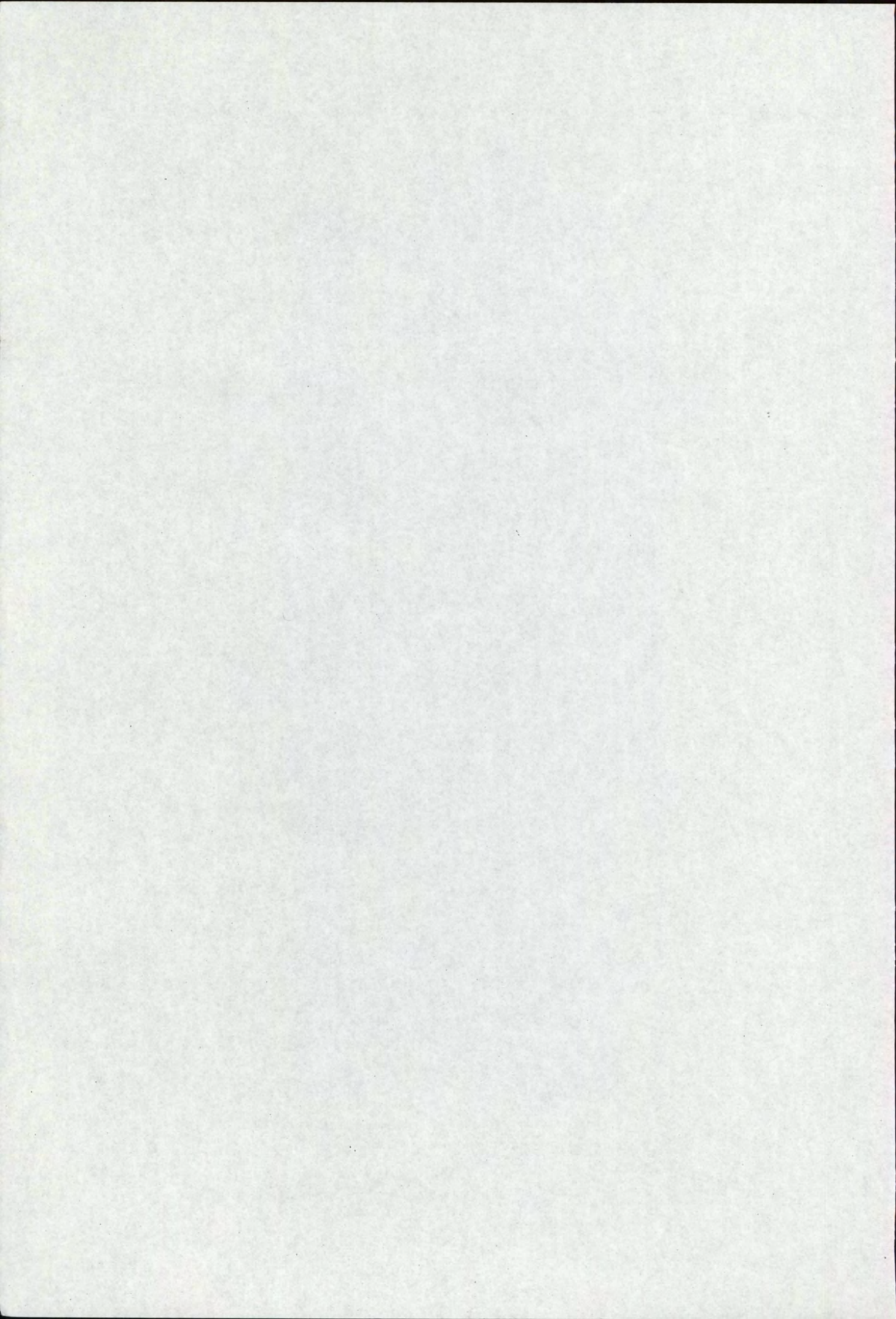
Bij een aanhangig gemaakte nationale rechtszaak, zijn de betrokken nationale rechterlijke instanties bevoegd, en soms verplicht, om vragen betreffende de interpretatie van het communautaire recht voor te leggen aan het HvJ.¹²⁶ De nationale rechterlijke instantie dient aan het Hof een interpretatie van het betrokken communautaire recht te vragen, indien dit **noodzakelijk** is voor het wijzen van een vonnis. Uitzondering van de verwijzingsplicht van de nationale rechterlijke instanties naar het HvJ:

- a) indien het Hof reeds in een eerder arrest dezelfde vraag heeft beantwoord;
- of
- b) over het antwoord op de voorgelegde vraag in redelijkheid geen twijfel kan bestaan.

¹²⁵ art. 171 EG.

¹²⁶ art. 177 EG. Elke rechter is op grond van art. 177 EG bevoegd een prejudiciële beslissing van het Hof te vragen. Voor rechterlijke instanties, waarvan de beslissing volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep is het echter geen bevoegdheid, doch een verplichting.

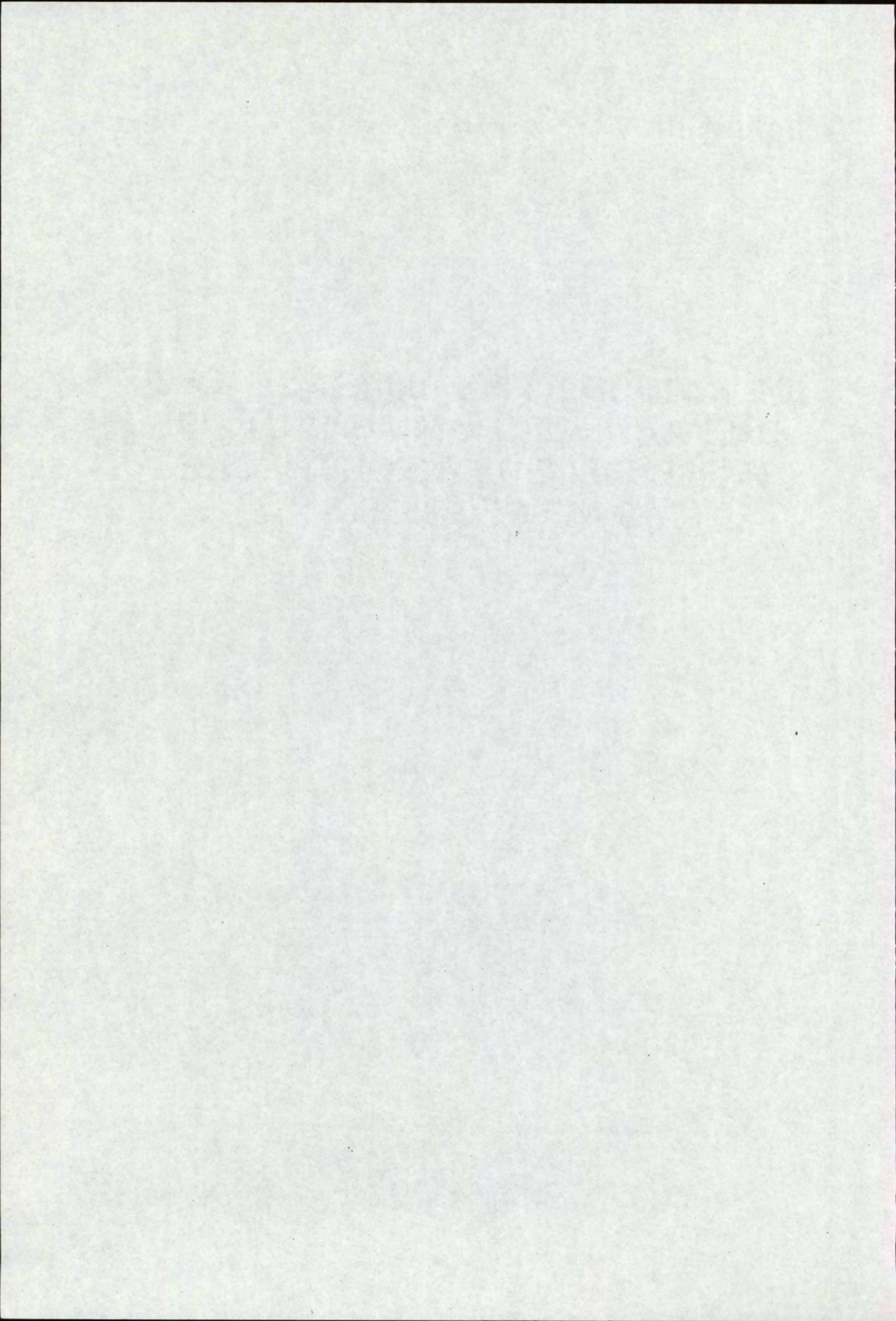
Reden voor deze verwijzingsbevoegdheid en -plicht is de uniforme interpretatie en toepassing van het communautaire recht in alle lid-staten.



Afdeling III

DE INHOUDELIJKE BIJDRAGE VAN DNZ AAN HET COMMUNAUTAIRE MILIEUBELEID: THEORETISCHE OVERWEGINGEN¹²⁷

¹²⁷ voor een uitgebreide praktische verhandeling over bedrijfslobby's en overheidslobby's, zie: M.P.C.M. van Schendelen, "Nederlandse lobby's in Europa."



7. Inleiding

In Afdeling II, Hoofdstukken 3-6, is het Europese milieurecht en -beleid van de EU aan de orde gekomen. Vast is komen te staan dat DNZ rechtstreeks betrokken is bij het Europese recht. De inbreng van DNZ bij de totstandkoming van het communautaire milieurecht ten aanzien van de Noordzee, is echter beperkt. Het volgende voorbeeld kan dit verduidelijken.

In een bericht van de Oogst dd. 20 oktober 1995¹²⁸ werd melding gemaakt van een experiment tot het storten van mest in de zee ter bevordering van de groei van algen, wier en schelpdieren, teneinde de visstand te verbeteren. Dit project zal worden uitgevoerd met financiële steun van de EU. Bij DNZ was men hiervan pas op de hoogte nadat het in de media verschenen was. Doch op het moment dat het project in de media bekend werd, was het te laat om nog te ageren tegen dit project. Dit had reeds in de beginfase dienen te geschieden, toen het project nog slechts een "plan" was.

De volgende argumenten, tezamen met het bovenvermelde voorbeeld, maken het wenselijk, of liever noodzakelijk, dat DNZ zich actief opstelt op het Europese vlak:

- 1) het beleid ten aanzien van de Noordzee is niet van strikt nationale aard. Het lozen van afvalstoffen, en allerlei andere activiteiten met betrekking tot de Noordzee, hebben grensoverschrijdende effecten;
- 2) hoewel het beleid ten aanzien van de Noordzee een internationaal aspect heeft, heeft de EU tot op heden geen **specifiek** beleid inzake de Noordzee ontwikkeld en gevoerd;
- 3) steeds meer regelgeving heeft **mede** betrekking op de Noordzee. Daarnaast zal in de toekomst naar alle waarschijnlijkheid wel een communautair (Noord)zeebeleid door de Commissie geformuleerd worden. Het is voor Nederland van belang hierbij betrokken te worden. De invloed van de lid-staten op het communautaire beleid is echter dalende;¹²⁹
- 4) ten slotte heeft het Ministerie van Verkeer & Waterstaat (V&W) op Europees niveau tot dusver weinig ondernomen ten aanzien van de Noordzee; de Noordzee is een klein onderdeel van het gehele takenpakket van het ministerie, dat aan andere onderwerpen meer prioriteit geeft.

¹²⁸ alsmede in de Schuttevaer van 28 oktober 1995 en het Friesch Dagblad van 16 februari 1996. Zie Bijlage 7 voor deze artikelen.

¹²⁹ als oorzaken hiervoor kunnen aangewezen worden de toetreding van nieuwe staten tot de EU, de aanname van besluiten met gekwalificeerde meerderheid van stemmen binnen de Raad, en de beperkte controlebevoegdheden van het EP.

Gezien de bovenstaande argumenten is het voor DNZ dus van belang er voor te zorgen dat de bescherming van de Noordzee ook op Europees niveau voldoende aandacht krijgt. DNZ zou hierbij kunnen trachten het onderwerp "de zee" -en de "Noordzee" in het bijzonder- op de Europese agenda te krijgen, om er voor te zorgen dat er een samenhangend en consistent beleid ten aanzien van de zee tot stand komt.

Nu tenminste de wenselijkheid is geconstateerd om op Europees niveau meer aandacht te besteden aan de Noordzee en haar gebruiksfuncties, kan onderzocht worden op welke wijze dit kan geschieden. Doelstelling van deze Afdeling is na te gaan op welke wijze DNZ een inhoudelijke bijdrage kan leveren aan het communautaire recht en beleid dat (mede) betrekking heeft op de Noordzee. Uitgangspunt hierbij is hoe, en in welke mate DNZ haar doelstellingen in EU-verband kan verwezenlijken.

Dit betekent concreet de vraag of er voor DNZ mogelijkheden bestaan om op Europees niveau succesvol haar belangen te behartigen, bijvoorbeeld door middel van lobbyen. Hierbij zal rekening worden gehouden met reeds bestaande contacten, alsmede met mogelijk nieuwe ingangen bij de EU. In de Hoofdstukken 8-13 zal hiertoe het theoretische gedeelte van het belangenbehartigen behandeld worden, waarna in de Hoofdstukken 14-17 de praktische mogelijkheden tot belangenbehartiging voor DNZ belicht zullen worden. Allereerst zullen in Hoofdstuk 8 een aantal inleidende opmerkingen inzake belangenbehartiging gemaakt worden.

8. Algemene Opmerkingen

§ 1. Belangenbehartiging bij de EU

Tot het begin van de jaren tachtig was het fenomeen belangenbehartiging een onbekend verschijnsel bij de EU. Echter, door de invoering van gekwalificeerde meerderheidsbesluiten, alsmede het streven naar een interne markt, kwam het belangenbehartigen goed op gang. Aanvankelijk waren het de privaatrechtelijke ondernemingen die de weg naar "Brussel" wisten te vinden. Meer recentelijk zijn ook de nationale en regionale overheden van de lid-staten zich gaan begeven op het terrein belangenbehartiging bij de EU. Zodoende vormen onderdelen van de nationale overheid niet meer het object van lobbyen, maar nemen zij juist actief deel aan het lobbyen. Vooral de Nederlandse ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), Economische Zaken (EZ) en Verkeer & Waterstaat (V&W) hebben wat dit betreft een voorsprong op de andere Nederlandse departementen.¹³⁰ Deze departementen, net zoals dat eerder bij de ondernemingen het geval was, beseften reeds snel dat de nationale overheid steeds minder in 'staat is voor bepaalde problemen een oplossing te bieden. Ze dienden zelf zorg te dragen voor het realiseren van hun doelstellingen binnen de EU.

Voor de dalende invloed van de lid-staten zijn een aantal algemene oorzaken aan te wijzen. Ten eerste is door de invoering van de gekwalificeerde besluitvorming, op veel beleidsterreinen van de EU het veto-recht van de lid-staat verdwenen. Ten tweede begeeft de EU zich op steeds meer beleidsterreinen. Met de inwerkingtreding van het EU-Verdrag zijn de beleidsterreinen van de EU zelfs uitgebreid naar "het hart" van de nationale staat: binnenlandse veiligheid en defensie. Ten slotte zijn een aantal onderwerpen, gezien de reikwijdte of gevolgen, nooit strikt nationaal geweest en is hiervoor regulering in internationaal verband noodzakelijk.

¹³⁰ dit waren de eerste drie Nederlandse departementen die zich, onafhankelijk van de Nederlandse Staat, op het Europese vlak begaven. Zie hierover van Schendelen "Nederlandse lobby's in Europa.", pp. 201-198.

§ 2. Betekenis "belangenbehartiging"

Voorop dient te worden gesteld dat belangenbehartiging -niet alleen bij de EU- een dynamische, flexibele en onvoorspelbare aangelegenheid is. Succes is dan ook niet te garanderen. Overigens kan een verlies op korte termijn een winst op de lange termijn inhouden, bijvoorbeeld door "package-deals" met andere lobby-actoren.¹³¹

Wat houdt de term "lobbyen" nu precies in ? Een abstracte definitie van lobbyen is de volgende:

*"het informeel pogen formele gezagsdragers te beïnvloeden."*¹³²

Lobbyen bij de EU zou dan kunnen worden omschreven als:

*"het informeel pogen EG-gezagsdragers te beïnvloeden, teneinde een gunstig resultaat te behalen betreffende het communautaire recht en beleid."*¹³³

Deze abstracte definitie betekent concreet dat partij A -de lobbyist- iets wil bereiken -lobbydoel-, en dat partij B -lobby-object- in de positie verkeert daarbij (gedeeltelijk) te helpen. Nu is dit geen éénrichtingverkeer van A naar B. Partij B zal nooit bereid zijn mee te werken indien dit voor hem nadelige gevolgen heeft, of niets oplevert. Dit betekent dat partij A in het bezit moet zijn van iets dat partij B weer een voordeel oplevert, het "*ruilmiddel*". Zo'n ruilmiddel kan alles zijn, doch bij de EU bestaat het ruilmiddel, zoals in § 4 van dit Hoofdstuk zal blijken, veelal uit informatie die EG-functionarissen nodig hebben.

Aan welke vereisten dient een lobby te voldoen? Lobbyen betekent niet het afreizen naar Brussel en daar te vragen of iemand zou kunnen helpen met een bepaald onderwerp. Integendeel, lobbyen vereist onderzoek, huiswerk. Een goede georganiseerde lobby bestaat voor zo'n 75 % uit huiswerk, en voor slechts 25 % uit het daadwerkelijke lobbyen. Lobbyen valt of staat dus met een goede voorbereiding.

Van Schendelen¹³⁴ geeft voor het huiswerk en veldwerk een algemeen negenstappenplan, waaraan voldaan moet worden om een doeltreffende en effectieve lobby te verkrijgen.¹³⁵ Deze negen stappen dienen zowel in de voorbereidende fase (huiswerk) als tijdens het lobbyen (veldwerk) ondernomen worden.

Dit negenstappenschema van van Schendelen kan gereduceerd worden tot een viertal vereisten waaraan een lobby dient te voldoen, wil het succesvol zijn:¹³⁶

- a) interne cohesie eigen organisatie (1): Hoofdstuk 9;
- b) vaststelling van de strategie (2 + 3): Hoofdstuk 10;
- c) vaststelling van de tactiek (4 + 5 + 6 + 7 + 8): Hoofdstuk 11;
- d) evaluatie en verwerking (9): Hoofdstuk 13.

Doch de twee belangrijkste elementen van een goede lobby zijn:

- e) de beschikbaarheid over een netwerk: § 3.;
- f) aanwezigheid van een ruilmiddel: § 4.

In de onderstaande twee paragrafen worden allereerst deze 2 laatste elementen nader toegelicht.

Opgemerkt zij nog dat, hoewel de verschillende elementen apart worden behandeld, al deze elementen tegelijkertijd tijdens het lobbyen worden "toegepast" en men dus niet kan spreken van aparte vereisten voor een goede lobby. Eerder zijn deze elementen onlosmakelijk met elkaar verbonden. Doch voor de overzichtelijkheid en duidelijkheid, is een aparte behandeling van deze elementen wenselijk. Dit kan in sommige gevallen echter wel leiden tot overlappingsen met andere paragrafen.

¹³¹ lobbyen kent geen spelregels. Bij lobbyen gaat het er niet om of je (achteraf) het gelijk aan jouw zijde hebt, maar of je wint. Lobbyen is belangenbehartiging.

¹³² M.P.C.M. van Schendelen in: "Gelijk hebben of winnen: Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie.", p. 40.

¹³³ ibidem noot 130, pp. 9-11.

¹³⁴ ibidem noot 132, p. 46.

¹³⁵ zie Schema 4.

¹³⁶ de nummers tussen de haakjes verwijzen naar de nummers uit het schema van van Schendelen.

SCHEMA 4: NEGENSTAPPENPLAN VAN HET LOBBYEN

	<i>Huiswerk ten aanzien van</i>	<i>Veldwerk ten aanzien van</i>
<i>1) wie participeert</i>	interne organisatie	organisatieverbetering
<i>2) Waarom</i>	kansen en risico's	strategiebepaling
<i>3) Waarvoor</i>	opties	doelspecificatie
<i>4) Bij wie</i>	cruciale actoren	relatie-opbouw
<i>5) Waar</i>	arena's	coalitievorming
<i>6) Waarover</i>	dossiers strijdpunten	onderhandeling
<i>7) Wanneer</i>	tijd en agendabouwing	timing agendavorming
<i>8) Hoe</i>	spelaanpak	lobbyen
<i>9) En met welk resultaat</i>	proces-evaluatie	leren

§ 3. Het netwerk

Men kan niet zomaar afreizen naar Brussel, teneinde daar aan iemand te vragen of zij met een bepaald probleem zouden kunnen helpen. Niet alleen is dit ineffectief, maar tevens verspilling van geld en mankracht. Een goede lobby vereist het hebben van een netwerk binnen de EU. Met een netwerk wordt bedoeld (in)formele contacten bij de EU die de organisatie kan gebruiken bij het lobbyen. Een netwerk heeft voor het lobbyist in dit opzicht een drieledige betekenis:

- 1) via het netwerk kan men vroegtijdig op de hoogte worden gebracht van komende regelgeving of (onderzoeks)projecten;
- 2) het netwerk kan zelf als lobby-object fungeren;
- 3) het netwerk kan, indien het zelf niet dient als lobby-object, het voorportaal van het lobbyen vormen; via het netwerk wordt duidelijk waar en bij wie gelobbyed dient te worden.

