

# **Nederland en het Europese milieu**

**Advies over differentiatie in het Europese milieubeleid**

Advies 019

21 december 1999





Aan de Minister van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer  
de heer drs. J.P. Pronk  
Postbus 20951, IPC 100  
2500 EZ DEN HAAG

**VROM**raad

datum: 21 december 1999  
kenmerk: br991221.021  
betreft: advies "Nederland en het Europese milieu"

Mijnheer de Minister,

Bij brief van 23 december 1998 heeft u de VROM-raad verzocht een advies uit te brengen over de toekomstige Nederlandse inzet in het Europese milieubeleid in het licht van de bestaande en toekomstige mogelijkheden voor verschillen in snelheid en beschermingsniveau in de Europese Unie.

Wij bieden u hierbij het advies aan, getiteld: "Nederland en het Europese milieu". Enkele kernpunten daaruit:

- Risico's voor de menselijke gezondheid en de kwetsbaarheid van ecosystemen zijn de basis voor het milieubeleid. De desbetreffende normen lenen zich in beginsel niet voor differentiatie, uitgezonderd een neerwaartse afwijking als overgangssituatie dan wel een opwaartse differentiatie in specifieke, kwetsbare gebieden.
- Gelet op de uiteenlopende lokale en regionale omstandigheden is echter vaak wel aanleiding tot differentiatie van productnormen, emissienormen en instrumenten. Deze differentiatie wordt begrensd door de harmonisatie-vereisten vanuit het beleid voor de interne markt en de mededinging. Binnen deze begrenzing zijn voor differentiaties in dit opzicht echter de nodige mogelijkheden aanwezig.
- Nederland is niet meer gidsland in Europa; in wisselende coalities kan ons land echter wel een belangrijke bijdrage (blijven) leveren aan versteviging van het communautair milieubeleid.

Koningin Julianaplein 2 IPC 105 postbus 30949 2500 GX DEN HAAG  
telefoon (070) 339 15 05 fax (070) 339 19 70 e-mail: vromraad@vromraad.cs.milvrom.nl

- Aandachtspunten bij de versteviging zijn: een milieu-acquis dat (ook bij uitbreiding) op een zo groot mogelijk deel van Europa van toepassing is; versterking van controle op en handhaving van in Europees verband afgesproken milieubeleid; integratie van milieu in andere sectoren van het Europese beleid; versterking van het draagvlak voor milieubeleid in de lidstaten; en verankering van milieurandvoorwaarden bij verdergaande liberalisering van de wereldhandel.


Dit advies is tevens toegezonden aan de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken drs. D.A. Benschop.

Hoogachtend,

De voorzitter,

  
dr. ir. Th. Quené

De algemeen secretaris,

  
drs. W. A. Haeser *plv.*

# Inhoudsopgave

	<b>Samenvatting en aanbevelingen</b>	6
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	17
<b>2</b>	<b>Het Europese milieubeleid in kort bestek</b>	19
	2.1 De ontwikkelingen in het gemeenschappelijk milieubeleid	19
	2.1.1 Terugblik op de regelgeving	19
	2.1.2 De achtereenvolgende MilieuActieProgramma's	20
	2.1.3 Externe integratie in de andere beleidssectoren	24
	2.1.4 Draagvlakvorming in de samenleving	25
	2.2 Belemmeringen voor verdere vooruitgang	25
<b>3</b>	<b>Uniformiteit en differentiatie</b>	37
	3.1 Motieven voor milieubeleid	37
	3.2 Uniformiteit en differentiatie tot nu toe	39
	3.3 Uniformiteit en differentiatie in enkele Nederlandse milieudossiers	44
	3.4 Koplopers	54
<b>4</b>	<b>De positie van Nederland</b>	57
	4.1 Nederland, deel van Europa	57
	4.2 De voortgang van het Europese milieubeleid	58
	4.3 Het Nederlandse milieubeleid in Europese context	60
	<b>Bijlagen:</b>	
	1 Adviesaanvraag	64
	2 Begrippenlijst	69
	3 Informatie over de Europese integratie	73
	4 Samenstelling VROM-raad	76

# Samenvatting en aanbevelingen

## Inleiding

De Europese Unie telt op dit moment 15 Lidstaten, terwijl inmiddels gesprekken worden gevoerd met minstens 13 potentiële nieuwe leden. Naast Cyprus, Malta en Turkije gaat het om een tiental Midden- en Oost-Europese landen. Deze toetredingsgesprekken zijn in een aantal gevallen inmiddels overgegaan in toetredingsonderhandelingen, waarbij de eerste toetreders misschien al in 2003 tot de EU kunnen gaan behoren. Deze uitbreiding versnelt het denken over de toekomstige besluitvormingsstructuur binnen de EU. Maar de voorziene uitbreiding leidt ook tot vragen over de vormgeving van het milieubeleid in de Europese Unie en tot een herbezinning op de rol van Nederland daarbij.

Uitgangspunt voor de vraagstelling van de Minister is de realisatie van de Nederlandse milieubeleidsdoelen zoals vastgelegd in het NMP3. De Minister stelt in dat kader de volgende vragen:

- a dient Nederland in het Europese beleid te streven naar maximale uniformiteit ten aanzien van het beschermingsniveau, of
- b dient Nederland in het Europese beleid actief gebruik te maken van de mogelijkheden tot differentiatie in snelheid en beschermingsniveau die het Europese recht biedt, en
- c dient Nederland dan een voortrekkersrol te vervullen bij het vormen van coalities met het oog op 'versterkte samenwerking'?