Dat het belang van een netwerk voor een goed georganiseerde lobby gegeven is, behoort door bovenvermelde 3 functies van een netwerk voor de lobbyist buiten twijfel te staan.

Overigens betekent het hebben van een netwerk niet dat men zelf een kantoor in Brussel dient te openen; men zou gebruik kunnen maken van de reeds bestaande netwerken van andere organisatie(onderdelen). Hierbij dient men te overwegen of het voor het nastreven van de eigen doelstellingen wel noodzakelijk, dan wel rendabel is om een eigen netwerk op te richten en in stand te houden.

§ 4. Het ruilmiddel

Naast de beschikbaarheid over een netwerk binnen de EU, is ook het voorhanden hebben van een "ruilmiddel" essentieel voor het slagen van een lobby. De term "ruilmiddel" houdt in dat de lobbyist een tegenprestatie dient te leveren aan het lobby-object, wil de lobbyist enig resultaat boeken. De Commissie en de andere organen van de EG zullen de lobbyist niet helpen uit menslievendheid, aangezien deze organen andere doelen nastreven dan de lobbyist. Om toch iets voor elkaar te krijgen dient de lobbyist dan ook te beschikken over een middel dat het lobby-object kan gebruiken, het ruilmiddel.

De Commissie van de EG is, ondanks andersluidende mediaberichten, een kleine ambtelijke organisatie. Met minder dan 20.000 ambtenaren in dienst is de Commissie even groot bezet als een middelgrote Europese stad, terwijl het taken verricht voor de gehele Europese Unie. In dit opzicht is de Commissie onderbezet. Het komt voor dat het werk dat door een groep van personen behoort te worden gedaan, door slechts een persoon wordt verricht. Soms komt een voorstel tot regelgeving uit de pen van een enkele ambtenaar.

Dit maakt duidelijk dat de Commissie zelf niet al het werk aan kan, en afhankelijk is van de medewerking van en uit de lid-staten. Deze medewerking bestaat in het overgrote merendeel uit informatie die verschaft wordt door (alle sectoren van de samenleving van) de lid-staten. De Commissie verwelkomt, en bevordert zelfs deze vorm van informatieverschaffing door middel van de verschillende Comités van experts.¹³⁷ Aangezien de Commissie het algemeen belang van de EU behartigt, zorgt zij er echter wel voor dat alleen "objectieve" informatie mee in overweging wordt genomen. Anders geformuleerd: de Commissie staat niet te springen op argumenten die alleen het eigen belang van de informatieverschaffer dienen, maar verlangt juist objectieve informatie waaruit de voors en tegens op Europees niveau blijken.

Naast vrijwel kosteloze informatie, levert het lobbyen de Commissie een tweetal andere voordelen op. Ten eerste is de Commissie door informatieverschaffing beter geïnformeerd over een bepaald onderwerp, waardoor over dat onderwerp een meer rationeel besluit kan worden genomen. Ten tweede verkrijgt de Commissie door het lobbyen de politieke steun van de lobbyende groeperingen binnen de EU.

Informatieverschaffing aan de Commissie is binnen de EU dan ook het belangrijkste "ruilmiddel". Ook met betrekking tot het EP geldt dit. In de Raad speelt objectieve informatie een minder belangrijke rol aangezien hier de nationale belangen prevaleren. Dit komt doordat zowel in de Raad zelf, als in de COREPER en de ambtelijke werkgroepen, personen zitting hebben die de nationale staat vertegenwoordigen, en dus het nationaal belang trachten te beschermen.

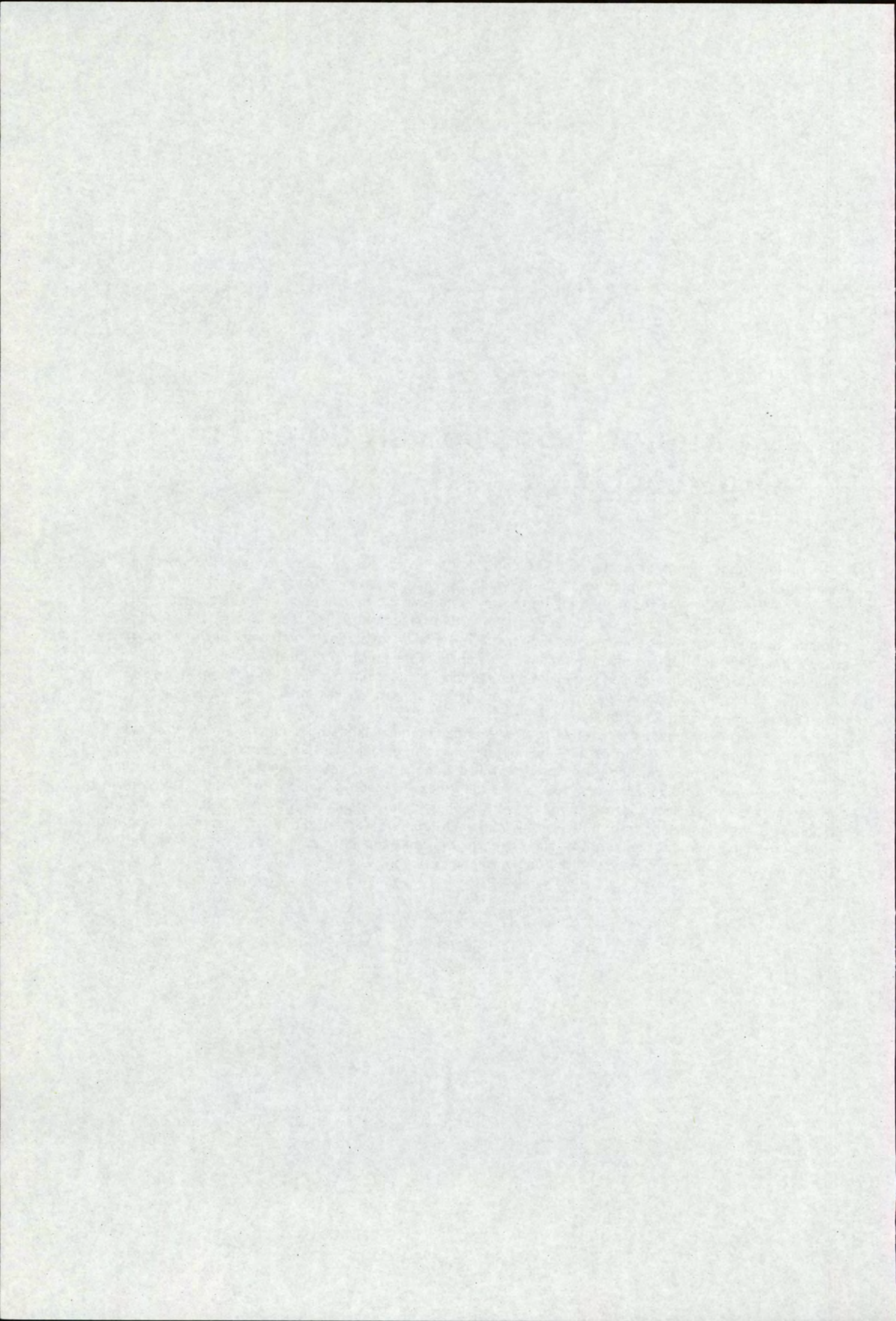
¹³⁷ met betrekking tot deze Comités, zie hierboven bij § 2. van Hoofdstuk 2.

9. De Interne Cohesie van de eigen Organisatie

Een goede lobby hangt in grote mate af van de interne cohesie binnen de eigen organisatie. De verschillende standpunten binnen de organisatie dienen in overeenstemming met elkaar en op één lijn gebracht te worden, alvorens een lobby poging ondernomen kan worden. Indien binnen de eigen organisatie reeds verschillende, tegenstrijdige doelstellingen worden nagestreefd, kan een lobby per definitie niet effectief functioneren. Niet alleen dient binnen de organisatie overeenstemming te zijn over de na te streven doelstellingen, deze doeleinden dienen op zichzelf consistent en duidelijk te zijn.

Doch de interne cohesie van een organisatie omhelst meer. Zo dient binnen de organisatie afgesproken te worden aan welke onderwerpen men prioriteit geeft, en aan welke onderwerpen men binnen een bepaalde periode juist minder aandacht zal geven.

Onder de interne organisatie wordt hier tevens verstaan de beschikbaarheid van een netwerk binnen de EU. Hierover zijn in § 3. van Hoofdstuk 8 een aantal opmerkingen geplaatst. In deze paragraaf slechts nog een enkele opmerking betreffende het netwerk: het hebben van een netwerk vergt veel tijd. Niet alleen dient een netwerk opgebouwd te worden, tevens dient deze in stand gehouden te worden. Dit betekent dat het netwerk niet alleen gebruikt moet worden indien de organisatie dit noodzakelijk acht. Ook bijvoorbeeld het ongevraagd informatie, dan wel plannen opsturen draagt bij aan de instandhouding van het netwerk. Ook hierover dienen intern afspraken te worden gemaakt, onder andere met betrekking tot welke afdeling of personen het voortouw nemen bij het lobbyen.



10. Vaststelling van de Strategie

§ 1. Externe prioriteitsbepaling

Dit is de fase van het "Waarom" uit het schema van van Schendelen. Bij de externe prioriteitsbepaling gaat het er om dat er een afweging gemaakt dient te worden of gelobbyed moet worden en zo ja, of er een redelijke kans van slagen is voor de lobby. De effectiviteit en doelmatigheid van de te ondernemen lobby-poging dienen te worden onderzocht.

Zo is niet elk onderwerp op de EU-agenda even belangrijk voor een organisatie. Hier komt de interne cohesie van de organisatie eveneens aan de orde. Selectiviteit is hierbij het sleutelwoord. Men kan niet voor elk onderwerp een lobby ondernemen. Lobbyen voor een onderwerp dat niet tot het takenpakket of bevoegdheden behoort van de organisatie, is zinloos en verspilling van schaarse middelen.¹³⁸ Er dient een afweging gemaakt te worden of voor een bepaald onderwerp gelobbyed dient te worden. Met andere woorden: de algemene doelstellingen van de organisatie dienen geconcretiseerd en afgebakend te worden op een specifiek onderwerp waarvoor gelobbyed dient te worden.

Zakelijkheid is zeer belangrijk, niet alleen bij de vaststelling van de strategie maar ook bij de vaststelling van de tactiek en de feitelijke lobby. Emotionele argumenten behoren achterwege te blijven; alleen zakelijke overwegingen en argumenten moeten worden gebruikt. Zoals reeds eerder vermeld is, is lobby niet het hebben van het gelijk aan jouw zijde, maar of je wint of niet.¹³⁹

¹³⁸ zoals tijd, geld, know-how en good-will.

¹³⁹ zo kan gesteld worden dat het Nederlandse optreden tijdens de conferentie over het EU-verdrag in Maastricht in 1993, faalde doordat Nederland hun voorstel voor een Unieverdrag aan de andere lid-staten presenteerde als het beste ontwerpverdrag. Tegenwoordig heet dat optreden van Nederland in de wandelgangen toepasselijk "Black Monday".

§ 2. Inhoudelijke prioriteitsbepaling

Dit betreft het "Waarvoor" uit het schema van van Schendelen. Van elk "Europees" dossier dient worden vastgesteld of het binnen de eigen nationale doelstellingen en bevoegdheden valt. Valt het binnen de eigen competentie, dan moet vastgesteld worden waar men precies voor of juist op tegen is, en wat het doel van de lobby-poging is.

Een viertal doelen kunnen met lobbyen bij de EU bereikt worden:

- 1) agendering van een bepaald onderwerp op de agenda van de Commissie;
- 2) een bepaald onderwerp juist van de agenda van de Commissie afhouden;
- 3) financiële steun van de EU krijgen voor een onderzoeks- of proefproject;
- 4) participatie in een Europees onderzoeks- of proefproject.

Voor elk doel is een ander lobby-strategie noodzakelijk. Om een besluit bijvoorbeeld door de Raad aangenomen te krijgen, is een absolute of gekwalificeerde meerderheid in de Raad nodig. Om een onderwerp van de agenda af te houden kan volstaan worden met een blokkerende minderheid in de Commissie, opdat het voorstel niet door de Commissie wordt aangenomen en dus ook niet kan worden verstuurd naar het EP en de Raad.

11. Vaststelling van de Tactiek

Nadat de strategie en doelstellingen zijn uitgestippeld en de interne organisatie op één lijn zit, kan overgegaan worden naar de vaststelling van de tactiek. Met andere woorden: op welke wijze dient de lobbypoging ondernomen te worden, teneinde het vastgestelde doel te bereiken? Deze vraag valt uiteen in een aantal subvragen:

- bij welk orgaan, en wie (welke personen) binnen dat orgaan kan men lobbyen: de lobby-objecten (§ 1.);
- over wat kan men onderhandelen: de onderhandelingsmarges (§ 2.);
- wanneer moet gelobbyed worden: het tijdstip van lobbyen (§ 3.);
- hoe moet feitelijk gelobbyed worden: de methode van lobbyen (§ 4.).

Belangrijk hierbij is te onthouden dat de strategie (=doel) van de lobby bepaalt welke tactiek gevolgd moet worden. Het te bereiken doel bepaalt immers wanneer, waar en hoe effectief gelobbyed kan worden.

§ 1. Wie en waar: de lobby-objecten

Het "Wie" betreft de vraag tot welke organen van de EG, of welke instellingen van de lid-staten de lobby het best gericht kan worden. Het is overigens niet zo dat de organen met de grootste formele beslissingsmacht, tevens feitelijk de meeste invloed hebben op de totstandkoming van het besluit. Het is van belang te kijken naar het orgaan met de grootste feitelijke invloed. Dat dit kan verschillen met formele macht zal uit deze paragraaf blijken.

Het "Waar" heeft betrekking op de vraag bij welke personen binnen een bepaald orgaan men in concreto dient te zijn. Vooral de van toepassing zijnde besluitvormingsprocedure is hierbij van belang. Immers, lobbyen bij een orgaan, dat niets te maken heeft met betrekking tot het desbetreffende onderwerp, zal weinig voor de lobbyist kunnen doen. Voor de vaststelling van juiste lobby-objecten, is dus kennis van de van toepassing zijnde besluitvormingsprocedure vereist.

§ 1.1. Kennis van de besluitvormingsprocedures

Met de van toepassing zijnde besluitvormingsprocedures wordt bedoeld de te volgen procedure voor de aanname van een besluit, zoals deze wordt voorgeschreven door het EG-verdrag. In het algemeen betekent dit, dat het voorstel tot besluit bij de Commissie begint, door onder andere het EP behandeld wordt en uiteindelijk door de Raad wordt aangenomen.¹⁴⁰

De Commissie staat dus aan het begin van de "wetgevingsmachine" en heeft door haar exclusieve recht van initiatief veel invloed op de inhoud van het te nemen besluit. In dit opzicht is voor de lobby-activiteiten de Commissie van groot belang. De rol van het EP is in grote mate afhankelijk van de te volgen besluitvormingsprocedure.

Welke besluitvormingsprocedure gevolgd dient te worden, bepaalt de desbetreffende verdragsbepaling waarop het besluit wordt gebaseerd. Indien het rechtsbasisartikel echter niets bepaalt, besluit het bevoegd orgaan op grond van zijn normale besluitvormingsprocedure.¹⁴¹ Dit laatste betekent dat de Raad of de Commissie ook zelfstandig besluiten kunnen aannemen, zonder de medewerking van de andere organen. Voor de Commissie is de normale besluitvormingsprocedure te vinden in artikel 163 EG. Hierin wordt bepaald dat de Commissie met meerderheid van stemmen besluit, doch de Commissie kan geen besluit nemen indien minder dan 9 leden aanwezig zijn.¹⁴² De normale besluitvormingsprocedure voor de Raad is te vinden in art. 148 EG: de Raad besluit met absolute meerderheid van stemmen, voor zover niets anders is bepaald.

Dat de Raad en Commissie zelfstandig besluiten kunnen nemen zonder medewerking van elkaar of het EP, komt overigens slechts zelden voor. In verreweg de meeste gevallen bepaalt de rechtsbasisbepaling zelfstandig welke procedure gevolgd dient te worden¹⁴³, of verwijst het naar de algemene besluitvormingsprocedures van de artt. 189B en 189C.¹⁴⁴

De belangrijkste drie besluitvormingsprocedures zijn de raadplegings-, de samenwerkings- en co-decisieprocedure.¹⁴⁵ Kern van deze drie procedures is dat de Commissie een voorstel tot besluit indient bij de Raad, welke laatste weer advies vraagt aan het EP. Per procedure is de invloed van het EP verschillend:¹⁴⁶

- a) **raadplegingsprocedure:** bij deze procedure heeft het EP alleen de bevoegdheid om een advies te geven aan de Raad. De Raad kan met een gewone meerderheid van stemmen afwijken van het advies van het EP;
- b) **samenwerkingsprocedure:** het EP heeft ook hier slechts een raadgevende rol, doch de Raad kan alleen met unanimiteit van stemmen afwijken van het oordeel van het EP;
- c) **co-decisieprocedure:** bij deze procedure kan de Raad uiteindelijk geen beslissing nemen zonder toestemming van het EP.

¹⁴⁰ zie Bijlage 4 voor de verschillende soorten besluitvormingsprocedures.

¹⁴¹ het EP blijft hier buiten beschouwing, aangezien dit orgaan geen bevoegdheid heeft tot het nemen van bindende besluiten.

¹⁴² art. 2 lid 1 Reglement van Orde van de Commissie.

¹⁴³ onder andere de raadgevingsprocedure.

¹⁴⁴ respectievelijk de co-decisieprocedure en de samenwerkingsprocedure.

¹⁴⁵ daarnaast is er nog de instemmingsprocedure van art. O EU inzake de toetreding van nieuwe lid-staten, de aparte begrotingsprocedure ex art. 203 EG en de procedure van art. 228 EG inzake de sluiting van akkoorden tussen de EG en andere organisaties of derde-staten.

¹⁴⁶ zie de desbetreffende verdragsbepalingen, alsmede Bijlage 4 voor een gedetailleerde beschrijving van deze besluitvormingsprocedures.

SCHEMA 5: TOTSTANDKOMING VAN EEN (BINDEND) BESLUIT

COMMISSIE:

AMBTENAREN

voorstel komt van (lagere) ambtenaren van één of meerdere DG's

DG

via de top van de desbetreffende DG gaat het naar de kabinetten van de Commissarissen

KABINETTEN

de kabinetten van de Commissarissen bespreken het voorstel

COMMISSIE

formeel voorstel van de Commissie

EP:

RAPPORTEURS

één van de europarlementariërs wordt aangewezen als rapporteur van het EP; maakt rapport/resolutie en stuurt dit naar een parlementaire commissie

COMMISSIES

de commissie behandelt het rapport/resolutie van de rapporteur

EP

na de commissie(s) komt de plenaire behandeling, met als resultaat een beslissing van het EP

RAAD:

WERK GROEPEN

bespreking van het voorstel door nationale ambtenaren of de PV's van de lid-staten; dit geschiedt in de praktijk gelijktijdig met de behandeling van het voorstel door het EP

COREPER

de ambassadeurs van de lid-staten besluiten of een voorstel een A-, of een B-agendapunt zal worden voor de Raad

RAAD

de Raad beslist over A-punten zonder behandeling (hamerstuk); alleen over de B-punten zal worden onderhandeld en beraadslaagd

EUROPESE RAAD

indien de (Vak)Raad niet tot een besluit kan komen, wordt er een beroep gedaan op de Europese Raad om een oplossing voor de ontstane impasse te vinden

BESLUIT

De invloed van het EP op de inhoud van een besluit is dus het grootst bij de co-decisieprocedure. Ook bij de samenwerkingsprocedure heeft het EP een redelijk grote invloed op de totstandkoming van de inhoud van het besluit, hoewel de Raad altijd de mogelijkheid heeft om -zij het slechts met unanimiteit van stemmen- af te wijken van het advies van het EP.

Zowel de besluitvormingsprocedures van artt. 189B-C, de raadplegingsprocedure, als de eigen procedures van de Raad en de Commissie betreffen de formeel-juridisch besluitvorming. In de praktijk wordt nogal afgeweken van deze procedures. Allereerst hebben de Raad, Commissie en het EP informele contacten met elkaar, opdat rekening gehouden kan worden met elkaars standpunten.¹⁴⁷

Ten tweede behandelen de ambtelijke werkgroepen van de Raad het voorstel op het zelfde tijdstip als het EP, terwijl formeel-juridisch de behandeling van het Commissievoorstel in de Raad, die begint bij de werkgroepen, pas plaats behoort te vinden nadat het EP haar advies aan de Raad heeft uitgebracht.

§ 1.2. Lobby-objecten binnen de EU

Welke organen van de EG vormen, gezien het bovenstaande, dan een geschikt lobby-object? In de volgende paragrafen worden respectievelijk de Commissie, de Raad, het EP en de nationale lid-staat onderzocht op hun geschiktheid als lobby-object. Bij elk orgaan dient telkens bij elke lobby-poging vastgesteld te worden wat diens taken, bevoegdheden en beleidsvoornemens zijn.¹⁴⁸

§ 1.2.1. De Commissie

De Commissie staat aan het begin van het wetgevingstraject: het is de Commissie die een voorstel van regelgeving opstelt, en dus in eerste instantie de inhoud van het besluit bepaalt. Daarnaast heeft het exclusieve initiatiefrecht van de Commissie tot gevolg dat zonder een voorstel er geen besluit door de Raad genomen kan worden. Hierdoor kan de Commissie een stempel drukken op de uiteindelijke inhoud van het besluit. De Commissie kan namelijk te allen tijde, totdat het voorstel door de Raad wordt aangenomen, het voorstel wijzigen.¹⁴⁹ Aangezien de Commissie het recht van initiatief heeft bij de communautaire regelgeving, dient de lobby zich in eerste instantie op de Commissie te richten.

Binnen de Commissie zijn het vooral de lagere ambtenaren binnen de Directoraten van de DG's, die een geschikt lobby-object vormen. Bij deze ambtenaren begint namelijk veelal het voorstel tot regelgeving op een "simpel A4-tje". De Commissie maakt bij het opstellen van voorstellen tot regelgeving veelvuldig gebruik van raadgevende comités.¹⁵⁰ Het is dan ook raadzaam er voor te zorgen dat de organisatie zelf in die commissie plaats neemt, of er voor te zorgen dat er een persoon zitting in heeft die de belangen van de organisatie behartigt.¹⁵¹

Lobbyen op hoger niveau binnen de Commissie zal minder effect sorteren, gezien het feit dat zowel het voorstel, als de hogere posten "gepolitioniseerd" zijn. De hogere ambtenaren staan, hoewel niet direct, onder invloed van de lid-staat van waar ze vandaan komen.

¹⁴⁷ zie bijlage 5 betreffende de formele en informele banden.

¹⁴⁸ zie Hoofdstuk 2 alsmede Bijlage 2 voor de taken en bevoegdheden van deze organen.

¹⁴⁹ dit volgt uit art. 189A lid 2 EG.

¹⁵⁰ zo heeft de Commissie bij besluit 93/701 een algemeen raadgevend forum milieuzaken ingesteld, dat door de Commissie over alle vraagstukken betreffende het milieubeleid van de Gemeenschap kan worden geraadpleegd (art. 2 lid 2 van het besluit).

¹⁵¹ zie Bijlage 6 betreffende de totstandkoming van een besluit binnen de Commissie.

§ 1.2.2. Het EP

Of het EP kan dienen als lobby-object is afhankelijk van de te volgen besluitvormingsprocedure. Bij besluiten waarbij de samenwerkingsprocedure, instemmings- of co-decisieprocedure gevolgd moet worden heeft het EP relatief veel macht. Betreft het de samenwerkingsprocedure, dan kan de Raad alleen met unanimitéit afwijken van het oordeel van het EP.¹⁵²

Bij de co-decisieprocedure heeft het EP de grootste macht. Indien het EP niet akkoord gaat met het gemeenschappelijk standpunt van de Raad, kan de Raad geen besluit nemen.¹⁵³ Lobbyen bij dit orgaan is bij deze drie soorten besluitvormingsprocedures dan ook een reële optie.

Betreft het echter de raadplegingsprocedure, dan heeft het EP feitelijk geen macht. De Raad kan namelijk met een absolute meerderheid van stemmen, afwijken van het advies van het EP. Bij deze procedure levert lobbyen bij het EP weinig rendement op.

Hoewel het EP weinig verbindende bevoegdheden heeft, kan lobbyen bij het EP toch zinvol zijn. Allereerst heeft het EP in een drietal besluitvormingsprocedures veel invloed. Daarnaast leveren contacten met europarlementariërs informatie op over op handen zijnde wetgeving. Vooral indien de co-decisieprocedure van toepassing is, heeft lobbyen bij het EP veel nut. Zonder goedkeuring van het EP kan de Raad in deze procedure geen besluit nemen. De meeste invloed op het EP is uit te oefenen via de zogenaamde intergroups en de parlementaire commissies.

§ 1.2.3. De Raad

Lobbyen bij de Raad heeft in het algemeen weinig nut, om 3 redenen:

- 1) de Raad staat aan het eind van het regelgevingstraject. Het voorstel is verschillende malen aangepast en veranderd, waardoor het voorstel -op het moment dat het bij de Raad is beland- in hoofdlijnen vastligt;
- 2) op het moment dat het voorstel bij de Raad is beland, heeft het voorstel een politieke lading gekregen: het is bekend geworden bij alle betrokken partijen, en binnen de Raad wegen de nationale belangen op tegen de algemene belangen van de EU;
- 3) besluitvorming binnen de Raad gaat veelal met gekwalificeerde meerderheid, dan wel met unanimitéit van stemmen. Hierbij doet zich het verschijnsel van package-deals voor, waardoor het belang waarvoor men lobbyed ondergeschikt kan worden gesteld aan onderlinge afspraken tussen de lid-staten.

Lobbyen bij de Raad heeft dan ook alleen zin indien het lobbyen in de voorafgaande fases geen bevredigend resultaat heeft opgeleverd, en het te beschermen belang van grote prioriteit is voor de lobbyist.

Binnen de Raad kan men het beste lobbyen bij de permanente vertegenwoordiging van de (eigen) lid-staat en bij de werkgroepen van de Raad. Invloed uitoefenen op het COREPER kan het beste geschieden door middel van de eigen nationale permanente vertegenwoordiging-instructie. In Nederland geschiedt dit één keer per week.

Indien men overweegt te lobbyen bij de Raad, kan men eveneens bij de eigen, of andere lid-staten lobbyen. Elke lid-staat heeft een permanente vertegenwoordiging bij de EU.

¹⁵² dit volgt uit art. 189C sub c EG.

¹⁵³ ex art. 189B lid 2 sub c, en lid 5 EG.

§ 1.2.4. De (eigen) lid-staat

Lobbyen bij de eigen staat kan in drie gevallen nuttig zijn:

- 1) indien het lobbyen bij andere organen van de EG niet het gewenste effect heeft gehad;
- 2) indien de lobby is gericht op een correcte implementatie van het Europese recht in de nationale rechtsorde, of -in het geval van het uitvoeren van een onderzoek- is gericht op een juiste uitvoering van een onderzoek;
- 3) zorg voor een goede implementatie van het communautaire recht in de nationale rechtsorde, opdat het communautaire recht nationaal handhaafbaar is.

In alle andere gevallen heeft lobbyen bij de overheid weinig effect. Reden hiervoor is dat de nationale overheid een veelvoud van belangen nastreeft, en dus bij het nastreven van een belang altijd rekening houdt met de andere relevante belangen. In het geval van milieubescherming houdt de overheid bijvoorbeeld tevens rekening met kosten ter uitvoering van de maatregel, en andere belangen zoals de gevolgen van milieubescherming op werkgelegenheid en op de economie.

§ 1.2.5. De Bottom-Up-benadering

Invloed uitoefenen resulteert in het meeste effect indien er ruimte is voor andere opvattingen en ideeën. Dit betekent dat lobbyen weinig effect zal hebben bij personen die een politieke functie bekleden. Lobbyen bij een Commissaris of een Raadslid heeft dus weinig effect. Ook andere hoge posities binnen de Raad en de Commissie zijn van politieke aard: de hogere ambtenaren van de Commissie en de PV's en leden van de ambtelijke werkgroepen staan onder invloed van de lid-staten.

Voor het verkrijgen van informatie -de passieve lobby- moet men zo laag mogelijk in de organisatie zijn. Dit kan een secretaresse/-ris van de Commissie zijn.

Ook voor de actieve lobby -het feitelijke lobbyen- dient men zo laag mogelijk binnen de organisatie te zijn. Dit is evenwel onderworpen aan één beperking: de te benaderen personen moeten daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen. Dit betekent overigens niet dat die persoon ook formeel in een zodanige positie verkeert. Zoals hierboven is uiteengezet, zijn het vooral de lagere ambtenaren binnen de DG's die als lobby-objecten kunnen fungeren, hoewel zij formeel geen enkele beslissingsmacht hebben.

Lobbyen op een zo laag mogelijk niveau heet de "bottom-up-benadering". Hoe hoger het onder- en behandelingsniveau over een voorstel, des te groter de politieke lading is van de onder- en behandeling.

§ 2. Waarover: de onderhandelingsmarges

Waarover kan men onderhandelen? Deze vraag houdt in dat onderzocht moet worden wat de onderhandelingsmarges zijn. De onderhandelingsmarges worden bepaald door de opvattingen en meningen van de andere relevante actoren bij een bepaald dossier. Dit zijn niet alleen de nationale overheden van de eigen en andere lid-staten, maar alle mogelijke actoren die een belang hebben bij dat specifieke onderwerp.¹⁵⁴

Het onderzoek en de vaststelling van de onderhandelingsmarges houdt in dat zowel de voorstanders van een bepaald dossier benaderd dienen te worden, alsmede dat rekening moet worden gehouden met de argumenten van eventuele tegenstanders. Taak is dus uit te zoeken hoe er binnen de EU, zowel bij de lid-staten als bij andere actoren, en zowel bij de voorstanders als bij de tegenstanders, over een bepaald onderwerp gedacht wordt.¹⁵⁵ Tevens dient rekening gehouden te worden met de nationale "achterban".

Het achterliggende doel van zo'n onderzoek is dat hiermee vroegtijdig mogelijke tegenargumenten gepareerd kunnen worden, en dat geanticipeerd kan worden op mogelijke nadelen van een voorstel. Daarnaast weet men dan hoe en wat er "geruild" kan worden, de zgn. package-deals.

Dit is dus de fase van coalitievorming met andere medestanders. Lid-staten en organisaties dienen benaderd te worden, en ingelicht te worden over een voorgenomen plan of voorstel. Coalitievorming heeft tevens als effect dat het nationale belang getransformeerd wordt naar een Europees belang; de Commissie staat meer open voor Europese belangen en argumenten dan voor nationale belangen.

§ 3. Wanneer: tijdstip van lobbyen

Met het tijdstip van lobbyen, het "Wanneer" uit het schema van van Schendelen, wordt bedoeld het moment waarop de lobby-activiteiten behoren te beginnen.

De lobby dient in een zo vroeg mogelijk stadium ondernomen te worden.¹⁵⁶ Indien men pas gaat lobbyen als een voorstel bij de Raad ligt, is men te laat. Een voorstel dat bij de Raad is beland, is reeds vele malen aangepast, bijgeschaafd etc. Hierdoor is de kern van het voorstel vast komen te staan en niet meer te veranderen. Slechts op bijkomstige en ondergeschikte punten worden er in de Raad veranderingen aangebracht aan het voorstel. Hoe later men met de lobby aanvangt, hoe "politieker" het voorstel wordt. Hiermee wordt bedoeld dat in de beginfase van het voorstel, bij de ambtenaren van de Commissie, het voorstel een ambtelijke status heeft en gemakkelijk gewijzigd kan worden. Op het tijdstip dat het voorstel bij de Raad is beland, is het voorstel reeds behandeld door de Commissie, het EP en niet te vergeten de media. Hierdoor zijn ingenomen standpunten en opvattingen¹⁵⁷ niet eenvoudig meer te wijzigen. Het voorstel is aldus "gepolitioneerd". Ruimte voor onderhandelingen en veranderingen zijn dan marginaal geworden.

Lobbyen kan dan ook het beste plaatsvinden in het voortraject, indien het voorstel nog geformuleerd moet worden. Doch ook in het natraject, indien het besluit geïmplementeerd wordt door de nationale overheid, kan lobbyen effectief zijn.

¹⁵⁴ bijvoorbeeld het bedrijfsleven of milieugroeperingen.

¹⁵⁵ voor de algemene aspecten van het lobbyen per lid-staat, zie: M.P.C.M. van Schendelen (ed.): "National Public and Private EC Lobbying."

¹⁵⁶ zowel J.N. Gardner (in: "Effective lobbying in the European Community," p. 65) als M.P.C.M. van Schendelen (in: "Gelijk hebben of winnen: Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie." pp. 51-52) erkennen dit.

¹⁵⁷ door de Commissie, de Raad, het EP en de lid-staten.

§ 4. Hoe: de methodes van de feitelijke lobby-poging

Op welke manier dient het feitelijke lobbyen plaats te vinden? De beantwoording van deze vraag hangt af van het concrete geval. In abstracto kan hier slechts in algemene zin iets over worden gezegd. Zo kan de directe manier (zelf contact opnemen met een EG-functionaris) of de indirecte manier (inschakelen van PV bv.) gebruikt worden.¹⁵⁸ Een andere tweedeling is of men alleen, of in een coalitie gaat lobbyen.

Wat dit laatste betreft het volgende. De bescherming van de Noordzee is slechts een deelbelang van de EU. Tevens heeft men binnen de EU met 15 lid-staten, en dus in beginsel met 15 visies te maken. Ten derde kan gesteld worden dat door de toename van lobbygroepen binnen de EU, het effect van lobbyen afneemt. Ten einde deze drie elementen tegen te gaan, is het in vrijwel alle gevallen beter te lobbyen in coalitieverband.

Bijkomstig gunstig effect is dat de lobby dan staat voor een Europees belang, althans een belang van meerdere lid-staten, en niet voor een nationaal belang van één van de lid-staten.¹⁵⁹

Kern van het lobbyen is en blijft: STILTE; lobbyen dient met een laag profiel, in alle stilte te geschieden.¹⁶⁰ De onderhandelingsmarges zijn het grootst zolang de media er geen aandacht aan heeft geschonken. De bekendheid bij de media leidt er namelijk toe dat a) de onderhandelingspartners genoodzaakt worden een stelling in te nemen, waarvan zij vervolgens niet meer eenvoudig kunnen afwijken, en b) de oppositie, als deze nog niet bekend was met het voorstel, door de media attent wordt gemaakt op het desbetreffende voorstel. Het onderwerp krijgt aldus een politieke lading.

¹⁵⁸ vormen van direct contact zijn: persoonlijk bezoek, brief of telefoon. Voorbeelden van indirect contact zijn: studies, rapporten, belangengroeperingen.

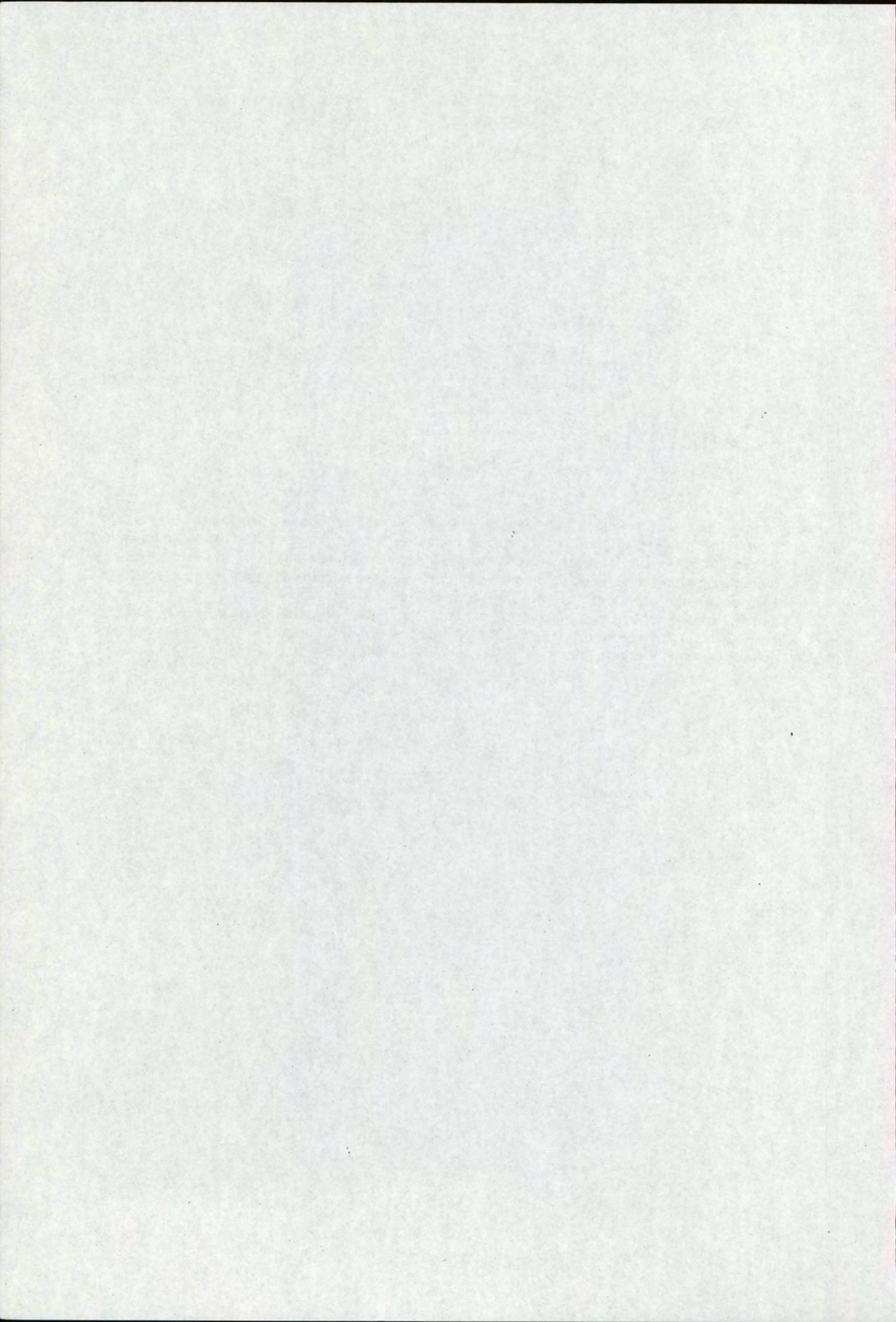
¹⁵⁹ zie hierboven bij § 4. van Hoofdstuk 8.

¹⁶⁰ een mogelijke uitzondering hierop zou kunnen zijn indien men dreigt te verliezen, of een bepaald onderwerp niet op de agenda kunt krijgen. Doch de kans op schade wordt hierdoor groter dan bij het gewoon accepteren van het verlies, aangezien bekendheid geven aan het onderwerp het onderwerp politiek maakt.

12. Evaluatie

De lobby-poging dient zowel tijdens het feitelijke lobbyen, als na het lobbyen beoordeeld te worden. Tijdens het feitelijke lobbyen dient men de strategie en de tactiek te beoordelen op effectiviteit en doelmatigheid. Zonodig dienen zij bijgesteld te worden. Het is namelijk mogelijk dat de lobby-actoren of de coalitiepartners blijken te geven van veranderde opvattingen inzake een bepaald dossier. Past men zijn strategie en tactiek hierop niet aan, dan loopt men de kans "de boot" te missen.

Bij de evaluatie van de lobby-poging achteraf, behoren niet alleen de behaalde positieve resultaten beoordeeld te worden. Ook dient kritisch gekeken te worden naar de fouten die tijdens het lobbyen zijn gemaakt. Hierdoor is men voorbereid voor de volgende lobby-poging.