## Het Europese milieubeleid tot nu toe

Het Europese milieubeleid komt in de jaren vijftig langzaam op gang met een aantal op zichzelf staande richtlijnen waarna in de jaren zeventig een grote versnelling optreedt in aantal en samenhang daarvan. In 1973 verschijnt het Eerste MilieuActie-Programma (MAP). Het Eerste (1973-1977) en het Tweede MAP (1977-1981) zijn sterk gericht op geïsoleerde problemen en probleemstoffen. Milieubeleid in deze eerste periode komt primair voort uit het milieubelang. Dat verandert. Het Derde MAP (1982-1986) gaat in op de potentiële voor- en nadelen van milieubeleid voor de interne markt en geeft aan dat milieu daaraan ondergeschikt is. Emissienormen en productregelgeving moeten worden geharmoniseerd om concurrentie tussen bedrijven en landen zo ongehinderd mogelijk te laten plaatsvinden.

In 1987 wordt in de Europese Akte van 1987 een apart hoofdstuk aan milieubeleid gewijd. Door deze verankering van milieudoelen in de verdragsteksten krijgt het milieubeleid een belangrijke impuls; het hoort daarmee immers tot de formele doelstellingen van de Gemeenschap. Qua aanpak betekent het hierop volgende Vierde MAP (1987-1992) een verschuiving in de richting van een meer geïntegreerde benadering.

Voor het eerst wordt milieubescherming niet als een toegevoegd maar als een geïntegreerd onderdeel van het productieproces benaderd. Vermindering van gebruik van energie en grondstoffen en sluiting van kringlopen komen op de agenda. Per sector wordt geanalyseerd wat de milieueffecten zijn en nieuwe instrumenten als belastingen, subsidies en verhandelbare rechten worden geïntroduceerd.

Daarmee begint een strategische heroriëntatie van het milieubeleid in de EU die zijn weerslag vindt in het Vijfde MAP (1992-1999). Dit MAP opent met een aantal principes die goeddeels ook in de verdragsteksten zijn opgenomen, zoals het voorzorgbeginsel en duurzame ontwikkeling, en presenteert een benadering van gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en doelgroepen. Tevens worden milieuthema's en korte- en langetermijn doelen geformuleerd. De oude end-of-pipe-benadering wordt afgezworen, en gekozen wordt voor externe integratie van milieudoelen in sectorbeleid. Ook wordt gepleit voor nieuwe marktgerichte instrumenten en vrijwillige instrumenten als convenanten, en wordt beoogd het belang van producenten en consumenten bij het nemen van milieuverantwoorde beslissingen te versterken. Milieubeleid moet steeds meer een geïntegreerd onderdeel van economische beslissingen gaan vormen.

Effectuering van deze nieuwe benadering in het Vijfde MAP dient zodanig plaats te vinden dat de Lidstaten conform het subsidiariteitsbeginsel de implementatie zoveel mogelijk op nationaal of regionaal niveau realiseren, met ruimte voor differentiatie, voorzover deze de basismilieukwaliteitsdoelen niet aantast en de interne markt niet verstoort. Uit oogpunt van kosteneffectiviteit en doelmatigheid treedt een verschuiving op waarbij doelstellingen wel op communautair niveau in kaderrichtlijnen worden vastgesteld, maar de Lidstaten de flexibiliteit behouden om de in hun ogen meest kosteneffectieve en doelmatige combinatie van instrumenten te kiezen. Kaderrichtlijnen bieden ook de mogelijkheid om soms sterk uiteenlopende opvattingen over het gebruik van milieukwaliteitsdoelstellingen te overbruggen. Als gevolg hiervan heeft de Europese Commissie als handhaver van milieubeleid echter minder greep op de effectiviteit van de uitvoering dan het geval geweest zou zijn bij een stelsel van strakke prescriptieve richtlijnen en verordeningen.

Eind november 1999 is de evaluatie van het Vijfde MilieuActieProgramma verschenen. Daarin wordt gesteld dat er weliswaar het nodige is bereikt, maar dat de bereikte verbeteringen teniet worden gedaan door sterke groei in sectoren als transport, energie en toerisme. Ook signaleert de Commissie dat Lidstaten het complete stelsel van Europese milieuregelingen (het milieuacquis) nog steeds niet volledig implementeren. Het Zesde MAP, dat het komende jaar zal moeten worden opgesteld, zal zich volgens de Commissie moeten concentreren op het bereiken van meer eco-efficiënte patronen van productie en consumptie door ontkoppeling van economische groei en de daardoor veroorzaakte milieudruk.

## Belemmeringen voor het Europese milieubeleid

In de verdere uitbouw van het Europese milieubeleid wordt de komende jaren met een aantal problemen geconfronteerd.

In de *eerste* plaats is dat de discussie over de toekomstige configuratie van de EU. Onzekerheid over de toekomstige besluitvormingsstructuur betekent ook onzekerheid over de voortgang van het milieubeleid. Bestaande coalities en samenwerkingsverbanden kunnen gaan verschuiven, omdat machtsverhoudingen veranderen. Bij toetreding zal door de nieuwe Lidstaten voor een groot deel al moeten zijn voldaan aan het milieu-acquis, maar op onderdelen zullen overgangstermijnen worden afgesproken omdat er sprake is van enorme investeringslasten en institutionele en organisatorische aanpassingen. Na toetreding zullen nieuwe Lidstaten ook invloed kunnen uitoefenen op de verdere voortgang van dat milieubeleid, met vertraging daarvan als mogelijk gevolg.

In de *tweede* plaats is er het probleem van de effectieve uitvoering van het Europese milieubeleid. Het gaat daarbij om vier op elkaar aansluitende stappen. Allereerst de vertaling in nationale wetgeving met eventueel delegatie naar regionaal niveau, dan de daadwerkelijke toepassing, de controle en de handhaving (transponeren, implementeren, inspecteren, afdwingen). Alle vier stappen zijn voor verbetering vatbaar, waarbij met name op het punt van controle en handhaving instrumentarium ontbreekt, maar ook de kwaliteit van controle en handhaving nog sterk tussen de Lidstaten verschilt. Door de Europese Commissie op te leggen boetes zijn overigens een geducht handhavingsinstrument, waarvan alleen het dreigen ermee al effect heeft.

In de *derde* plaats is er het probleem van de externe integratie van milieubeleid in de andere beleidssectoren. Deze is nog onvoldoende ontwikkeld en wordt extra gecompliceerd omdat de besluitvorming in de EU voor een belangrijk deel in sectorale Raden van Ministers (van Transport of Landbouw of Milieu et cetera) plaatsvindt. Aangezien financiële ondersteuning een krachtig beleidsinstrument is, is het feit dat besteding van de grote geldstromen binnen de EU nog niet voldoende is onderworpen aan duurzaamheidscriteria, eveneens een handicap voor externe integratie. Zo wordt niet-duurzaam gebruik van hulpbronnen soms financieel gestimuleerd en daarmee in feite gesanctioneerd, terwijl vanuit het milieubeleid duurzaamheid wordt bevorderd. De rapportages over integratie van duurzaamheidsbeleid in de afzonderlijke sectoren, die zijn uitgebracht aan de Top van Helsinki (10-12 december 1999) bevatten nog nauwelijks concrete voorbeelden van feitelijke integratie.

In de *vierde* plaats is de draagvlakvorming voor het milieubeleid in de diverse Lidstaten, en zeker ook in de toetredende landen, nog een probleem. Soms ontbreken de maatschappelijke instituties die daarvoor nodig zijn, en is het ambtenarenapparaat nog



niet toereikend. Zonder deskundigheid en betrokkenheid van maatschappelijke actoren en van overheidsapparaten zijn effectieve implementatie van het milieubeleid en het realiseren van externe integratie welhaast onmogelijk.

In de *vijfde* plaats vinden er ten aanzien van de relatie tussen handel en milieu ook op mondiaal niveau ontwikkelingen plaats die grote gevolgen kunnen hebben voor de wijze waarop binnen de EU met de relatie interne markt - milieu wordt omgegaan. In 2000 start de Millenniumronde van de WereldHandelsOrganisatie (WTO) en de resultaten daarvan kunnen verstrekkende gevolgen hebben voor de vrijheid van de EU om een eigen milieubeleid te voeren. Zo staan onder meer ter discussie de mogelijkheid om exportsubsidies te verstrekken, de mogelijkheid om via eco-etiketten de consument te informeren, en de mogelijkheid om producten te weren vanwege milieu- of gezondheids-effecten. Een ander cruciaal agendapunt is de kwestie of in het internationaal recht de WTO-afspraken voorgaan op multilaterale en andere milieuovereenkomsten.

### **Uniformiteit en differentiatie**

Uniformiteit en differentiatie zijn kernbegrippen in het Europese milieubeleid. In feite gaat het daarbij om de mate van flexibiliteit die door het Europese recht wordt toegestaan om milieubeleid te voeren dat is toegesneden op de lokale en regionale omstandigheden. Die lokale en regionale omstandigheden zijn uitermate divers, en de diversiteit neemt bij uitbreiding van de EU alleen maar verder toe. Gegeven milieukwaliteitsnormen die zijn gebaseerd op gezondheidsrisico's voor mens en dier en op kwetsbaarheid van ecosystemen, is een grote differentiatie in milieumaatregelen noodzakelijk om qua beschermingsniveau tot een toereikende eindsituatie te geraken. Die flexibiliteit wordt ingeperkt door de harmonisatie die het interne marktbeleid en het mededingingsbeleid van de EU met zich brengen. Verschillen die er zijn, mogen de onderlinge concurrentieverhoudingen in principe niet verstoren en geen handelsbelemmeringen opleveren.

In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, laat de EU-milieuregelgeving overigens wel een grote mate van differentiatie in het milieubeleid in de afzonderlijke Lidstaten toe. De mate waarin, hangt af van de vraag of de regeling is gebaseerd op de 'milieu-titel' uit het EU-verdrag, danwel voortvloeit uit interne markt-harmonisatie. De differentiatiemogelijkheden en begrenzingen komen in het kort neer op het volgende.

- Differentiatie in milieukwaliteitsnormen voor water, bodem en lucht kan gelegitimeerd zijn door verschillen in regionale en lokale omstandigheden. Dit leidt tot maximaal toelaatbare grenswaarden en gewenste streefwaarden voor milieubelastende stoffen, die uiteen kunnen lopen omwille van de bescherming van specifieke, kwetsbare ecosystemen.
- Differentiatie in emissienormen kan worden gemotiveerd door aanwezigheid van

concentraties van bedrijvigheid dan wel de aanwezigheid van grote bevolkingspopulaties of kwetsbare ecosystemen. Differentiatie van emissienormen is tot op zekere hoogte begrensd vanwege het beleid inzake interne markt en mededinging, maar die begrenzing is niet absoluut.