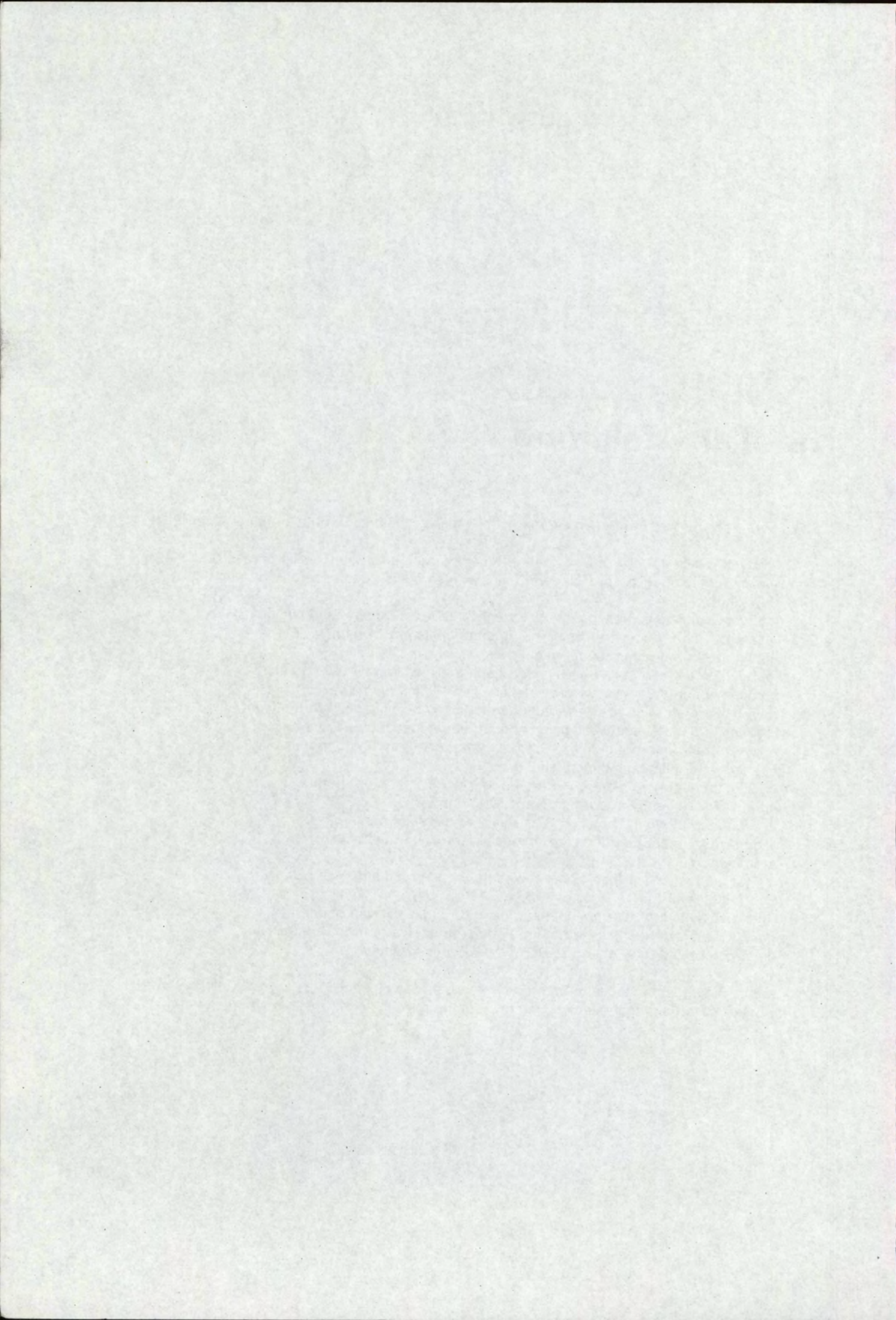


13. Ter Afsluiting

Uit de voorafgaande paragrafen kan een aantal algemene regels voor lobbyen gehaald worden.

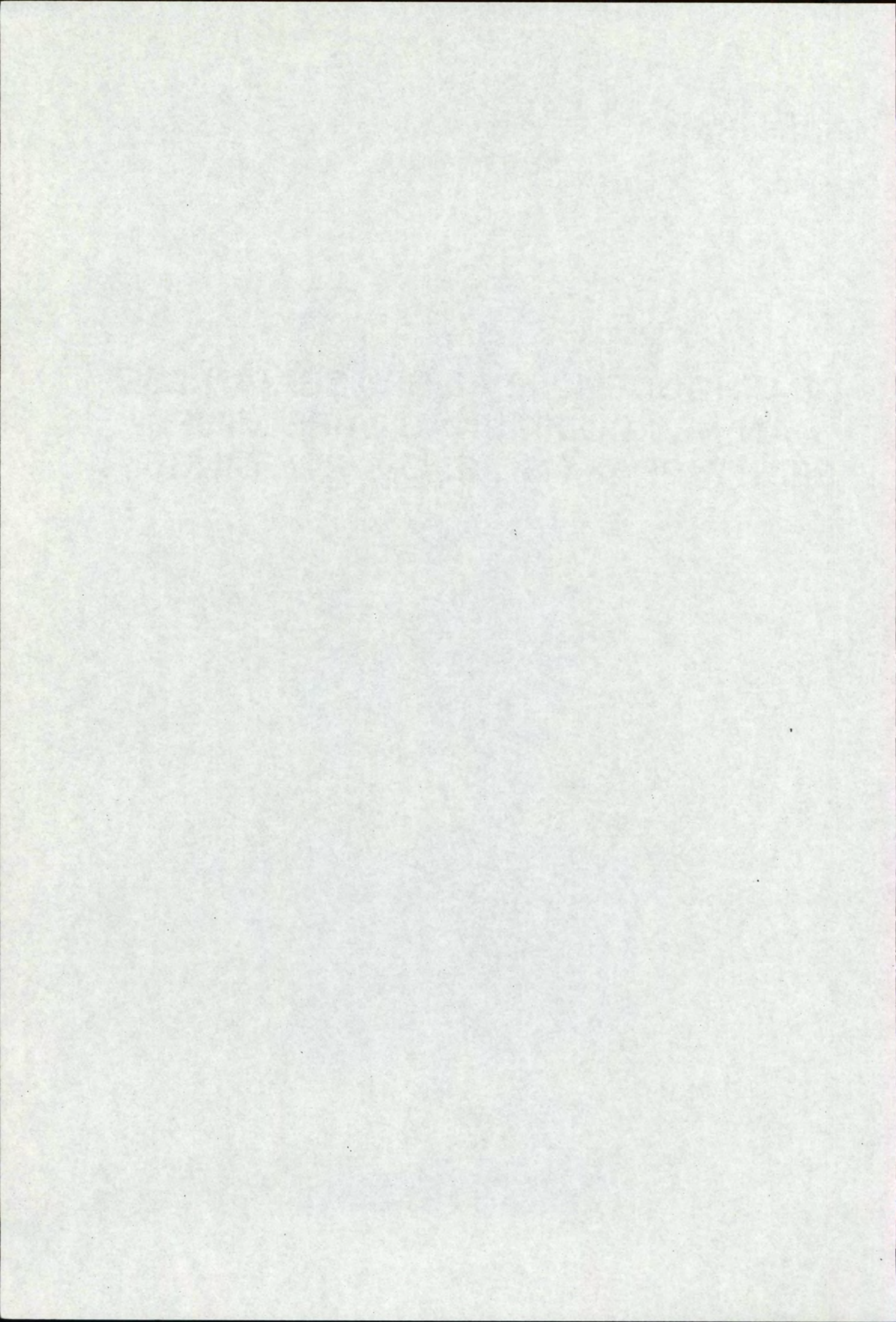
- 1) lobbyen, zoals de term zelf al doet vermoeden, behoort in stilte ondernomen te worden. Mediaberichten of andere openbaringen maken de oppositie "wakker" (low key);
- 2) lobbyen dient op een zakelijke wijze te geschieden. Er dient een scheiding plaats te vinden tussen de zaak, en de emotionele betrokkenheid. Dit betekent dat moraliteit achterwege moet blijven (to the point);
- 3) lobbyen is niet een spel waar winnen gegarandeerd kan worden, indien voldaan is aan de vereisten voor een succesvolle lobby. Te veel onvoorziene en oncontroleerbare gebeurtenissen beïnvloeden het lobbyen;
- 4) lobbyen is geen ééndagsaangelegenheid. Een goede lobby vereist het opzetten, en onderhouden en veranderen van een netwerk. Lobbyen is een lange termijn aangelegenheid;
- 5) bij elke lobbypoging dient de interne cohesie, de strategie, de tactiek en het feitelijk lobbyen vooraf geregeld te worden;
- 6) het lobbyen bij de EU betekent dat een probleem niet een nationaal probleem is, maar een gemeenschappelijk probleem (niet alleen een probleem van DNZ);
- 7) bij het lobbyen dient men te beschikken over een ruilmiddel: de EU doet niets voor niets;
- 8) doch het belangrijkste van lobbyen bij de EU is dat het van onderaf gebeurt; niet op Raadsniveau maar bij de ambtenaren van de Commissie dient gelobbyed te worden: de BOTTOM-UP-benadering.

Tot zover het theoretische gedeelte van het lobbyen. In de volgende Afdeling zal bekeken worden hoe DNZ in de praktijk kan bijdragen aan het communautaire milieubeleid inzake de Noordzee.



Afdeling IV

DE INHOUDELIJKE BIJDRAGE VAN DNZ AAN HET COMMUNAUTAIRE MILIEU- RECHT: PRAKTISCHE OVERWEGINGEN



14. Bewegingsruimte van DNZ

§ 1. Inleidende opmerkingen

De wijze waarop DNZ een inhoudelijke bijdrage kan leveren aan het Europese milieurecht en -beleid, wordt bepaald door het bewegingskader van DNZ. Dit kader wordt bepaald door:

- de externe organisatie: de positie van DNZ in de Nederlandse staatsrechtelijke organisatie, waaronder het Ministerie van V&W inclusief de rol die het Ministerie reeds op het Europese vlak speelt alsmede de zienswijze van V&W op belangenbehartiging bij de EU (§ 2.);
- de nationale taak- en doelstellingen van DNZ (§ 3.).

Voordat ingegaan kan worden op de invloedsmogelijkheden van DNZ, zal allereerst dit bewegingskader, waarbinnen DNZ kan handelen, worden onderzocht.

§ 2. Externe organisatie van DNZ

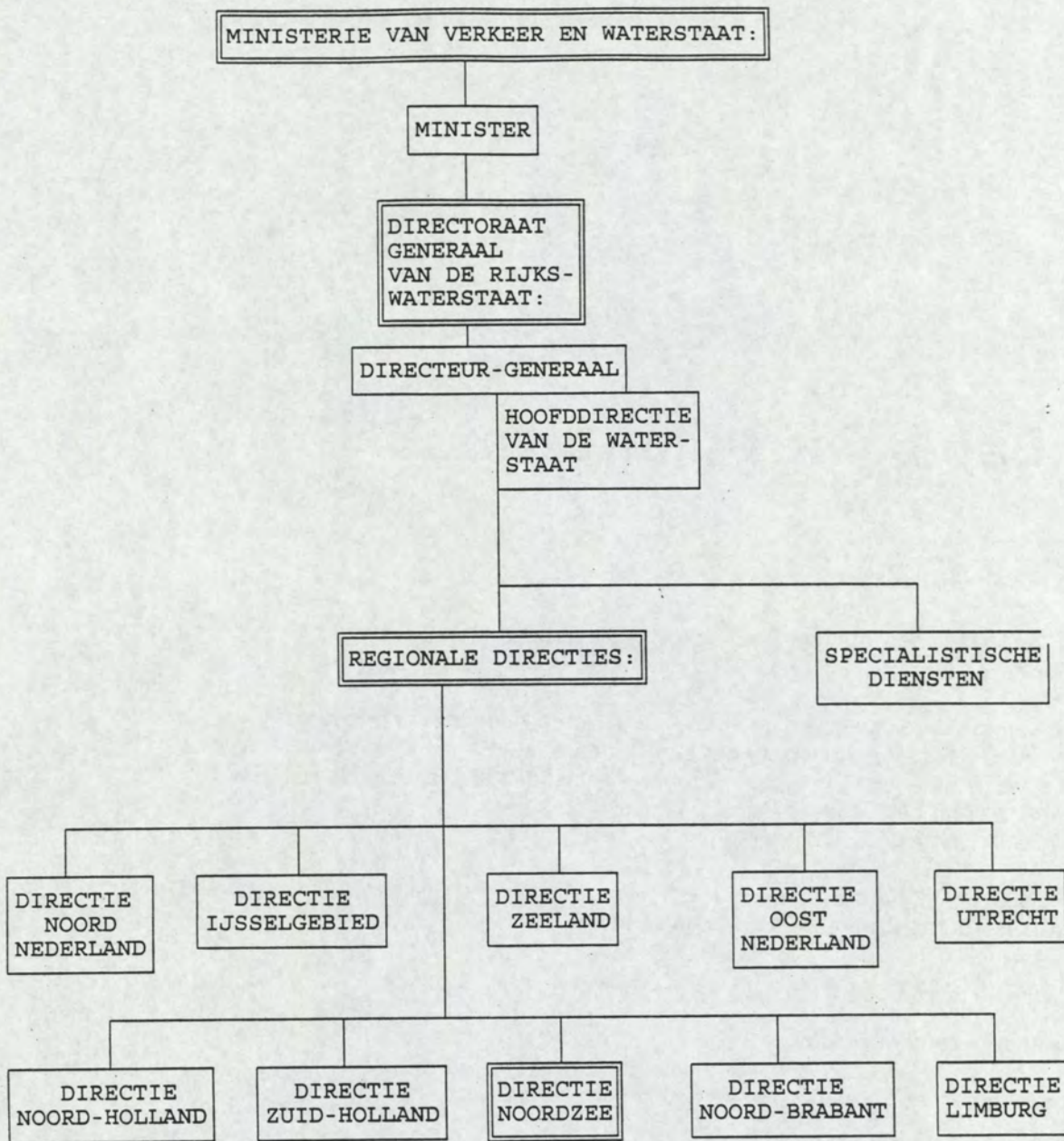
§ 2.1. De nationale staatsrechtelijke verhoudingen

Met de nationale staatsrechtelijke verhoudingen wordt bedoeld, de nationale positie van DNZ binnen de Nederlandse staatsrechtelijke organisatie. DNZ is een onderdeel van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat (RWS) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Binnen RWS is DNZ een regionale beheersdirectie,¹⁶¹ met een beleidsinitieërende en -uitvoerende taak. Bij de vraag in hoeverre DNZ een inhoudelijke bijdrage kan leveren aan het communautaire milieubeleid ten aanzien van de (Noord)zee dient deze organisatiestructuur, en dus de hiërarchie binnen Rijkswaterstaat in het oog te worden gehouden. Deze structuur bepaalt namelijk de bevoegdheidsgrenzen van DNZ.

De grenzen van DNZ's bevoegdheden worden echter eveneens bepaald door de taakverdeling tussen de verschillende Ministeries. Hoewel DNZ beheerder is van de Noordzee, oefent DNZ niet alle taken en

¹⁶¹ zie Schema 6.

SCHEMA 6: EXTERNE ORGANISATIE VAN DE DIRECTIE NOORDZEE¹⁶²



N.b.: Dit is een sterk vereenvoudigde weergave van de structuur van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

¹⁶² bron: "De relaties van de Directie Noordzee: een netwerkanalyse." van C. Etmans, pp. 64-65.

bevoegdheden ten aanzien van de Noordzee uit.¹⁶³ Een aantal taken en bevoegdheden worden uitgeoefend door de andere DG's van RWS, dan wel door andere Ministeries.¹⁶⁴

De nationale externe organisatie van DNZ, en vooral de bevoegdheidsafbakening met andere overheidsorganen, is dus voor een groot gedeelte bepalend voor de beantwoording op de vraag of DNZ een inhoudelijke bijdrage kan leveren aan het communautaire milieubeleid ten aanzien van de (Noord)zee.

§ 2.2. De externe organisatie van DNZ naar de EU toe

Niet alleen de nationale staatsrechtelijke verhoudingen zijn belangrijk. Ook de externe organisatie van DNZ naar de EU toe is belangrijk. Hiermee wordt bedoeld de staatsrechtelijke verhoudingen en bevoegdheden naar de EU toe. Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat het Ministerie van VROM, naar de EU toe, eerst verantwoordelijk is voor milieu-aangelegenheden in het algemeen. Pas als specifiek het onderwerp water aan de orde komt, is er een taak weggelegd voor het Ministerie van V&W.¹⁶⁵ Van belang is nu te onderzoeken hoe (binnen) het Ministerie van V&W tegenover lobbyen wordt aangekeken.

Binnen het Ministerie van V&W wordt, vanwege de uiteenlopende en soms conflicterende te behartigen belangen van V&W, het inhoudelijke lobbyen aan de DG's opgedragen. Dit betekent dat er geen centrale leiding op Ministerieel niveau bestaat, die de lobby-pogingen coördineert dan wel regelt. Elk DG is verantwoordelijk voor zijn eigen inhoudelijke lobby. De begin- en eindcoördinatie van de totstandkoming van Europese besluiten, voorzover het onderwerpen betreft die binnen de competentie van V&W vallen, worden echter door het DG-vervoer verzorgd.

Binnen Rijkswaterstaat bestaat er de functie van "Adviseur internationaal beleid" op directeur-generaalniveau, die namens de departementsleiding het internationaal beleid coördineert, ook in Europees verband. Uit een gesprek met dhr. R. Goudt¹⁶⁶ is gebleken dat men binnen Rijkswaterstaat de lobby wel centraal regelt. Dit betekent dat DNZ -als onderdeel van het DG Rijkswaterstaat- is gehouden, gebruik te maken van de bestaande staatsrechtelijke structuren binnen het DG Rijkswaterstaat, inclusief de overlegstructuren. Voor de actieve lobby is DNZ dus aangewezen op de bestaande Nederlandse staatsrechtelijke structuren.

Dit betreft echter het actieve lobbyen -de belangenbehartiging- en niet de zogenaamde passieve lobby, de informatieverzameling over toekomstige regelgeving en projecten. In staatsrechtelijke opzicht zou er niets op tegen zijn dat DNZ zelfstandig informatie verzamelt over op handen zijnde communautaire regelgeving, hoewel ook bij de passieve lobby de staatsrechtelijke verhoudingen niet veronachtzaamd mogen worden.

¹⁶³ zie § 3 van Hoofdstuk 15 voor de taken en bevoegdheden van DNZ.

¹⁶⁴ zoals het Ministerie van Economische Zaken of VROM.

¹⁶⁵ het Ministerie van VROM blijft echter ook hier eerst verantwoordelijke.

¹⁶⁶ Rijkswaterstaat, Afdeling Internationaal Waterbeleid.

§ 3. Taak- en doelstellingen van DNZ¹⁶⁷

Het Nederlands nationale milieubeleid, met als doel de bescherming van het milieu, kent een verscheidenheid aan beleidsinstrumenten.¹⁶⁸ Te noemen zijn de juridische,¹⁶⁹ economische,¹⁷⁰ en communicatieve instrumenten.¹⁷¹

De algemene nationale milieubeleidsdoelstelling ten aanzien van de Noordzee is:

"De ontwikkeling naar een zodanige kwaliteit van het watersysteem Noordzee, dat een duurzaam behoud en ontplooiing van de ecologische waarden van de Noordzee gerealiseerd en gehandhaafd kunnen worden onder afstemming met de maatschappelijke gewenste gebruiksfuncties van de Noordzee".¹⁷²

De Directie Noordzee (DNZ) heeft, binnen deze nationale milieudoelstelling, de volgende taken op beleidsinitieërend en -uitvoerend niveau:¹⁷³

- beheer van de kwaliteit van het watersysteem Noordzee;
- zorg voor een veilige infrastructuur op de Noordzee;
- verzamelen en verstrekken van informatie betreffende de Noordzee.

Ter uitoefening van deze taken, hanteert DNZ de volgende (beleids)instrumenten:

- 1) Vergunningverlening op grond van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO), Wet Verontreiniging Zeewater (WVZ), Wet Milieubeheer (WM) en de Ontgrondingenwet;
- 2) Handhaving van de relevante wet- en regelgeving middels het strafrecht, het civiele recht en het bestuursrecht. Hierbij wordt eveneens gebruik gemaakt van hulpmiddelen zoals remote-sensing en black-boxes;¹⁷⁴
- 3) Ruimtelijke ordening-beheer (o.a. zonerings);
- 4) Afhandeling van incidenten, inclusief het verhalen van kosten op veroorzakers van milieuvuiling;
- 5) Beheer en onderhoud waterbouwkundige werken (o.a. vaargeulen en meetplatforms);
- 6) Wrakopruijing;
- 7) Deelname aan en participatie in de totstandkoming van nieuwe regelgeving op nationaal, regionaal (EG) en internationaal niveau;
- 8) Bestuurlijk-juridisch beheer van het convenant / de intentieverklaring met de offshore;
- 9) Informatieverzameling en -voorziening over de Noordzee (o.a. met betrekking tot geografie en ecologie);
- 10) Bestrijding vervuiling op zee, en coördinatie bij grote zeerampen;

¹⁶⁷ de hierondervermelde taak- en doelstellingen, alsmede de gebruikte beleidsinstrumenten, zijn een sterk vereenvoudigde weergave van alle taak-, doelstellingen en beleidsinstrumenten van DNZ. Zie hierover meer in: Hoofdstuk 6 van "Basis Informatie Pakket Noordzee." van K. van Burg, alsmede in: "Chidoproject" van de Directie Noordzee.

¹⁶⁸ Iedema en van de Ven definiëren beleidsinstrumenten als "alle zaken die door of namens de overheid worden gebruikt om het bereiken van één of meer beleidsdoeleinden te bevorderen."

¹⁶⁹ onder andere regelgeving en handhaving.

¹⁷⁰ heffingen en subsidies.

¹⁷¹ informatiebeheer.

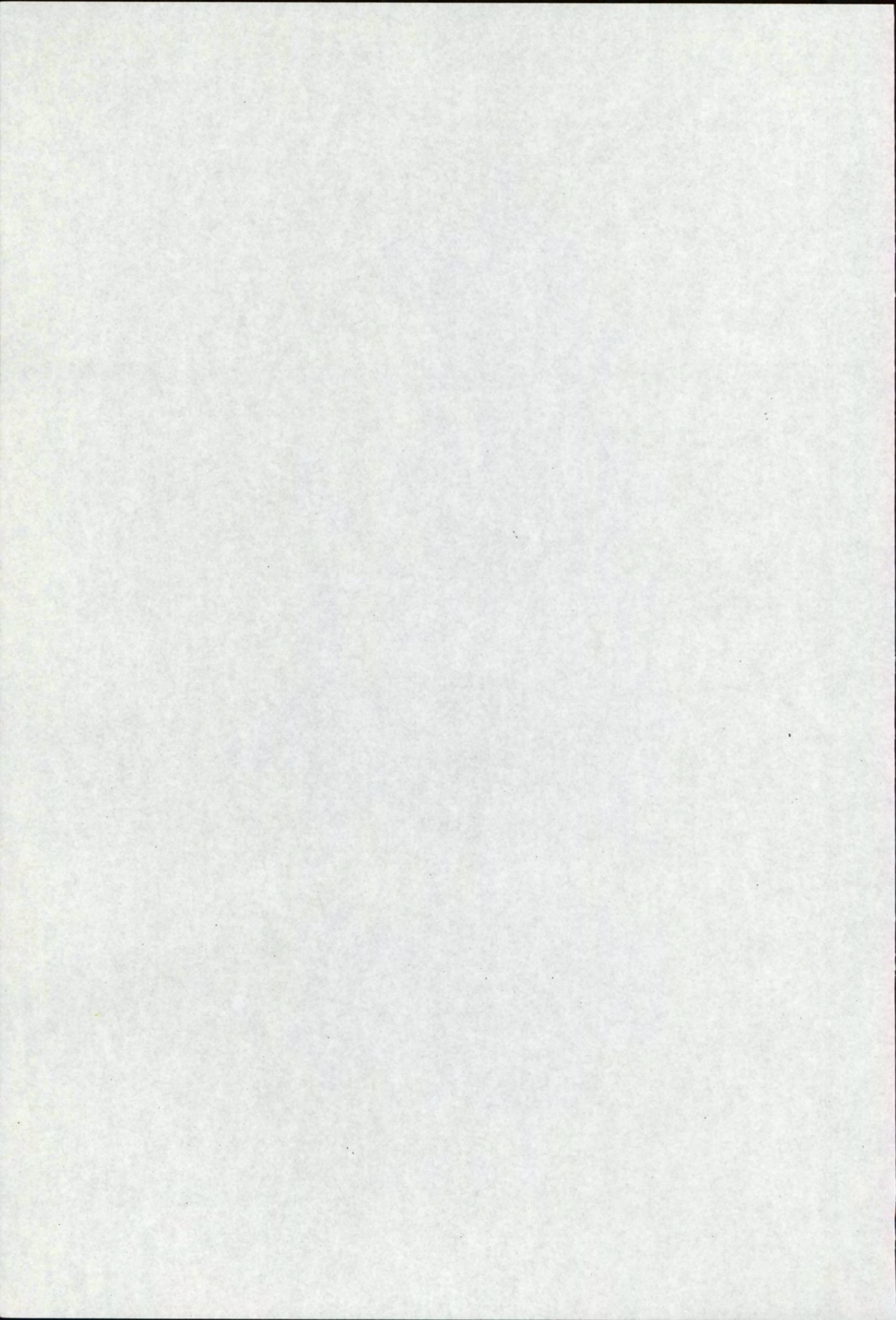
¹⁷² Watersysteemplan Noordzee 1991-1995. Deze doelstelling kan beschouwd worden als een nadere uitwerking van het begrip "duurzame ontwikkeling".

¹⁷³ pp. 129-136 "Basis Informatie Pakket Noordzee".

¹⁷⁴ zie verder: "Handhavingsplan Directie Noordzee 1992 e.v..".

11) Deelname aan de Kustwacht;

12) Het verrichten van onderzoeken inzake de waterkwaliteit en overige metingen in de Noordzee.



15. DNZ en de Passieve Lobby

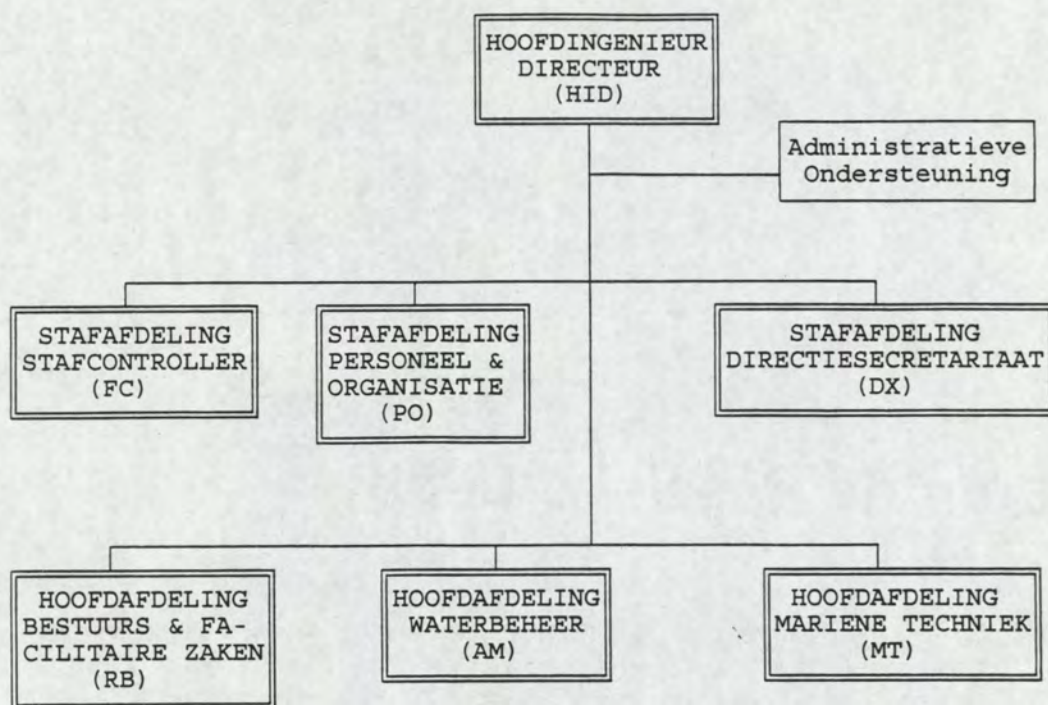
Uit Hoofdstuk 14 is gebleken dat DNZ een deel van de taken en bevoegdheden betreffende de Noordzee uitoefent. Daarnaast is gebleken dat DNZ wat betreft de actieve belangenbehartiging, geheel is aangewezen op de nationale staatsrechtelijke verhoudingen. Alleen wat betreft de passieve lobby, zijnde informatieverzameling over toekomstige communautaire regelgeving ten aanzien van de (Noord)zee, zou DNZ betrekkelijk zelfstandig kunnen handelen.

§ 1. Interne organisatie van DNZ

De interne organisatie van DNZ ziet er als volgt uit: aan het hoofd staat de Hoofdingenieur-Directeur (HID) bijgestaan door een administratieve ondersteuning. Daaronder staan een drietal stafafdelingen -Controller, Personeel & Organisatie, Directiesecretariaat- en een drietal Hoofdafdelingen -Bestuurs & Facilitaire Zaken, Waterbeheer, Mariene Techniek-.

Elke Hoofdafdeling heeft zijn eigen, afgebakende bevoegdheden en taken. Doordat de verschillende Hoofdafdelingen niet ondergeschikt zijn aan elkaar, kan een overlapping van taken leiden tot onenigheid binnen de organisatie. Dit dient voorkomen te worden, teneinde de interne cohesie te bewaren. Op de volgende pagina volgt een schematisch overzicht van de interne organisatie van DNZ.

SCHEMA 7: INTERNE ORGANISATIE VAN DE DIRECTIE NOORDZEE¹⁷⁵



§ 2. Het ruilmiddel

Ofschoon de EG partij is bij bijna alle relevante verdragen, hebben de Commissie en de Raad van de EG tot dusver nog geen ervaringen opgedaan met een geïntegreerd zeebeleid. Slechts sectoraal heeft de EU een beleid uitgestippeld met betrekking tot de bescherming van de zee. In het bijzonder de technische vereisten van schepen hebben op dit moment de aandacht van de Commissie.¹⁷⁶ Doch van een communautair zeebeleid kan nog geen sprake zijn, hoewel de EU voorzichtige stappen naar een meer geïntegreerd zeebeleid maakt.

De afwezigheid van een algemeen zeebeleid binnen de EU levert DNZ een goed ruilmiddel op. DNZ heeft namelijk, sinds haar oprichting in 1971, een ruime ervaring opgedaan met het initiëren en uitvoeren van een zeebeleid ten aanzien van de Noordzee. Regelgeving en handhaving worden hierbij telkens door DNZ geëvalueerd op doelmatigheid en naleefbaarheid. DNZ beschikt hierdoor over informatie over hoe een zeebeleid gevoerd kan worden, en hoe juist niet. Wel moet worden bedacht dat deze informatie niet gepresenteerd moet worden als de absolute waarheid.

Deze informatie, die de EU ontbeert levert DNZ een goed ruilmiddel op. DNZ kan binnen de EU -tezamen met andere lid-staten die aan de zee grenzen- dienen als informatieverschaffer aan de Commissie en het EP. De technische kennis is te vinden bij de Hoofdafdeling AM en MT, terwijl de bestuurlijk- juridische kennis verschaft kan worden door de Hoofdafdeling RB.

¹⁷⁵ bron: "Organisatieschema van Directie Noordzee", uitgave van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Directie Noordzee 1994.

¹⁷⁶ zie hierboven bij Hoofdstuk 5 betreffende het secundaire milieurecht.

§ 3. Strategiebepaling van DNZ: doelstellingen

Uit § 3. van Hoofdstuk 14 is gebleken dat DNZ, binnen de grenzen van zijn taken en bevoegdheden, bijdraagt aan de verwezenlijking van de nationale doelstelling van de Noordzee. Belangrijk hierbij is dat DNZ zijn prioriteiten moet vaststellen. Gezien de veelvoud van taken kan het voorkomen dat twee of meerdere taken met elkaar in botsing komen. In zo'n geval behoort reeds vast te staan welke taak van DNZ voorrang verkrijgt boven de andere taak.¹⁷⁷ De vraag is dan of deze voorrang absoluut is, of juist gebonden aan voorwaarden.

Gezien het feit dat DNZ tot op heden geen of nauwelijks -gestructureerde en georganiseerde- contacten heeft bij de EU, kan gesteld worden dat DNZ aldus nog geen specifieke doelstellingen naar de EU toe heeft. Doch hieruit kan niet geconcludeerd worden dat DNZ geen enkel relatie heeft met de EU.

Allereerst zijn de taken van DNZ niet strikt van nationale aard. Daarnaast krijgt DNZ in toenemende mate (in)direct te maken met de EU, aangezien de EU steeds meer regelgeving uitvaardigt, die betrekking heeft op de zee. In dit opzicht zal DNZ wensen en voorkeuren hebben, inzake een te voeren EU-beleid ten aanzien van de (Noord)zee. De na te streven doelstellingen naar de EU toe worden geheel bepaald door de nationale taak- en doelstellingen. Immers, waarom zou DNZ een passieve lobby ondernemen over een onderwerp dat niets met DNZ te maken heeft.

De hierboven vermelde nationale doelstelling van Nederland ten aanzien van de Noordzee -duurzaam behoud van de Noordzee rekening houdende met de verschillende gebruiksfuncties- verschilt niet of nauwelijks met de algemene doelstelling van de EU in het 5e MAP ten aanzien van het milieu, te weten duurzame ontwikkeling.¹⁷⁸ Gesteld kan dan ook worden dat de doelstellingen van DNZ binnen de EU gelijk zijn aan de nationale doelstellingen van DNZ. Concreet betekent dit dat DNZ ernaar dient te streven dat het huidige nationale beschermingsniveau voor de Noordzee in Europees verband minimaal gewaarborgd wordt, en waar mogelijk moet worden verhoogd.

§ 4. Tactiekbepaling van DNZ: lobby-objecten voor DNZ

De vast te stellen tactiek hangt af van het concrete geval. Aan de theoretische aspecten van de onderhandelingsmarges, het tijdstip van lobbyen en de methode van lobbyen, -zoals deze behandeld zijn in Hoofdstuk 11 - valt hier dan ook niets praktisch toe te voegen. Hiervoor wordt verwezen naar Hoofdstuk 11. In deze paragraaf zullen alleen de lobby-objecten voor DNZ aan de orde komen.

DNZ kan, gezien zijn staatsrechtelijke positie, gebruik maken van een drietal soorten contacten binnen de EU voor informatieverschaffing. Dit zijn de bestaande contacten binnen de Nederlandse overheid (o.a. het DG Rijkswaterstaat), directe contacten met EG-functionarissen en contacten met overheidsdiensten inzake de Noordzee van andere lid-staten. Volledigheidshalve zullen tevens de internationale overlegstructuren buiten de EU behandeld worden. In de onderstaande paragrafen komen deze vier soorten contacten aan de orde.

§ 4.1. Bestaande nationale structuren

Hierboven in § 2. is vast komen te staan dat DNZ voor de actieve lobby, geheel is aangewezen op de nationale staatsrechtelijke verhoudingen. Dit betekent dat DNZ gebruik behoort te maken van de -binnen de Nederlandse nationale overheid bestaande- overlegstructuren, om haar wensen en voorkeuren inzake

¹⁷⁷ indien niet vaststaat welke taak voorrang verkrijgt boven de andere taak, kan er geen sprake zijn van een interne cohesie binnen de eigen organisatie.

¹⁷⁸ zie hierboven bij § 3. van Hoofdstuk 3, alsmede § 1. van Hoofdstuk 5.

het EU-zeebeleid kenbaar te maken. Op dit moment bestaan er 5 relevante nationale overlegstructuren voor DNZ:

1) Rijkswaterstaat:

Aangezien DNZ onderdeel uitmaakt van het DG Rijkswaterstaat, dient DNZ allereerst zijn voorkeuren en wensen kenbaar te maken bij Rijkswaterstaat. Binnen Rijkswaterstaat is de afdeling Internationaal Waterbeleid verantwoordelijk voor de contacten met de EU. Zonder afstemming met de afdeling Internationaal Waterbeleid van de Hoofddirectie van de Waterstaat, kan DNZ niet zelfstandig initiatieven ontplooiën op het gebied van lobbyen.

2) DOE:

DOE is het Departementaal Overlegorgaan Europa van V&W, waarbinnen de beleidscoördinatie -tussen de verschillende departementen van RWS- naar de EU toe wordt verzorgd. Deze beleidscoördinatie is noodzakelijk aangezien de verantwoordelijkheid voor het lobby op DG-niveau ligt. DOE komt één keer per maand bijeen. Onder DOE is een milieuwerggroep ingesteld, die tot taak heeft om de activiteiten af te stemmen en om informatie uit te wisselen betreffende het EU-milieubeleid. Voorzitter van deze werkgroep is een milieucoördinator, welke taak aan RWS, afdeling Internationaal Waterbeleid is toegekend. Op dit moment heeft één medewerk(st)er van DNZ zitting in deze milieuwerggroep.

De belangrijkste onderwerpen waarmee DOE zich bezig houdt, zijn:

- a) algemene milieubeleidsdocumenten;
- b) Commissie-voorstellen op het gebied van milieu;
- c) de voorbereiding van de vergaderingen van de Milieuraad;
- d) voorbereiding van milieubesluiten in andere Raden (voor zover relevant).

3) werkgroep EG-milieu:

In deze werkgroep, die ressorteert onder de Coördinatiecommissie voor Internationale Milieuvraagstukken (CIM), wordt de Nederlandse instructie voor de vergaderingen van de milieuwerggroep van de Milieuraad van de EU voorbereid. RWS neemt deel aan de beraadslaging en besluitvorming in deze werkgroep EG-milieu.¹⁷⁹

4) Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU:

De Permanente Vertegenwoordiging (PV) wordt wekelijks in Den-Haag geïnstrueerd voor de vergadering(en) van de COREPER (PV-instructie). Deze instructie geschiedt door de CoCo, de Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen, waarin alle ministeries ambtelijk vertegenwoordigd zijn. Gezien de dalende invloed van de lid-staten binnen de Raad (verlies van veto-recht als gevolg van de invoering van de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming) heeft de PV, en dus de CoCo, aan belang moeten inboeten.

5) RIKZ en RIZA:

Deze twee Rijksinstituten zijn waardevolle informatieverschaffers betreffende op handen zijnde Europese regelgeving. Het RIZA inzake emissiewaarden, en het RIKZ inzake het kustzonebeleid.

¹⁷⁹ zie ook p. 24 van de nota 'Verkeer en Waterstaat en het Europese Milieubeleid' uit oktober 1991.

§ 4.2. Directe contacten bij de EU

Zoals uit het theoretische gedeelte van het lobbyen naar voren komt, is het wenselijk om voor een lobby zo laag mogelijk in de EU-organisatie te zijn. Administratieve medewerkers of lagere ambtenaren van de Commissie kunnen voor informatieverschaffing waardevol zijn.

Hoewel met betrekking tot een actieve lobby DNZ is aangewezen op de bestaande nationale staatsrechtelijke verhoudingen, bestaat er met betrekking tot een passieve lobby -informatieverzameling- voor DNZ wel de mogelijkheid om directe contacten met EG-functionarissen te maken en te onderhouden. Op dit moment heeft DNZ slechts onregelmatige contacten met EG-functionarissen.

Van de afdeling AMU heeft één persoon zitting in de "Advisory Committee on the control and reduction of pollution caused by oil and other harmful substances discharged at sea", afgekort als ACPH. Dit is een comité van experts die de Commissie bijstaat bij de formulering van onderzoek en trainingen met betrekking tot bestrijding van vervuiling door olie en chemicaliën.

Daarnaast hebben 5 personen van DNZ zitting in de zogenaamde TASK-Force. Deze TASK-Force, als onderdeel van het DG XI van de Commissie, assisteert de Commissie -namens de lid-staten- bij calamiteiten op het gebied van waterverontreiniging. Deze leden kunnen uitgezonden worden naar gebieden waar een calamiteit optreedt, en dienen daarvoor direct beschikbaar te zijn. Tenslotte bestaan er binnen DNZ directe persoonlijke contacten tussen medewerkers van DNZ en ambtenaren van de Commissie.

Het is voor DNZ dan ook van belang deze contacten gestructureerd uit te breiden, teneinde vroegtijdig op de hoogte te komen van op handen zijnde voorstellen tot regelgeving of projecten.

§ 4.3. Relaties met andere lid-staten

Contacten met andere lid-staten heeft als doel het eigen standpunt naar buiten te brengen, alsmede kennis te verkrijgen van de opvattingen en meningen van andere lid-staten over een bepaald onderwerp. Zodoende kan men mogelijke coalitiepartners, of tegenstanders, vroegtijdig signaleren en erachter komen of er ruimte is tot onderhandelen.

DNZ heeft op dit moment een informeel internationaal overlegstructuur met een drietal staten: België, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken. Dit overleg -betreffende oppervlaktewinning van zand, grind en schelpen- is bedoeld om elkaar op de hoogte te houden van ontwikkelingen ten aanzien van oppervlaktewinning op de Noordzee, en elkaar duidelijk te maken welke vorderingen ieder heeft gemaakt.