- Differentiatie van productnormen wordt sterk ingeperkt door het streven naar één interne markt en het mededingingsbeleid. De interne markt vraagt om zoveel mogelijk gelijke productie- en marktomstandigheden en het mededingingsbeleid om vermijden van handelsbelemmeringen.
- Differentiatie kan, bij gelijke beleidsdoelen, ook betrekking hebben op de keuze van *instrumenten*. Als een land de doelen maar binnen de gestelde termijnen haalt, lijkt het logisch dat het zelf kan bepalen *hoe* dat wordt uitgevoerd. Toch is ook hier de ruimte van differentiatie niet onbeperkt. De Europese Commissie zal willen weten of de instrumenten niet teveel concurrentie-beïnvloedend zijn en of ze voldoende effectief worden geacht (denk aan convenanten of benchmarking). Instrumenten die met name zijn ontworpen om op internationaal niveau te functioneren zullen zo uniform mogelijk moeten worden ingevoerd om het werkingsgebied zo groot mogelijk te maken.

Voor een zestal Nederlandse milieudossiers heeft de VROM-raad zich verdiept in historie en actualiteit op het gebied van differentiatie. Het gaat om dossiers die interessant zijn omdat ze tot de meest weerbarstige onderdelen van het Nederlandse milieubeleid behoren, mede omdat effectieve aanpak alleen kan slagen in internationaal verband. Dat zijn de dossiers klimaat, verzuring, vermesting, afval, prioritaire stoffen en bestrijdingsmiddelen. Daarbij blijken de differentiatiemogelijkheden voor de beoogde milieukwaliteit beperkt, maar zijn dikwijls wel motieven aanwezig voor differentiatie van emissienormen, productnormen en instrumentarium. Die motieven liggen veelal in lokale of regionale gebiedsspecifieke kwetsbaarheid, of in het grensoverschrijdende karakter van emissies. Daarbij vormen harmonisatie-eisen vanuit interne markt- en mededingingsbeleid wel een beperkende randvoorwaarde. Nederland zal in de diverse dossiers zeer alert moeten blijven om tijdig gewenste differentiatiemogelijkheden te bepleiten in Brussel. Ook blijft inbreng op het niveau van conceptontwikkeling en vernieuwing van instrumentarium van groot belang.

Koplopers zijn onmisbaar als katalysator van maatschappelijke veranderingsprocessen zoals de ontwikkeling van het milieubeleid. Nederland heeft samen met andere landen als Denemarken en Duitsland een grote invloed gehad op de totstandkoming van het Europese milieubeleid. Met name als het gaat om conceptueel en planmatig denken, vernieuwend instrumentarium en de feitelijke doorvertaling naar en uitvoering door andere overheidslagen en het betrekken van maatschappelijke actoren bij het beleid, bevindt Nederland zich in de Europese kopgroep. Daarbij is doelbewust veel invloed uit-

geoefend tijdens het ontstaansproces van het milieubeleid in Brussel. Ervaring en expertise zijn beschikbaar gesteld door detacheringen, er zijn samenwerkingsrelaties met andere landen ontwikkeld, het voorzitterschap is strategisch gebruikt, et cetera. Het Vijfde MilieuActieProgramma van de EU is sterk geënt op de systematiek van de Nederlandse NMP's.

Vastgesteld moet echter worden dat Nederland zich de laatste jaren minder in de voorhoede bevindt, met name als het gaat om de uitvoering van het milieubeleid. Ook heeft de VROM-raad de indruk dat, ondanks de invloed die Nederland in het verleden heeft gehad op de totstandkoming van het Europese milieubeleid, er een aanzienlijke afstand bestaat tussen de beleidsmakers in de Haagse departementen en de beleidsmakers in Brussel. Hoewel al 70 tot 80% van de Nederlandse milieuwetgeving direct of indirect door de EU wordt bepaald, is voor veel Nederlandse politici en ambtenaren Brussel toch ver weg. Ook is er soms een grote afstand tussen de Brusselse onderhandelaars en de toekomstige uitvoerders van dat beleid in Nederland.

## **De antwoorden van de VROM-raad op de vragen van de Minister**

### **Een uniform beschermingsniveau voor heel Europa?**

Elk gewenst beschermingsniveau (in termen van kwaliteitsnormen) is gebaseerd op enige vorm van wetenschappelijke en/of politieke consensus met betrekking tot de aanvaardbaarheid van risico's voor menselijke gezondheid en kwetsbaarheid van ecosystemen. Deze worden vertaald in grens- en soms ook streefwaarden voor afzonderlijke stoffen. De daaraan ten grondslag liggende risico-inschattingen lenen zich beneden een zeker basisniveau niet voor differentiatie per Lidstaat: een Griekse vrouw of een Zweedse man maar ook een Spaanse of een Finse visarend verschillen fysiek niet in mate van kwetsbaarheid voor milieuvervuiling, zodat daaraan geen reden tot differentiatie in risico's kan worden ontleend. Uiteraard kunnen deze risico-inschattingen wel op enig moment weer door de politiek worden bijgesteld op basis van nieuwe wetenschappelijke en/of maatschappelijke inzichten maar zij gelden dan opnieuw voor alle Lidstaten. Voor zover het gaat om het beschermingsniveau voor de mens, kan de vraag van de Minister dus zeer eenduidig worden beantwoord met ja: de inschatting van aanvaardbare risico's voor de gezondheid zal in de gehele EU uniform dienen te zijn en op het niveau van basiskwaliteit overal tot dezelfde grens- en streefwaarden moeten leiden. Bij milieueffecten die wel het menselijk welbevinden beïnvloeden maar niet gezondheidsbedreigend en tevens niet grensoverschrijdend van aard zijn (bijvoorbeeld geluidhinder), behoeft een uniform beschermingsniveau overigens niet noodzakelijkerwijs dwingend te worden opgelegd; de nationale dan wel regionale uitvoering kan binnen een bepaalde breedte plaatsvinden, aangepast aan lokale omstandigheden en voorkeuren. Een zekere

differentiatie is voorts mogelijk als het om ecosystemen gaat: de kwetsbaarheid kan voor sommige ecosystemen een hoger beschermingsniveau rechtvaardigen. Ten slotte is afwijking beneden het uniforme beschermingsniveau denkbaar voor een van te voren afgesproken periode, doch slechts als overgangssituatie. Er mag op dat punt dus slechts sprake zijn van een verschil in snelheid waarop het einddoel wordt bereikt, waarbij alleen het tijdstip verschilt en niet het einddoel.

### **Differentiatie in de wijze waarop het beschermingsniveau wordt bereikt?**

Gegeven milieukwaliteitsnormen die zijn gebaseerd op gezondheidsrisico's voor mens en dier en op kwetsbaarheid van ecosystemen, zal een grote variatie nodig zijn in de wijze waarop het beschermingsniveau wordt bereikt. Er is nu eenmaal een grote mate van verscheidenheid in lokale en regionale omstandigheden, een verscheidenheid die bij uitbreiding van de EU verder toeneemt. Het gaat om variatie in bevolkingsdichtheid, bodemgesteldheid, waterrijkdom, aanwezige biodiversiteit, neerslagpatronen, voorkomen van industrie, landbouw en veeteelt, et cetera. Dat betekent dat er variatie in emissienormen en productnormen nodig zal zijn om qua beschermingsniveau tot een toereikende eindsituatie te geraken; ten onrechte wordt dat vaak beschouwd als differentiatie in beschermingsniveau.

Nederland zal waar nodig ook voor zichzelf differentiatie in snelheid, in emissienormen en productnormen moeten bepleiten. Het bepleiten van differentiatie in toegelaten instrumentarium is in de ogen van de VROM-raad in de toekomst eveneens belangrijk. Daarbij is het juist vanuit de diversiteit aan lokale omstandigheden erg belangrijk dat in de richtlijnen en verordeningen van de EU meer met doelvoorschriften en minder met middelvoorschriften gewerkt gaat worden. Convenanten vormen daar een goed voorbeeld van, al is dit instrument niet in alle Lidstaten even goed bruikbaar gelet op verschillen in omvang, rechtssysteem en cultuur. Dit stelt overigens hoge eisen aan de kwaliteitsverbetering en onderlinge afstemming van controle en handhaving in alle Lidstaten. Daarnaast zullen instrumenten die met name zijn ontworpen om op internationaal niveau te functioneren zeker zo uniform mogelijk moeten worden ingevoerd om het werkingsgebied zo groot mogelijk te maken. Overigens worden de mogelijkheden tot differentiatie van productnormen, emissienormen en instrumenten beperkt door het Europese beleid met betrekking tot de interne markt en de mededinging. De desbetreffende regels laten voor differentiatie echter de nodige ruimte.

### **Voortrekkersrol voor Nederland met het oog op versterkte samenwerking?**

Nederland wordt steeds meer *deel van* Europa. De meeste onderdelen van het milieubeleid kunnen alleen via internationale samenwerking tot een oplossing worden gebracht en ook dat zal nog moeilijk genoeg zijn. Daarbij zal echter nog steeds plaats zijn voor landen die in nauwe samenwerking met gelijkgestemde Lidstaten druk uitoefenen

om op bepaalde beleidsonderdelen verder te gaan dan gemeengoed is. Deze voortrekkers blijven nodig, maar kunnen alleen goed functioneren als zij in wisselende coalities strategische samenwerkingsverbanden met andere Lidstaten sluiten. Een 'domineeshouding' zal daarbij alleen maar contraproductief zijn en ook is duidelijk dat (herstel van) geloofwaardigheid in de eigen uitvoering van het gemeenschappelijke milieubeleid een essentiële voorwaarde is om een stimulerende rol te kunnen spelen bij de verdere ontwikkeling van het Europese milieubeleid.

Nog onduidelijk is, hoe die versterkte samenwerking precies vorm zal gaan krijgen. Dat hangt sterk samen met de komende wijzigingen in de besluitvormingsstructuur binnen de EU. Maar het antwoord op de vraag van de Minister luidt dus bevestigend. Met gepaste bescheidenheid en bij herstel van geloofwaardigheid qua uitvoering van beleid, kan Nederland in nauwe samenwerking met andere Lidstaten zeker meedoen in een voortrekkersgroep die bijvoorbeeld het instrumentarium voor het klimaatbeleid verder wil ontwikkelen. De reeds plaatsvindende gesprekken over invoering van een Europese energie/CO<sub>2</sub>-heffing in een kleine groep landen is daarvan een goed voorbeeld. Ook is samen met andere Lidstaten een stimulerende rol denkbaar als het gaat om conceptuele vernieuwing van het afvalvraagstuk, verbetering van uitvoerbaarheid van de regelgeving en van de controle en handhaving zowel op nationaal en regionaal niveau als op Europees niveau, versterking van de externe integratie tussen de diverse sectoren bij de Europese Commissie, versterking van het maatschappelijk draagvlak en de rol van milieuorganisaties met name in de toetredende landen, en verduurzaming van de Europese geldstromen. En als het gaat om de opstelling van de EU in de komende Millenniumronde van de WTO is eveneens een stimulerende rol denkbaar om er voor te zorgen dat nieuwe mondiale afspraken een verdergaande verankering laten zien van milieurandvoorwaarden in de internationale handelsverdragen, en geen teruggang zullen betekenen ten opzichte van het huidige Europese milieubeleid.