De functie van zo'n overlegstructuur is driedig:

- 1) het eigen standpunt aan andere staten kenbaar te maken;
- 2) het wordt duidelijk hoe andere lid-staten over een bepaalde zaak denken;
- 3) door overleg te plegen, creëert men een vertrouwensbasis, dat uiteindelijk kan leiden tot een coalitieverband;
- 4) zo'n coalitieverband kan het (Nederlandse) nationaal probleem naar een Europees probleem tillen.

Overleg met andere lid-staten kan dus waardevol zijn. Hierbij dient men echter niet alleen te overleggen met **medestanders**; ook het overleg met de **tegenstanders** kan waardevol zijn.

§ 4.4. De eigen nationale overheid

De Nederlandse overheid als lobby-object is voor DNZ vooral belangrijk in de fase van **implementatie** van communautaire regelgeving in de nationale rechtsorde. DNZ zou bij het implementatieproces haar wensen en voorkeuren kunnen aangeven betreffende de methode van implementatie. Vooral zou gedacht kunnen worden aan aspecten zoals de handhaafbaarheid en doeltreffendheid van de nationale implementatieregeling. Daarnaast zou DNZ de nationale overheid er op attent kunnen maken dat bepaalde nationale regelgeving niet in overeenstemming is met het communautaire recht, of dat juist de implementatie van de communautaire regelgeving niet correct of op een onvolledige wijze heeft plaatsgevonden. Het Ministerie van VROM, alsmede van V & W zijn hier de aangewezen lobby-objecten.

§ 4.5. Internationaal overleg buiten de EU om

Voor DNZ is het belangrijk de internationale overlegstructuren buiten de EU om, hier kort te vermelden. Hiervoor zijn twee redenen aan te geven:

- 1) De EU is geen autonome actor. Haar beleid wordt niet alleen beïnvloed door de lid-staten van de EU, maar tevens door andere internationale organisaties en conferenties;
- 2) de EU treedt steeds vaker toe tot andere verdragen of organisaties.¹⁸⁰

Dit betekent dat DNZ, door deel te nemen aan deze internationale overlegstructuren, het beleid van de EU ten aanzien van de (Noord)zee eveneens indirect kan beïnvloeden. Overigens moet van deze indirecte beïnvloeding niet veel worden verwacht, aangezien aan de internationale overlegstructuren veel staten deelnemen. Dit heeft als gevolg dat voor de aanneming van een besluit onderhandelingen nodig zijn, wat kan resulteren in een verwatering van de eigen doelstellingen, hoewel het eveneens mogelijk is dat door de onderhandelingen juist een breed draagvlak wordt gecreëerd. Uitzondering hierop vormen de Noordzee Ministers Conferenties. Aangezien dit een internationaal overlegstructuur betreft met een beperkt aantal deelnemende staten -elk met dezelfde doelstelling, namelijk de bescherming van de Noordzee- komt dit forum met veel actiepunten. Daarnaast hebben deze conferenties een grote invloed op het milieubeleid van de EU.

Op dit moment is DNZ actief binnen een veelvoud van internationale overlegstructuren, waarvan de belangrijkste zijn:

- OSPAR-verdrag
- MARPOL-verdrag
- Verdrag van Bonn
- Verdrag van London
- Noordzee Ministers Conferenties
- OPRC-verdrag

¹⁸⁰ zie hierboven bij Hoofdstuk 5 betreffende het secundaire communautaire recht.

16. Concluderende Opmerkingen: Stand van Zaken anno 1996

Conclusies en aanbevelingen

De behandeling van (de geschiedenis van) het Europese milieurecht en -beleid maakt duidelijk dat de EU geen exclusieve, maar een concurrerende bevoegdheid heeft tot het voeren van een communautair milieubeleid. Daarnaast heeft de EU geen algemene bevoegdheden, doch slechts de specifieke bevoegdheden die haar door het EG-verdrag worden toegekend. Ten derde is het overgrote merendeel van de huidige communautaire milieumaatregelen gerelateerd aan de (werking van de) interne markt.

Gevolg is dat de EU tot op heden geen algemeen en geïntegreerd milieubeleid heeft gevoerd ten aanzien van de zee. Doch het 5e MAP laat een keerpunt zien, zoals in Hoofdstuk 5 § 1 is gebleken. Doordat DNZ direct met de EU te maken heeft, is het taak voor DNZ er voor te zorgen betrokken te zijn bij de formulering van een geïntegreerd communautair zeebeleid.

Doch tot op heden heeft DNZ geen tot weinig contacten met de EU. Als er al contacten bestaan, dan zijn deze te onregelmatig en te incidenteel om te kunnen spreken van de aanwezigheid van een netwerk voor DNZ binnen de EU. Slechts op incidentele basis heeft DNZ contacten bij de EU.

Uit de voorafgaande hoofdstukken is gebleken dat DNZ wat betreft de actieve lobby, geheel is aangewezen op RWS. Doch voor de passieve lobby bestaan er mijns inziens wel mogelijkheden voor DNZ. Hiervoor dient wel voldaan te worden aan de volgende eisen:

- 1) aanwezigheid van een interne cohesie binnen DNZ;
- 2) een vastgestelde strategie;
- 3) een vastgestelde tactiek;
- 4) het beschikken over een ruilmiddel.

Ten eerste behoren, voor wat betreft de interne cohesie, goede afspraken te worden gemaakt over welke taken door DNZ (als organisatie) als prioritair worden beschouwd naar de EU toe.

De externe organisatie van DNZ maakt duidelijk dat DNZ niet over alle onderwerpen betreffende de Noordzee een passieve lobby behoeft te ondernemen. Alleen met betrekking tot onderwerpen die onder de taken en bevoegdheden van DNZ vallen, kan DNZ de passieve lobby hanteren. Gezien de 25-jarige ervaring met het initiëren en uitvoeren van een zeebeleid, beschikt DNZ hiertoe over een goed ruilmiddel.

Het vaststellen van een concrete doelstelling in een bepaald praktijkgeval is van beleidsmatige aard. Deze kan alleen door DNZ zelf worden gedaan, en valt derhalve buiten dit onderzoekskader. In het algemeen kan gesteld worden dat DNZ op Europees niveau zou kunnen streven naar de volgende 2 doelstellingen:

- 1) behoud van het huidige nationale beschermingsniveau, en -indien mogelijk- verhoging daarvan in Europees verband;
- 2) nationale handhaafbaarheid van de Europese regelgeving met betrekking tot de (Noord)zee.

DNZ zou zich hierbij binnen de EU moeten profileren als gezaghebbende overheidsinstelling inzake de Noordzee. Hiervoor is bekendheid bij de Commissie noodzakelijk. Het uiteindelijke doel zou kunnen zijn dat DNZ fungeert als extern adviesorgaan van de Commissie, als nationale expert die door de Commissie gehoord wordt in de initiatieffase van een communautair besluit.

Als algemene eindconclusie kan worden gesteld dat, gezien de steeds verdergaande bevoegdheden van de EU, het wenselijk is dat DNZ vroegtijdig betrokken raakt bij het ontwikkelen van een consistent Europees zeebeleid. Gezien haar ruime ervaring met het voeren van een zeebeleid, kan DNZ de Commissie hierbij bijstaan. Weliswaar kan men van mening zijn dat de EU zich dient te onthouden van het voeren van een zeebeleid, aangezien betere resultaten kunnen worden bereikt binnen andere internationale overlegstructuren. Met betrekking tot de Noordzee Ministers Conferenties is dit zeker het geval. Feit blijft echter dat de EU naar alle waarschijnlijkheid in de (nabije) toekomst daadwerkelijk een zeebeleid zal gaan ontwikkelen. Het is dan de taak van DNZ dat men niet "de boot mist". Het communautaire zeebeleid zal er uiteindelijk toch wel komen, met of zonder DNZ.

Ten slotte nog een aantal aanvullende aanbevelingen:

- 1) er dient een nader onderzoek plaats te vinden naar de implementatie van communautaire besluiten in de Nederlandse rechtsorde. In dit onderzoek is alleen de nationale regelgeving in het algemeen vermeld (zie Hoofdstuk 5). Waar een bepaling van een communautair besluit in de nationale regelgeving is geïmplementeerd is nog niet onderzocht;
- 2) internationale overlegstructuren buiten de EU om behoren niet verontachtzaamd te worden; het forum moet gekozen worden, dat het meeste resultaat opbrengt;
- 3) de bestaande structuren van Rijkswaterstaat behoeven niet omzeild te worden. Alhoewel DNZ de passieve lobby zelfstandig kan uitvoeren, is het wenselijk een en ander kort te sluiten met de Hoofddirectie van Rijkswaterstaat.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

DE VERSCHILLENDE SOORTEN BESLUITEN VAN DE EUROPESE UNIE:

De besluiten die de Raad en de Commissie op grond van de Verdragen kunnen nemen, vormen het secundaire communautaire recht. Dit in tegenstelling tot het primaire communautaire recht waartoe de oprichtingsverdragen, en verdragen tot wijziging daarvan behoren.

Belangrijk is dat art. 189 EG zelf, waarin de verschillende soorten besluiten worden vermeld, geen beslissingsbevoegdheid verleent. Deze bevoegdheid wordt telkens gevonden in de desbetreffende verdragsbepaling waarop het besluit wordt genomen (bijvoorbeeld art. 100A voor een harmonisatierichtlijn). Voor de volgende besluiten bieden de verdragen een rechtsbasis:

1) VERORDENINGEN:

Verordeningen zijn het beste te vergelijken (hoewel dit slechts gedeeltelijk opgaat) met een wet: ze zijn van algemene strekking, verbindend in al hun onderdelen en rechtstreeks toepasbaar in de lid-staten.

- a) **algemene strekking** = van toepassing op "..objectief omschreven situaties.." en leidt tot rechtsgevolgen "..voor algemene en in abstracto omschreven categorieën van personen." (HvJ zaak 6/68 (Watenstedt) Hierin verschilt een verordening met een beschikking (zie hieronder).
- b) **verbindendheid in al haar onderdelen** = creëert bindende regels voor alle rechtssubjecten die binnen het materiële toepassingsgebied van de verordening vallen. Deze regels kunnen worden gehandhaafd met boetes en dwangsommen, en voor de verbindendheid is geen nationale uitvoeringswetgeving vereist. Het verschil met een richtlijn (zie hieronder) is dat een richtlijn alleen verbindend is voor de lid-staten, en wel ten aanzien van het te behalen resultaat.
- c) **rechtstreekse toepasbaarheid** = directe werking; de verordening geldt, zonder tussenkomst van de nationale wetgever, direct in de nationale rechtsorde van de lid-staten. De verordening behoeft dus niet eerst te worden omgezet in nationale wetgeving. Voor de directe werking is het onverschillig of de nationale rechtsorde zelf zo'n directe werking toelaat (HvJ zaak 6/64 (Costa-ENEL)).

2) BESCHIKKINGEN:

Dit is een individuele rechtshandeling ter uitvoering van een algemene rechtsregel op een concreet geval. Zo bezien verschilt deze omschrijving weinig met die van de nationale beschikking. Ze kunnen tot een lid-staat (slechts in bepaalde gevallen directe werking (HvJ zaak 54/65)) als tot een particulier (altijd directe werking) gericht zijn. Tevens kunnen beschikkingen niet alleen verplichtingen, maar ook rechten inhouden.

3) RICHTLIJNEN:

Dit zijn besluiten die gericht zijn op het bereiken van een bepaald resultaat. Richtlijnen zijn dan ook niet direct toepasbaar in de nationale rechtsorde; hiervoor is eerst nationale uitvoeringswetgeving nodig. Richtlijnen leggen alleen de lid-staten een verplichting (een te behalen resultaat) op die binnen een, door de richtlijn, te bepalen tijdsbestek dient te worden gerealiseerd. Het staat de lid-staat hierbij vrij de vorm en middelen ter implementatie van de richtlijn te kiezen, hoewel vaak richtlijnen door de zeer gedetailleerde bepalingen weinig vrijheid overlaten. Doordat de richtlijn een resultaatsverplichting inhoudt voor de lid-staten, scheppen ze in beginsel geen rechten en plichten voor particulieren (= directe werking).

Echter, in de gevallen waarin de uitvoeringstermijn is verstreken en de lid-staten niet, niet tijdig of incorrect de richtlijn hebben geïmplementeerd, *kan* (een bepaling van) een richtlijn wel directe werking verkrijgen (HvJ zaken 148/78 (Ratti), 80/86 (Kolpinghuis) en 8/81 (Becker)). Een richtlijn kan echter nooit directe verplichtingen (=horizontale directe werking) voor een particulier in het leven roepen (HvJ zaak 152/84 (Marshall)).

4) ADVIEZEN EN AANBEVELINGEN:

Deze besluiten van de EU zijn niet bindend (met uitzonderingen tot de adviezen onder het EGKS-verdrag); ze leggen de lid-staten geen verplichtingen op en er kunnen eveneens geen rechten aan ontleend worden.

5) BESLUITEN SUI GENERIS:

Dit is een restcategorie van besluiten, die niet onder de in art. 189 EG vermelde soorten besluiten voorkomt.

6) UITSPRAKEN VAN HET EUROPESE HOF VAN JUSTITIE:

Aangezien de arresten van het Hof altijd (in)direct de uitlegging van het Gemeenschapsrecht betreffen, dient voor de interpretatie van een bepaalde bepaling van de Verdragen / richtlijnen / verordeningen / beschikkingen rekening gehouden te worden met deze arresten.

7) KADERBESLUITEN:

Dit zijn geen besluiten van de Raad, maar besluiten genomen door de daartoe bevoegde nationale ministers als vertegenwoordigers van hun staat buiten het institutionele raamwerk van de EG om. Ze heten kaderbesluiten aangezien ze genomen worden door de ministers, die in het kader van een Raadsvergadering bijeen zijn.

LET OP: het verschil tussen de verschillende besluiten ligt gelegen in de rechtsgevolgen, en de rechtsbescherming. Om te weten te komen met wat voor een besluit je te maken hebt, moet men niet naar de benaming of vorm van het besluit te kijken, maar naar haar doel en inhoud (HvJ zaken 16 & 17/62).

BIJLAGE 2

ORGANEN VAN DE EUROPESE UNIE:

DE RAAD VAN MINISTERS:

ORGAAN:

Strikt juridisch is er sprake van slechts één Raad, doch feitelijk zijn er verschillende Raden, afhankelijk van het aan de orde zijnde onderwerp. Zo is er een Raad van ministers van Buitenlandse Zaken, een Raad van ministers van landbouw (en visserij) enzovoort. Het kan zelfs voorkomen dat er verschillende Raden tegelijkertijd bijeen zijn. Doch telkens is er juridisch sprake van één orgaan.

Men dient de Raad te onderscheiden van de Europese Raad. Laatstgenoemde Raad heeft weliswaar sinds de Europese Akte (1987) een verdragsrechtelijke basis in het EG-verdrag, doch is onafhankelijk van de EG ontstaan. Dit politieke overlegorgaan is feitelijk de geïnstitutionaliseerde voortzetting van de vroegere topconferenties van de staatshoofden en regeringsleiders van de lid-staten, buiten het kader van de EG om. De Europese Raad is dus pas later aan het EEG-verdrag toegevoegd door de EA. De taken van de Europese Raad liggen vooral op het vlak van het algemene beleid en als "beroepsinstantie" voor de normale Vakraden; indien de Vakraad geen overeenstemming kan bereiken over een bepaald onderwerp, is het aan de Europese Raad om tot een oplossing te komen.

De Raad is het wetgevende orgaan van de Gemeenschap, en daarmee het belangrijkste politieke orgaan. Bij de totstandkoming van regelgeving wordt de Raad bijgestaan door een Comité van Permanente vertegenwoordigers van de lid-staten (COREPER (art. 151 EG) en de ambtelijke werkgroepen.

TAKEN:

- uitoefening van beslissingsbevoegdheid:
 - a) wetgevende bevoegdheid (zie de aparte verdragsbepalingen);
 - b) verdragsluitende bevoegdheid (art. 228 EG);
 - c) budgettaire bevoegdheid (artt. 199-209A EG);
- coördinatie van het economisch beleid van de lid-staten (art. 145 EG).

COMMISSIE:

ORGAAN:

De Commissie kan beschouwd worden als het supranationale orgaan bij uitstek van de EG. Hoewel het Europese Parlement dat ook is, heeft het EP aanzienlijk minder bevoegdheden dan de Commissie. De Commissie is belast met het ontwerpen en indienen (bij de Raad) van regelgeving. Hiertoe heeft zij het exclusieve recht van initiatief.

De Commissie staat onder controle van het Europese Parlement; dit parlement kan een motie van afkeuring aannemen met betrekking tot het beleid van de Commissie. Gezien het collegialiteitsbeginsel betekent dit dat de Commissie als een geheel dient af te treden.

TAKEN:

- toezicht op de naleving van verdragen en handelingen (van de EG-instellingen) door de lid-staten (art. 155 EG);
- exclusief recht van initiatief (art. 155 EG);
- beslissingsbevoegdheid (art. 155 EG):
 - a) algemene bevoegdheid tot het geven van adviezen en aanbevelingen;
 - b) zelfstandige beslissingsbevoegdheid (beschikkingen), daar waar de Verdragen deze bevoegdheid aan de Commissie verlenen (b.v. art. 89 Jo 85 EG);
 - c) bevoegdheden die de Raad ex art. 155 Jo 145 EG aan de Commissie delegeert;
 - d) externe bevoegdheid: het voeren van onderhandelingen over het sluiten van verdragen en overeenkomsten (art. 228 EG).

HET EUROPESE PARLEMENT:**ORGAAN:**

De leden van het Europese Parlement worden sinds 1979 direct (art. 138 EG) gekozen door de onderdanen van de lid-staten. Zie voor de wijze van benoeming: art. 138 EG Jo de nationale bepalingen inzake de verkiezing van de Europarlementariërs; in Nederland is dit geregeld in de Kieswet (Afdeling V Hoofdstuk Y Kw (artt. Y1 - Y39)).

TAKEN:

- adviserende bevoegdheden met betrekking tot de besluitvorming door de Raad;
- controlerende bevoegdheden:
 - a) recht op enquête met betrekking tot vermeende inbreuken op het Gemeenschapsrecht (art. 138C EG);
 - b) controle op het beleid van de Commissie aan de hand van vragen of een motie van afkeuring (respectievelijk art. 140 en 144 EG);
 - c) budgettaire bevoegdheden (artt. 199-209A EG);
 - d) benoemen van ombudsman (art. 138E EG);
 - e) ontvangen van verzoekschriften van individuen (art. 138D EG).

HET HOF VAN JUSTITIE:**ORGAAN:**

Het Hof komt in voltallige zitting bijeen, doch kan uit zijn midden kamers vormen om bepaalde werkzaamheden te verrichten (art. 165 EG), overeenkomstig het reglement van procesvoering (artt. 9-11).

Aan het Hof is een Gerecht van eerste aanleg toegevoegd, dat bevoegd is kennis te nemen van bepaalde (door de Raad op verzoek van het Hof) vastgestelde categorieën van beroepen (artt. 168A EG Jo 3 Besluit (van de Raad) tot instelling van een Gerecht van eerste aanleg).

Het Hof wordt bijgestaan door een zestal advocaten-generaal (art. 166 EG), en een griffier (art. 168 EG).

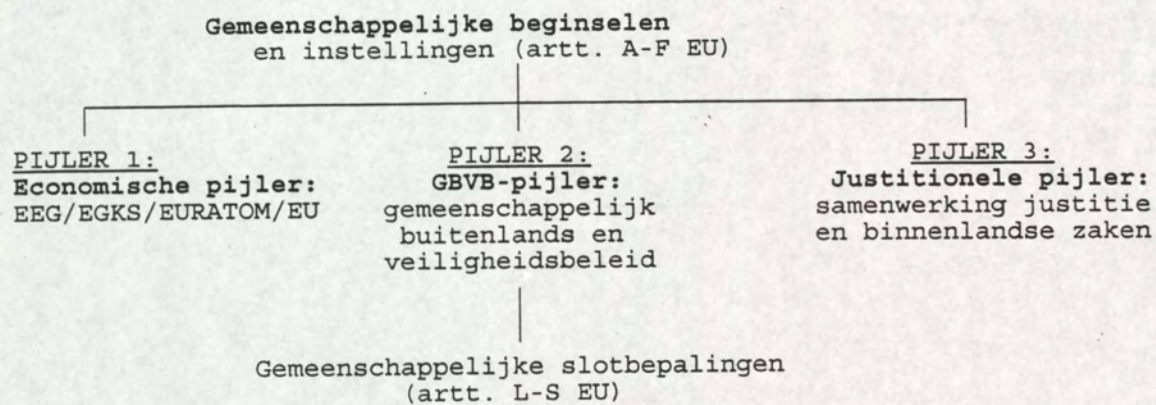
Het Hof heeft, op grond van art. 165 EG zijn eigen reglement voor de procesvoering vastgesteld, laatstelijk gewijzigd in 1991.