### **Aanbevelingen**

- 1 Het beschermingsniveau voor mens, dier en ecosysteem, uitgedrukt in milieukwaliteitsnormen, dient als uitgangspunt overal gelijk te zijn omdat dit kwaliteitsniveau is gebaseerd op maximaal toelaatbare risico's. Hierboven kan extra bescherming en dus een hoger beschermingsniveau geboden zijn in specifieke, kwetsbare gebieden of in specifieke situaties zoals bescherming van zeldzame planten en/of dieren en/of ecosystemen. Ook kan tijdelijk, als overgangssituatie, een neerwaartse afwijking van het beschermingsniveau toelaatbaar zijn.
- 2 Bij milieueffecten die wel het menselijk welbevinden beïnvloeden maar niet gezondheidsbedreigend en tevens niet grensoverschrijdend van aard zijn (bij-

voorbeeld geluidhinder), dient wel voor de gehele EU een uniform beschermingsniveau te worden geformuleerd maar dit hoeft niet noodzakelijkerwijs dwingend te worden opgelegd; de nationale dan wel regionale uitvoering kan binnen een bepaalde bandbreedte plaatsvinden, aangepast aan lokale omstandigheden en voorkeuren.

- 3 Om een uniforme basisbeschermingsniveau te bereiken zullen in uiteenlopende lokale situaties uiteenlopende maatregelen en instrumenten nodig zijn en kan er dus sprake zijn van differentiatie in emissienormen, productnormen en instrumenten. Ook kunnen bij vaststelling van richtlijnen of bij onderhandeling over toetreding in verschillende situaties verschillende tijdpaden worden afgesproken. Blijvende neerwaartse afwijking is echter niet te motiveren.
- 4 Het is steeds minder waarschijnlijk dat afzonderlijke Lidstaten een koplopersrol vervullen. Eerder zal sprake zijn van wisselende samenwerkingsverbanden tussen wisselende coalities van Lidstaten om onderdelen van het communautaire milieubeleid te verstevigen. Binnen zulke coalities kan Nederland naar de mening van de VROM-raad zeker een rol spelen, bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van instrumentarium voor het klimaatbeleid: een Europese energie/CO<sub>2</sub>-heffing en het instrument van verhandelbare rechten. Ook kan Nederland meewerken aan conceptuele vernieuwing van het afvalvraagstuk.
- 5 Nederland moet alert zijn als het gaat om de verdere ontwikkeling van de afzonderlijke milieudossiers. Europese milieudoelen kunnen resultaatverplichtingen zijn, en zij moeten dus haalbaar zijn, onder meer met het oog op de geloofwaardigheid van Nederland bij de onderhandelingen over Europees milieubeleid. Ten behoeve van het komende NMP4 worden de NMP3-doelen geëvalueerd en de resultaten daarvan zullen mede bepalend zijn voor de opstelling in Europese dossiers. Van even groot belang is echter dat de inspanningen van de Nederlandse milieudiplomatie zich - in samenwerking met andere Lidstaten - richten op de belemmeringen voor de verdere voortgang van het Europese milieubeleid.
- 6 Bij de komende uitbreiding van de EU moet het milieuacquis op een zo groot mogelijk deel van Europa van toepassing zijn. Dat levert uiteindelijk de meeste milieuwinst op. Daarvoor zullen bij toetredende landen zeker overgangstermijnen in acht worden genomen, maar alle afspraken moeten in het licht staan van volledige overname van het acquis en van volledig lidmaatschap. Er is dan dus niet zozeer sprake van verschillende snelheden als wel van verschillende 'distances to target' waarbij de einddoelen niet verschillen.

- 7 Voor een effectieve uitvoering van het Europese milieubeleid is dringend versterking nodig van nationale en Europese instanties voor controle en handhaving, die onderling goed samenwerken. De functie die burgers en natuur- en milieurorganisaties op dit moment al hebben bij het signaleren van inadequate implementatie ten behoeve van de Europese Commissie en het Europese Hof, kan verder worden uitgebouwd en zal ook in de toetredende landen een onmisbare rol vervullen.
- 8 Milieubeleid moet sterker in andere beleidssectoren worden geïntegreerd. De positie van sectorale Ministerraden moet in die zin worden veranderd, dat er veel meer coördinatie en horizontale afstemming wordt gewaarborgd. In dit kader is ook een versterking van de rol van het Europese Parlement bij de besluitvorming van belang. De Europese geldstromen, die vaak sectoraal worden bestemd, moeten worden voorzien van duidelijke duurzaamheidsrandvoorwaarden en een milieueffectrapportage.
- 9 Draagvlakvorming voor milieubeleid in de nationale samenlevingen is een randvoorwaarde voor versterking van het milieubeleid en verbeterd toezicht op de uitvoering ervan. Dit moet door Europese maatregelen worden gefaciliteerd, maar is bij uitstek een element dat ook door afzonderlijke Lidstaten in bilaterale samenwerkingsverbanden met andere Lidstaten of kandidaat-lidstaten kan worden uitgewerkt. Er gebeurt al het nodige op dit vlak, ook door Nederland, maar versterking is nodig waarbij Lidstaten gebruik kunnen maken van expertise en kennis op onderdelen van het milieubeleid waar zijzelf sterk in zijn.
- 10 Het streven naar verdergaande liberalisatie van de wereldhandel dient tegelijkertijd gepaard te gaan met verdergaande internalisering van milieu- en duurzaamheidsbeleid. Het één niet zonder het ander. De komende Millenniumronde van de WTO moet een verdergaande verankering van milieurandvoorwaarden in de internationale handelsverdragen opleveren. Afwenteling van milieukosten moet worden voorkomen en er is een billijke toegang tot de mondiale milieugebruiksruimte nodig voor alle landen.



Druk op open ruimte en landschappen door stedelijke gebieden en vervoersnetwerk

Bron: EEA





# 1 Inleiding

In het Werkprogramma 1999 van de VROM-raad staat een adviesaanvraag aangekondigd over de vraag, hoe Nederland zich moet opstellen ten aanzien van de ontwikkeling van het Europees Milieubeleid in een groter wordende Europese Unie (EU). De Raad ontving de adviesaanvraag (zie bijlage 1) tezamen met het verzoek te adviseren over de 'ecologische voetafdruk'. Met de vaststelling van het advies 'Mondiale duurzaamheid en de ecologische voetafdruk'<sup>1</sup> heeft de Raad in september van dit jaar de advisering over de ecologische voetafdruk afgerond.

Het nu voorliggende advies is conform de adviesaanvraag sterk toegespitst op de beleidsmatige inzet van Nederland in Europees verband. Het gaat de Minister met name om de realisatie van de Nederlandse milieubeleidsdoelen zoals vastgelegd in het NMP3. Kernvraag daarbij is hoe Nederland in dat verband het beste gebruik kan maken van de bestaande en toekomstige mogelijkheden voor verschillen in snelheid en beschermingsniveau binnen het milieubeleid in de EU. Deze vragen worden niet pas relevant bij de toetreding van nieuwe Lidstaten, maar zijn nu in het EU van de 15 eveneens aan de orde. Daarvan getuigen de milieubeleidsdiscussies tussen de noordelijke en de zuidelijke Lidstaten, maar ook het gegeven dat in de feitelijke inhoud en uitvoering van het Europese milieubeleid op dit moment al in vele variaties sprake is van verschillende snelheden en beschermingsniveaus. Het recente Verdrag van Amsterdam<sup>2</sup> heeft die mogelijkheden inmiddels verder verruimd en de toekomstige uitbreiding van de EU maakt deze vraag extra actueel.

De Minister stelt in dat kader de volgende vragen:

- a dient Nederland in het Europese beleid te streven naar maximale uniformiteit ten aanzien van het beschermingsniveau, of
- b dient Nederland in het Europese beleid actief gebruik te maken van de mogelijkheden tot differentiatie in snelheid en beschermingsniveau die het Europese recht biedt, en
- c dient Nederland dan een voortrekkersrol te vervullen bij het vormen van coalities met het oog op 'versterkte samenwerking'?

Om de adviesvraag te kunnen beantwoorden, is inzicht nodig in de huidige stand van het Europees Milieubeleid alsmede inzicht in posities die ten aanzien van de differentiatievraag worden ingenomen. De Raad heeft ervaren dat dit beleidsveld zich dynamisch ontwikkelt, maar dat terzelfdertijd de hiervoor bestaande kennis niet breed verspreid is. De Raad heeft daarom in het kader van dit advies mondeling en schriftelijk diverse externe deskundigen geraadpleegd.

<sup>1</sup> VROM-raad Advies 016: 'Mondiale duurzaamheid en de ecologische voetafdruk' Den Haag, 1999.

<sup>2</sup> In werking getreden in mei 1999.

In een korte, evaluatieve terugblik identificeert de VROM-raad in hoofdstuk 2 de voornaamste ontwikkelingen in het Europese milieubeleid, en de belangrijkste belemmeringen voor de verdere ontwikkeling ervan. Uiteraard staat één en ander in het licht van de komende uitbreiding van de Europese Unie. Die uitbreiding is echter niet het onderwerp van advisering en zal daarom slechts marginaal aan de orde komen. In hoofdstuk 3 worden de begrippen 'uniformiteit' en 'differentiatie' besproken en voor de Nederlandse situatie geconcretiseerd aan de hand van een 'beschouwing in vogelvlucht' van een zestal milieudossiers. Ook gaat dit hoofdstuk in op het verschijnsel 'koploper'. In hoofdstuk 4 neemt de VROM-raad stelling ten aanzien van de in hoofdstuk 2 genoemde belemmeringen voor verdere uitbouw van het Europese milieubeleid en worden de gerichte adviesvragen van de Minister beantwoord. De aanbevelingen van de VROM-raad zijn opgenomen aan het slot van de samenvatting. Als bijlagen zijn bij dit advies gevoegd de tekst van de adviesaanvraag (bijlage 1), een begrippenlijst (bijlage 2), nadere informatie over de uitbreiding van de EU (bijlage 3) en de samenstelling van de VROM-raad (bijlage 4).

## 2 Het Europese milieubeleid in kort bestek

De schrijvers van het eerste Unieverdrag, het Verdrag van Rome (1956/1957), richtten zich uitsluitend op economische samenwerking. Pas in oktober 1972 is op aandringen van staatshoofden en regeringsleiders een begin gemaakt met een gemeenschappelijk milieubeleid. Inmiddels is een vijftal MilieuActiePprogramma's (MAP's) tot stand gekomen; het zesde MAP is in aantocht. Een en ander heeft geresulteerd in meer dan 260 milieuwetten (plus alle wijzigingen daarop) van de EU.