TAKEN:

- het verzekeren van de eerbiediging van het Gemeenschapsrecht:
 - a) het geven van prejudiciële beslissingen aan nationale rechters betreffende de interpretatie van het communautaire recht (art. 177 EG);
 - b) het beoordelen van een klacht van de Commissie of een lid-staat, betreffende het vermeende niet nakomen van verdragsverplichtingen door een (andere) lid-staat (respectievelijk artt. 169 en 170 EG);
 - c) het nagaan van de wettigheid van de handelingen van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie;
 - d) andere schendingen van het communautaire recht (b.v. het nalaten van het nemen van een besluit, in strijd met het verdrag (art. 175 EG).

BIJLAGE 3

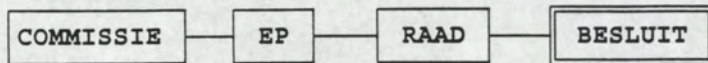
STRUCTUUR EUROPESE UNIE-VERDRAG:



BIJLAGE 4

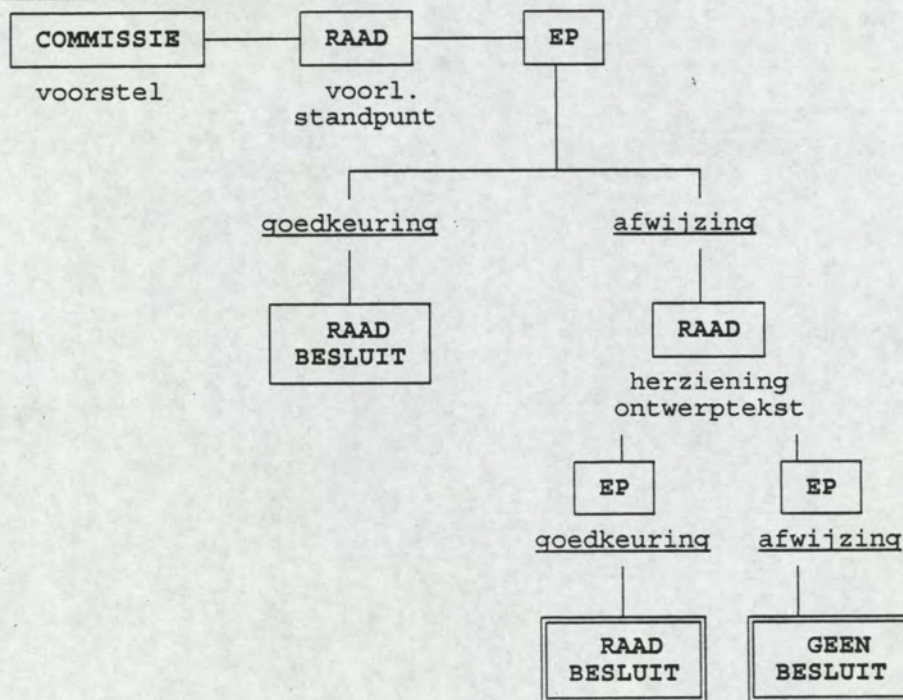
BESLUITVORMINGSPROCEDURES EUROPESE UNIE

1) RAADPLEGINGSPROCEDURE:



Toelichting: Daar waar het door et Verdrag wordt voorgeschreven, is het advies van het EP verplicht; laat de Raad dit achterwege, dan levert dit een schending van wezenlijke vormvoorwaarden op ex art. 173 EG. Hierdoor kan het besluit nietig worden verklaard door het HvJ (art. 173 Jo 174 EG). De Raad kan het advies van het EP naast zich neerleggen, aangezien het niet bindend is. Deze besluitvormingsprocedure wordt onder meer gebruikt bij harmonisatie van wetgeving (art. 100 EG) en het milieu (art. 130S lid 2 EG).

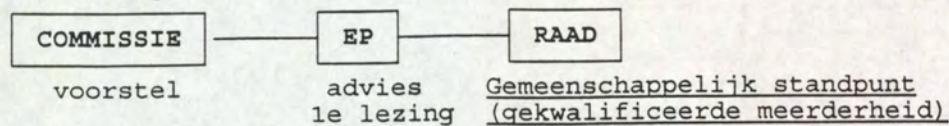
2) INSTEMMINGSPROCEDURE:



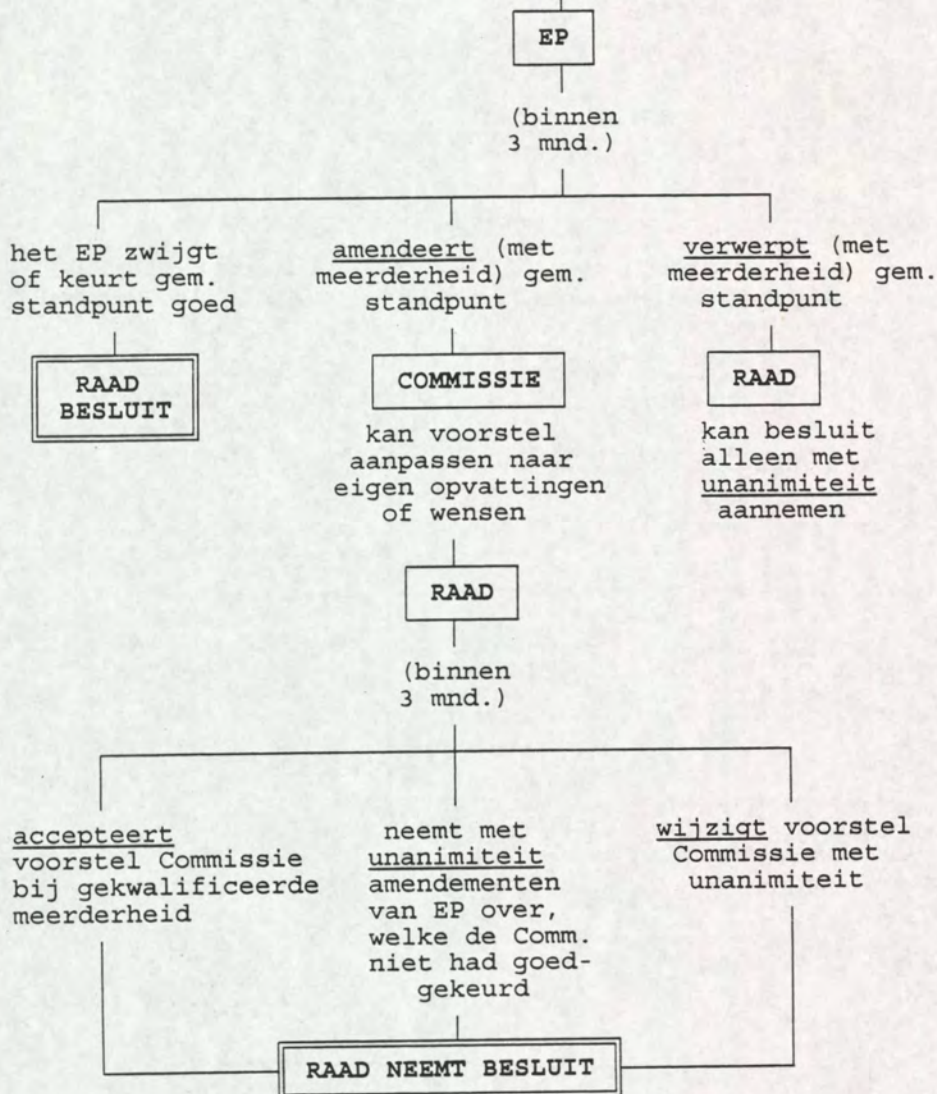
Toelichting: zonder instemming van het EP, kan de Raad niet besluiten. Dit is de enig bevoegdheid van het EP. In deze procedure heeft het EP geen recht van amendement. Deze besluitvormingsprocedure wordt onder andere gebruikt bij de toetreding van nieuwe lid-staten tot de EU (art. O EU) en associatie-akkoorden (artt. 228 en 238 EG).

3) SAMENWERKINGSPROCEDURE (Art. 189C EG):

(1e lezing)



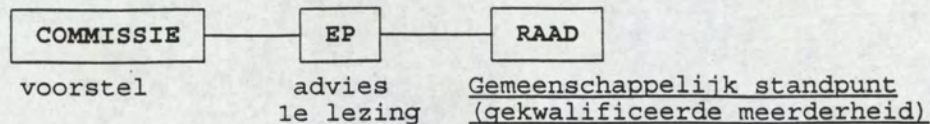
(2e lezing)



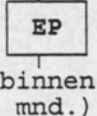
Toelichting: In tegenstelling tot de instemmingsprocedure, kan het EP bij deze procedure meewerken aan de totstandkoming van regelgeving. Het EP heeft hier namelijk het recht van amendement. De samenwerkingsprocedure wordt vooral gebruikt m.b.t. het milieu (art. 130S lid 1 EG) en het vervoersbeleid (art. 75 EG).

4) CO-DECISIEPROCEDURE (Art. 189B EG):

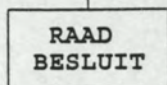
(1e lezing)



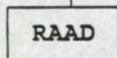
(2e lezing)



het EP zwijgt
of keurt gem.
standpunt goed



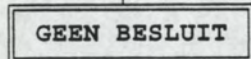
meerderheid EP
wil gem. standpunt
verwerpen



evt bemiddelingscomité

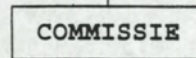


bevestigt ver-
werping gem.
standpunt



stelt amen-
dementen
voor

meerderheid EP
stelt amende-
menten voor

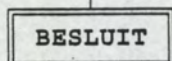


advies



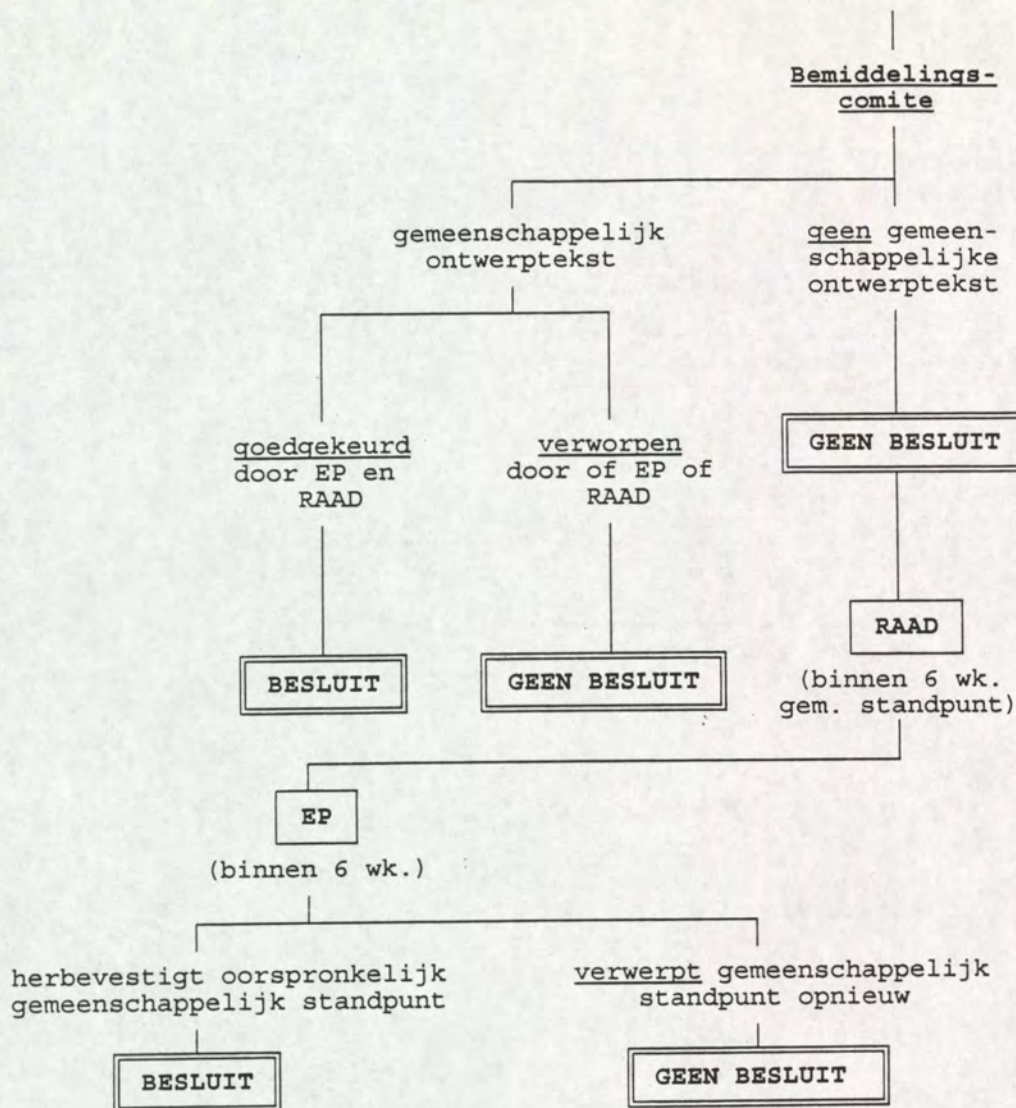
(binnen 3 mnd)

keurt amende-
menten goed



keurt amende-
menten af

(vervolg volgende pagina)



Toelichting: deze besluitvormingsprocedure is door het EU-verdrag toegevoegd aan het EG-verdrag. Het EP heeft hier nog meer "macht" dan bij de instemmings- en samenwerkingsprocedure. Niet alleen kan het EP amendementen maken op een Raadsvoorstel, zonder de instemming van het EP zal er uiteindelijk geen besluit kunnen worden genomen. Deze procedure zal gebruikt worden op de terreinen van harmonisatie van wetgeving (art. 100A EG) en het milieu (art. 130S lid 3 EG).

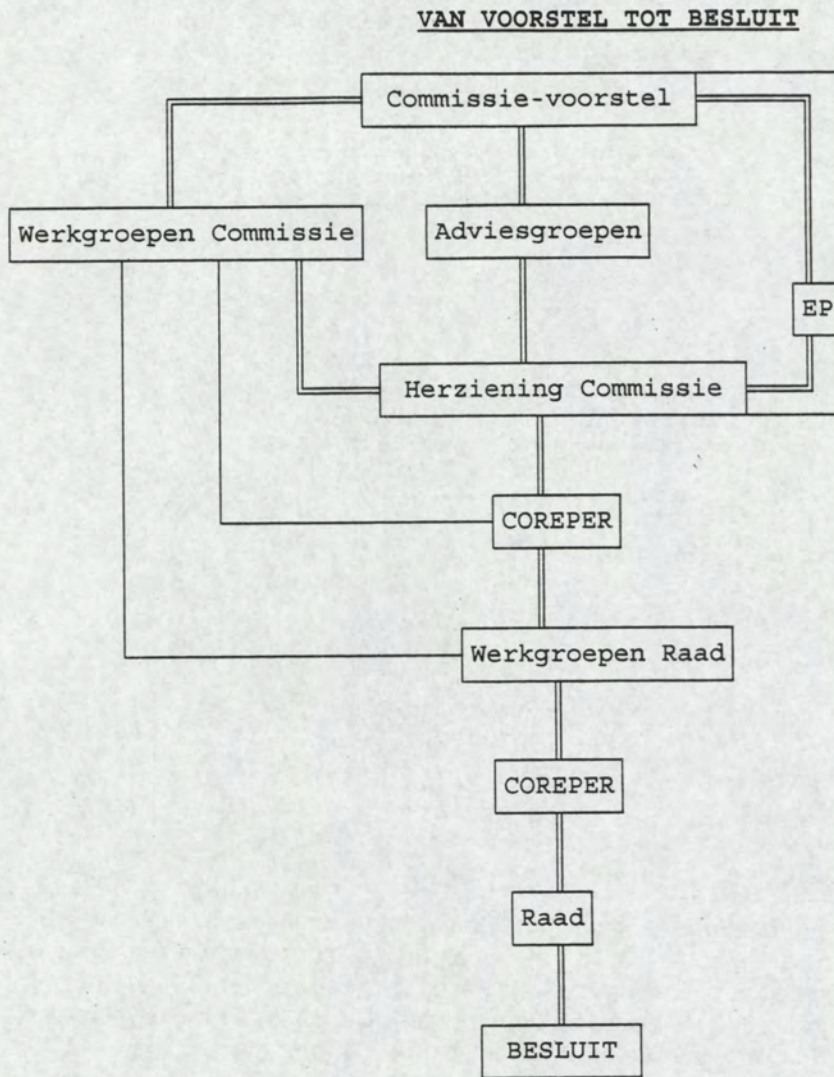
TEN SLOTTE: in een aantal gevallen bestaat er voor de Raad geen verplichting tot het inschakelen van het EP. Parlementaire controle ontbreekt hier volledig.

N.B.: voor meer informatie, zie:

- R. Mahler, 'Complete complexiteit of duizelingwekkend doorzichtigheid', in: EURO-SCOOP jaargang 2 nummer 3 pp. 30-45.
- Lauwaars en Timmermans, 'Europees Gemeenschapsrecht in kort bestek', pp. 79-88.

BIJLAGE 5

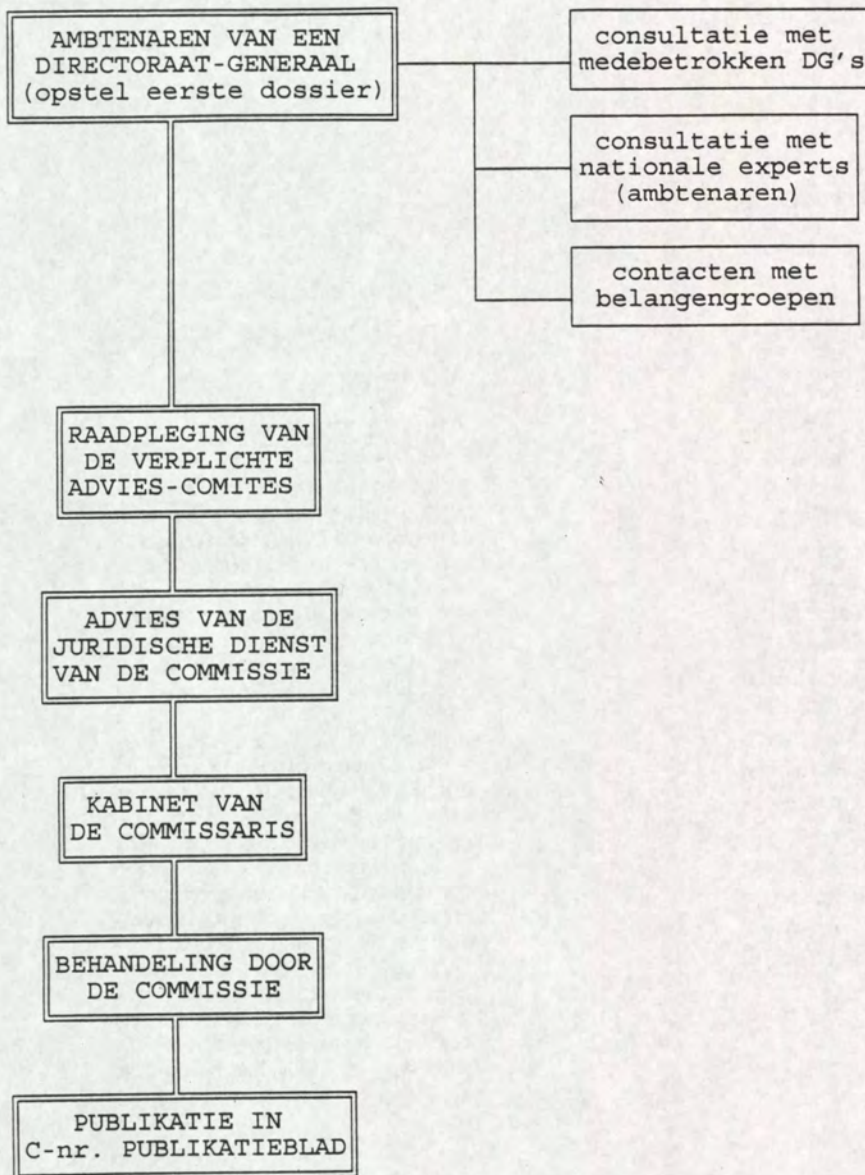
—— = formele banden
- - - = informele contacten



(Bron: R.O. Keohane & S. Hoffmann (ed.), "The new European Community: Decisionmaking and institutional change.", p. 103)

BIJLAGE 6

TOTSTANDKOMING VAN EEN BESLUIT BINNEN DE COMMISSIE



Bron: 'Een andere kijk op lobbyen. Het beïnvloeden van communautaire regelgeving in de initiatieffase.', in: Euroscop nr. 3 jaargang 2 (1993), p. 15-18.

BIJLAGE 7

Oogst, 20-10-95

Vissen voeren

Kunstmestfabrikant Norsk Hydro gaat de komende drie jaar experimenteren met de bemesting van de Noordzee, meldde het Agrarisch Dagblad. Dit project zou worden ondersteund met EU-miljoenen.

Opmerkelijk is het feit dat het Nederlands Instituut voor Onderzoek der Zee (NIZO) in 1993, in opdracht van de Gelderse Maatschappij van Landbouw, heeft onderzocht of een deel van het dierlijke mestoverschot in de Noordzee aangewend zou kunnen worden om als voedsel voor de vissen te dienen.

Voor dit voorstel bleek destijds echter geen draagvlak te zijn.

Schuttevaer, 28-10-95

Proef bemesting Noordzee met steun van EU

OSLO - Kunstmestfabrikant Norsk Hydro gaat de komende drie jaar experimenteren met bemesting van de Noordzee om te kijken of dat de visstand en de groei van schelpdieren, wieren en algen bevordert. Het project, Maricult genaamd, kost zes miljoen gulden, waarvan de EU vier miljoen betaalt.

Achtergrond van de EU-steun is de verwachte toename van de voedselbehoefte in de wereld als gevolg van de groei van de wereldbevolking. De rijkdommen van de zee zouden mede soelaas kunnen bieden.

Het experiment lijkt in tegenspraak met de milieuproblemen in de Noordzee, maar is het volgens de onderzoekers van Norsk Hydro niet. Op sommige plaatsen is sprake van een te grote concentratie voedingszouten, elders ontbreken voedingsstoffen echter totaal, waardoor ook vissen daar niets te zoeken hebben.

Noorse stikstofproef kan voor Noord- en Waddenzee negatief uitpakken

Kritiek op bemesting van zeewater

HANS BOS

Leeuwarden - 'Wie mest zaait, kan meer vis oogsten', hebben de Noren gedacht. Drie Noorse universiteiten, een onderzoeksinstituut en kunstmestfabrikant Norsk Hydro mogen over twee jaar met forse steun van de Europese Unie drie experimenten uitvoeren met bemesting van de zee.

Toevoegen van extra fosfaat, nitraat en stikstof aan voedselarm zeewater bevordert de groei van plankton. En meer plankton betekent op termijn ook meer vis, kreeft en mosselen, zo roepen de Noren.

Opvallend aan de gang van zaken is dat Norsk Hydro behalve kunstmest ook zalm produceert, dus de kans is groot dat de ene hand vrijwel automatisch de andere gaat wassen. De vraag is bovendien of dergelijke experimenten, hoe ver van onze kust ook uitgevoerd, op termijn geen onbedoelde neveneffecten krijgen. Heeft in het verleden ooit iemand stilgestaan bij de mogelijkheid dat ons grondwater ernstig verontreinigd zou raken door overbemesting van akkers en weilanden?

Algen

Bemesting van zeewater kan snel leiden tot extra groei van algen en met name van giftige soorten. Een van de Noorse proeven vindt plaats in de Middellandse Zee, toch al maritiem uitermate gevoelig voor giftige algen, zo blijkt elk jaar. Maar ook voor de Noordzee en het Wad kunnen de Noorse experimenten slecht uitpakken. In het kustgebied is de zee al meer dan verzadigd met fosfaat en nitraat, afkomstig van de Nederlandse landbouw. Daardoor heeft maar weinig te gebeuren of er

is sprake van een ecologische ramp. Wat goed is voor de Noorse visserij kan desastreus uitpakken voor het water in de Noordzee.

Onlangs waarschuwde het Nederlands Instituut voor Oecologisch Onderzoek (NIOO) in Yerseke er nog voor dat de Noordzee een grote beerput dreigt te worden als de landbouw niet ophoudt met het toevoegen van grote hoeveelheden stikstof. En ook Rijkswaterstaat en het ministerie van landbouw zijn tegenstanders van bemesting van zeewater. Een bemesting die ook op een geheel andere manier gestalte kan krijgen. Want zitten we in ons land niet met een geweldig mestpro-

bleem?

Zeebioloog Lindeboom van het Nederlands Instituut voor Onderzoek der Zee (NIOZ) opperde twee jaar geleden dat het dumpen van overtollige drijfmest in de oceaan nog helemaal zo'n slecht idee niet is. Als de lozingen 's winters plaatsvinden, ver uit de kust en gespreid in plaats en tijd, hoeven dergelijke dumpingen geen meetbaar effect te hebben op het ecosysteem. Het is in ieder geval beter voor het milieu dan het verspreiden over het land, zo stelde Lindeboom. Ook hij noemde het Noorse stuk van de Noordzee geschikt voor dergelijke lozingen.

Ecomare, het informatiecentrum voor Wadden en Noordzee op Texel, reageert zeer sceptisch op de aangekondigde Noorse experimenten. Woordvoerder Peter Bielars: "Ik begrijp wel waar de schoen wringt. Als dit de manier is om meer vis te kweken, kunnen de vangstquota's omhoog. De kans op geheel tegengestelde reacties is beslist niet denkbeeldig. Ons is bovendien niet duidelijk wanneer de proeven als geslaagd worden beschouwd. En als dat zo is, worden ze dan op grotere schaal herhaald?"

Volgens Ecomare is het nog steeds niet best gesteld met de Noordzee. De kwaliteit van de

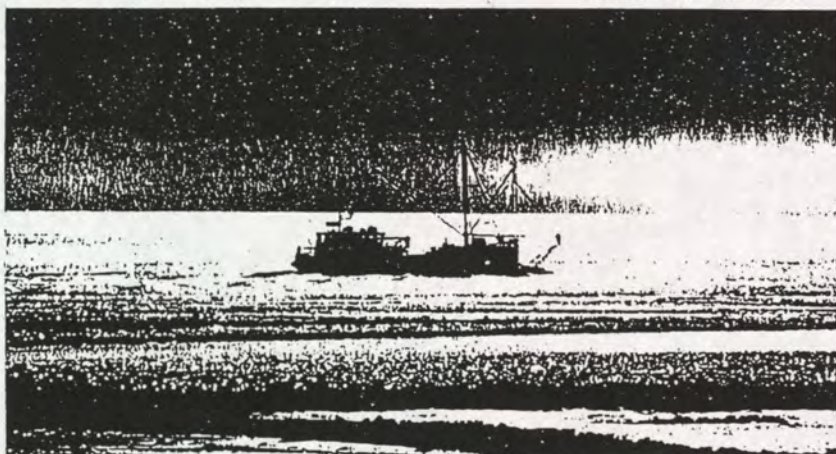
zoutwatervis voldoet doorgaans aan de eisen. Maar Noordzee en Waddenzee blijken nog steeds peelen van bestrijdingsmiddelen. Het jongste overzicht over de periode 1992-1993 toont aan dat er nauwelijks sprake is van verbetering. Integendeel.

In 1992 werden de normen op 37 procent van de locaties overschreden, tegen 45 procent in 1993. Daarbij gaat het om zeer giftige en moeilijk afbreekbare stoffen als diuron en dichloorvos. Diuron wordt gebruikt als onkruidbestrijdingsmiddel door gemeentelijke plantsoendiensten, terwijl dichloorvos in de glastuinbouw en groenteteelt wordt toegepast als insecticide. Diuron overschrijdt de grenswaarde in de Noordzee soms met 300 keer, dichloorvos 'slechts' met 150 keer.

Ter vergelijking: in Nederlandse binnenwateren worden de grenswaarden met respectievelijk 15.000 en 23.500 keer overschreden. Een schrale troost is dat de binnenwateren er in 1993 iets beter aan toe waren dan het jaar ervoor. Op alle meetpunten in Maas en Rijn werden ook in 1993 voor bestrijdingsmiddelen de grenswaarden overschreden, maar toch in mindere mate dan in 1992.

Onderschatting

Over de gevolgen van deze giftige chemische middelen voor de visstand is nog weinig bekend, laat staan over de effecten die het nuttigen van deze vis heeft op het menselijk lichaam. Centraal probleem: er zitten meer giftige bestrijdingsmiddelen in het water dan via technisch onderzoek aan het licht kan komen. De onderzoekers spreken eufemistisch over 'een onderschatting van de werkelijke vervuiling'.



Bemesting van het zeewater moet een hogere visopbrengst opleveren.

Foto: ANP

Bron: Noordzee Knipeselkrant ICONA nr. 203, dd. 4 maart 1996.

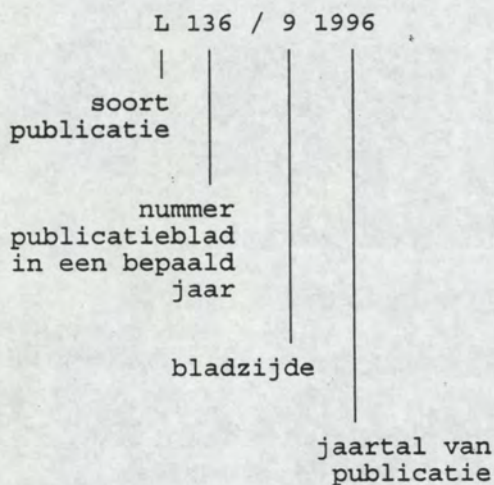
LIJST VAN AANGEHAALDE COMMUNAUTAIRE BESLUITEN:

(bijgewerkt tot 20-1 1996)

Toelichting:

- * indien achter het nummer van een richtlijn / verordening / besluit / aanbeveling of resolutie niets staat vermeld, betreft het regelgeving genomen op grond van het E(E)G-verdrag.
- * de afkorting Pb. staat voor het 'Publikatieblad van de Europese Gemeenschap'; de letter L (wetgeving) of C (niet bindende regelgeving) voor het soort publicatie; de getallen, bv. 136/9 1993, duiden op het nummer van het publikatieblad (136) in een bepaald jaar (1993) en op welke pagina het te vinden is (9). Het jaartal slaat op het jaar van uitgifte van het Publikatieblad, alsmede het jaartal van publicatie.

DUS:



VERORDENINGEN:

- * 1210/90 Verordening Nr. 1210/90 van de Raad van 7 mei 1990 inzake de oprichting van het Europees Milieuagentschap en het Europese milieuobservatie- en informatienetwerk; *Pb. L 120/1 1990.*

RICHTLIJNEN:

- 75/439 Richtlijn van de Raad van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie; *Pb. L 194/31 1975. Gewijzigd bij Richtlijn 87/101.*
- 75/442 Richtlijn van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen; *Pb. L 194/47 1975. Gewijzigd bij Richtlijn 91/156. Zie eveneens Beschikking 94/3.*

- 76/160 Richtlijn van de Raad van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater; *Pb. L 31/1 1976*. **Gewijzigd bij Richtlijn 91/692, alsmede bij Richtlijn 92/446.**
- 76/464 Richtlijn van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd; *Pb. L 129/23 1976*. **Gewijzigd bij Richtlijn 91/692, alsmede bij Richtlijn 92/446.**
- 78/319 Richtlijn van de Raad van 20 maart 1978 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen; *Pb. L 84/43 1978*. **Vervangen door Richtlijn 91/689, en ingetrokken door Richtlijn 94/31.**
- 82/176 Richtlijn van de Raad van 22 maart 1982 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van de sector elektrolyse van alkalichloriden; *Pb. L 82/176 1982*.
- 85/337 Richtlijn van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten; *Pb. L 175/40 1985*.
- 87/101 Richtlijn van de Raad van 22 december 1986 tot wijziging van Richtlijn 75/439 inzake de verwijdering van afgewerkte olie; *Pb L 42/43 1987*.
- 90/313 Richtlijn van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie; *Pb. L 158/56 1990*.
- 91/156 Richtlijn van de Raad van 18 maart 1991 tot wijziging van Richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen; *Pb. L 78/32 1991*.
- 91/271 Richtlijn van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater; *Pb. L 135/40 1991*.
- 91/689 Richtlijn van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen; *Pb. L 377/20 1991*. **Deze Richtlijn vervangt Richtlijn 78/319. Aangevuld bij Beschikking 94/904.**
- 92/43 Richtlijn van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna; *Pb. L 206/7 1992*.
- 93/75 Richtlijn van de Raad van 13 september 1993 betreffende de minimumeisen voor schepen die gevaarlijke of verontreinigende goederen vervoeren en die naar of uit zeehavens van de Gemeenschap varen; *Pb. 247/19 1993*. **Deze Richtlijn vervangt Richtlijn 79/116.**
- 94/31 Richtlijn van de Raad van 27 juni 1994 tot wijziging van Richtlijn 91/689 betreffende gevaarlijke afvalstoffen; *Pb. L 168/28 1994*.
- 95/21 Richtlijn van de Raad van 19 juni 1995 betreffende de naleving, met betrekking tot de schepen die gebruik maken van havens in de Gemeenschap en varen onder de jurisdictie van de Lid-staten vallende wateren, van internationale normen op het gebied van de veiligheid van schepen, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord (havenstaatcontrole); *Pb. L 157/1 1995*.

BESCHIKKINGEN:

- 81/971 Beschikking van de Raad van 3 december 1981 tot instelling van een communautair informatiesysteem voor de controle op en de beperking van de verontreiniging van de zee door olie. **Deze Beschikking is door Beschikking 86/85 vervangen en ingetrokken.**
- 86/85 Beschikking van de Raad van 6 maart 1986 tot instelling van een communautair informatiesysteem voor de controle op en de beperking van de verontreiniging van de zee door olie en andere gevaarlijke stoffen; *Pb. L 77/33 1985. Gewijzigd bij Beschikking 88/346.*
- 88/346 Beschikking van de Raad van 16 juni 1988 tot wijziging van Beschikking 86/85 tot instelling van een communautair informatiesysteem voor de controle op en de beperking van de verontreiniging van de zee door olie en andere gevaarlijke stoffen; *Pb. L158/32 1988.*
- 94/3 Beschikking van de Commissie van 20 december 1993 houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, onder a), van Richtlijn 75/442 van de Raad betreffende afvalstoffen; *Pb. L 5/15 1994.*
- 94/904 Beschikking van de Raad van 22 december 1994 tot vaststelling van een lijst van gevaarlijke afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, lid 4, van Richtlijn 91/689/EEG betreffende gevaarlijke afvalstoffen; *Pb. L 356/14 1994.*

BESLUITEN:

- 75/437 Besluit van de Raad van 3 maart 1975 houdende sluiting van de Conventie ter voorkoming van verontreiniging van de zee vanaf het land; *Pb. L 194/5 1975. Gewijzigd bij Besluit 87/57 Pb. L 24/46 1987. Zie eveneens Besluit 85/613.*
- 80/686 Besluit van de Commissie van 25 juni 1980 inzake de oprichting van een Raadgevend Comité voor de controle op en de beperking van de verontreiniging van de zee door lozingen van koolwaterstoffen; *Pb. L 188/11 1980. Gewijzigd bij Besluit 85/208, alsmede door Besluit 87/144.*
- 84/358 Besluit van de Raad van 28 juni 1984 betreffende de sluiting van de Overeenkomst inzake samenwerking bij het bestrijden van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen; *Pb. L 188/7 1984.*
- 85/208 Besluit van de Commissie van 25 maart 1985 tot wijziging van Besluit 80/686 inzake de oprichting van een Raadgevend Comité voor de controle op en de beperking van de verontreiniging van de zee door lozingen van koolwaterstoffen; *Pb. L 89/64 1985.*
- 85/613 Besluit van de Raad van 20 december 1985 betreffende de aanvaarding, namens de Gemeenschap, van programma's en maatregelen inzake de lozing van kwik en cadmium in het kader van het verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee vanaf land; *Pb. L 375/20 1985.*
- 87/144 Besluit van de Commissie van 13 februari 1987 tot wijziging van Besluit 80/686 inzake de oprichting van een Raadgevend Comité voor de controle op en de beperking van de verontreiniging van de zee door lozingen van koolwaterstoffen; *Pb. L 57/57 1987.*

93/701

Besluit van de Commissie van 7 december 1993 betreffende de instelling van een algemeen raadgevend forum milieuzaken; *Pb. L 328/53 1993*.

VOORSTEL TOT REGELGEVING:

95/C/172

Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende de sluiting namens de Gemeenschap van het Verdrag inzake de bescherming van het maritieme milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (door de Commissie ingediend op 9 januari 1995), *Pb. C 172/1 1995*.

GROENBOEKEN

COM(92) 46 Final

Groenboek impact van het vervoer op het milieu: een Gemeenschappelijke strategie voor duurzame mobiliteit.

COM(93) 47 Final

Groenboek herstel milieuschade

MEDEDELINGEN:

COM(93) 66 Final

Mededeling van de Commissie betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake de veiligheid op zee

RESOLUTIES:

90/C206

Resolutie van de Raad van 19 juni 1990 betreffende de voorkoming van ongelukken die zeeverontreiniging veroorzaken; *Pb. C 206/1 1990*.

92/C59

Resolutie van de Raad van 25 februari 1992 betreffende het toekomstige beleid van de Gemeenschap met betrekking tot de Europese kustzone; *Pb. C 59/1 1992*.

93/C271

Resolutie van de Raad van 8 juni 1993 over een gemeenschappelijk beleid inzake veiligheid op zee; *Pb. C 271/1 1993*.

94/C135

Resolutie van de Raad van 6 mei 1994 betreffende een communautaire strategie voor geïntegreerd beheer van de kustzones; *Pb. C 135/2 1994*.

AANBEVELINGEN:

75/436

Aanbeveling van de Raad van 3 maart 1975 betreffende de toerekening der kosten en het optreden van de overheid op milieugebied; *Pb. L 194/1 1975*.

83/419

Aanbeveling van de Raad van 25 juli 1983 betreffende de bekrachtiging van of de toetreding tot het Internationale Verdrag van 1979 inzake opsporing en redding op zee (SAR); *Pb. L 237/34 1983*.

LITERATUUR:

EUROSCOOP (Europeesrechtelijk tijdschrift voor Verkeer en Waterstaat)
jaargang 2 (1993): nr. 1 (januari/februari)
nr. 3 (juni/juli/augustus)
nr. 4 (september/oktober)

Commissie van de Europese Gemeenschappen, Directoraat-Generaal XI
(Milieuzaken, Nucleaire Veiligheid en Civiele Bescherming,
'Milieuwetgeving van de Europese Gemeenschap. Deel 7: Water.', Luxemburg 1993 (Bureau
voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen).

G. Edwards & D. Spence (ed.), 'The European Commission.', Essex (UK) 1994.

R. Gans & P.W. Meerts, 'De Nederlandse onderhandelaar in de Europese Unie.', in: Internationale Spectator 1995 xlix-3 pp. 150-154.

J.N. Gardner, 'Effective lobbying in the European Community.', Deventer / Boston 1991.

R.A. Iedema & A.W. van de Ven, 'Instrumenten voor milieubeleid: een wegwijzer.',
Bussum 1995.

J.H. Jans, 'Europees Milieurecht in Nederland.', Almere 1994 (2e drk.).

R.O. Keohane & S. Hoffmann (ed.), 'The New European Community: Decisionmaking and
Institutional Change.', Boulder 1991.

R.H. Lauwaars & C.W.A. Timmermans, 'Europees Gemeenschapsrecht in kort bestek.',
Amsterdam/Brussel 1994 (3e drk.).

A.M. Sbragia (ed.), 'Euro-politics: institutional policymaking in the new European Community.',
Washington 1992.

M.P.C.M. van Schendelen (red.), 'Nederlandse lobby's in Europa.', 's-Gravenhage 1993.

M.P.C.M. van Schendelen (red.), 'National public and private EC lobbying.',
Aldershot (UK) 1993.

M.P.C.M. van Schendelen, 'Gelijk hebben of winnen? Nederlandse belangenbehartiging in de
Europese Unie.', Amsterdam 1995.

H.G. Sevenster, 'Milieubeleid en gemeenschapsrecht: het interne juridische kader en de praktijk.',
Leiden 1992.

RAPPORTEN:

Ministerie van Justitie, Sector wetgevingskwaliteitsbeheer,
'101 Praktijkvragen over de implementatie van EG-besluiten.', 's-Gravenhage 1995.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat,
Rijkswaterstaat, Directie Noordzee, 'Handhavingsplan 1992 e.v.', Rijswijk 1992.

Directie Noordzee, 'Basis Informatiepakket Noordzee.', Rijswijk 1994.

Directie Noordzee, 'Beleidsverkenning Kustzone.', Rijswijk 1995.

Directie Noordzee, 'Coördinatie-regeling Bestrijding Kustverontreiniging.', Rijswijk 1995.

Departementaal Overleg Europa, 'Milieustrategie Europa: Verkeer en Waterstaat en het Brusselse Milieubeleid.', DOE-nota Den Haag 1993.