In dit hoofdstuk is kort weergegeven welke ontwikkeling het gemeenschappelijke milieubeleid heeft doorgemaakt, en welke de belangrijkste belemmeringen zijn voor verdere voortgang daarvan. Ter informatie zijn kaders opgenomen over de actuele toestand van het milieu in Europa.

### 2.1 De ontwikkelingen in het gemeenschappelijk milieubeleid

Allereerst wordt een korte terugblik gegeven op de ontwikkeling van het pakket aan regelgeving. Dan komt de ontwikkeling in de achtereenvolgende vijf MilieuActie-Programma's aan de orde met een vooruitblik op het zesde MAP. Derde aandachtspunt wordt gevormd door de vorderingen op het punt van externe integratie van het Europese milieubeleid in de andere beleidssectoren van de EU en als vierde kijkt de Raad naar de betrokkenheid van maatschappelijke actoren bij het milieubeleid in de EU.

#### 2.1.1 Terugblik op de regelgeving

De eerste Europese milieurichtlijn<sup>3</sup> stamt uit 1959 en behandelt basisnormen voor de "bescherming van de gezondheid der bevolking en der werknemers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren". In 1967 komt de tweede richtlijn, "betreffende de aanpassing van de wettelijke bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen". In 1970 verschijnt een drietal richtlijnen met betrekking tot motorvoertuigen, waarin zaken als veiligheidskeuring, geluidniveau en uitlaatinrichting, en luchtverontreiniging door uitlaatgassen worden geregeld. In 1972 volgt regelgeving voor de dieselmotor, in 1973 regelgeving van oplosmiddelen en detergentia, in 1974 volgen land- en bosbouwtrekkers en verschijnt ook de eerste aanpassing aan de stand der techniek van de richtlijn uit 1970 over uitlaatgassen van motorvoertuigen met elektrische ontsteking. In 1975 volgt regulering van de aerosols, het aardgasgebruik in elektrische centrales en enkele maanden later ook het gebruik van aardolieproducten in elektrische centrales, de verwijdering van afgewerkte olie, en de

<sup>3</sup> In Europese termen is straling overigens geen milieu-onderwerp maar valt onder kernenergie.

vereiste oppervlaktekwaliteit voor drinkwaterproductie. Ook komt in 1975 de eerste richtlijn betreffende afvalstoffen, en de eerste richtlijn inzake het zwavelgehalte van bepaalde vloeibare brandstoffen. En dan komen in een snel tempo regels voor meststoffen, zwemwaterkwaliteit, polychloorverbindingen, gevaarlijke stoffen in aquatisch milieu, verven en drukinkt, loodgehalte van benzine, geluid van bouwterreinmachines, bestrijdingsmiddelen en de vogelstand aan bod (we zijn nu in april 1979). Deze productie van richtlijnen gaat gestaag door. Ondertussen worden via besluiten of resoluties<sup>4</sup> allerlei afspraken gemaakt over onderzoeksprogramma's, het toetreden tot diverse internationale milieuverdragen, etikettering van producten, harmonisatie van bepaalde accijnzen, et cetera. Kortom, het milieubeleid van de Gemeenschap wordt breder en veelomvattender en dat proces heeft zich in de diverse MAP's verder doorgezet.

#### 2.1.2 De achtereenvolgende MilieuActieProgramma's

In antwoord op de Milieuconferentie van de Verenigde Naties in 1972 in Stockholm, en op de groeiende publieke onrust over grenzen aan de groei (Club van Rome), besloten de Europese regeringsleiders op de Top van Parijs in 1972 dat er een begin moest worden gemaakt met een gemeenschappelijk milieubeleid. In antwoord daarop kwam de Europese Commissie in 1973 met het Eerste MAP. Conceptueel<sup>5</sup> wordt in dat Eerste MAP al de wederzijdse afhankelijkheid benoemd tussen enerzijds economische ontwikkeling en welvaart en anderzijds de bescherming van het milieu; men spreekt van rationeel gebruik van grondstoffen, de noodzaak van een ecologisch evenwicht, en van preventie, reductie en beheersing van milieuschade. Deze lijn wordt in het Tweede MAP (1977-1981) voortgezet. De eerste concrete stappen zijn echter zowel in het Eerste als in het Tweede MAP sterk gericht op geïsoleerde problemen en probleemstoffen: kwaliteitsnormen voor lucht en water, en aandacht voor afvalvraagstukken.

Milieubeleid in deze eerste periode komt primair voort uit het milieubelang. Dat verandert met het Derde (1982-1986) en het Vierde MAP (1987-1992). Deze zijn veel meer gerelateerd aan het proces van voltooiing van de interne markt. Het Derde MAP gaat in op de potentiële voor- en nadelen van milieubeleid voor de interne markt en geeft aan dat milieu daaraan ondergeschikt is. Emissienormen en productregelgeving moeten worden geharmoniseerd om concurrentie tussen bedrijven en landen zo ongehinderd mogelijk te laten plaatsvinden. De aanpak in het Derde MAP verschuift van een

<sup>4</sup> Let op het onderscheid. Van de reeks 'verordening, richtlijn, beschikking, besluit, akkoord, resolutie, aanbeveling, advies, mededeling' zijn alleen de eerste drie bindende instrumenten, d.w.z. zij kunnen de wetgeving van de Lidstaten juridisch 'integreëren'. Alleen het Eerste MAP is vastgesteld door de Raad van Ministers, alle volgende zijn 'slechts' via resolutie aangenomen en zijn dus niet bindend. Zie ook mr. H.G. Sevenster: Milieubeleid en gemeenschapsrecht, het interne juridische kader en de praktijk. Deventer, 1992, p.22. Deze reeks is gebaseerd op het EG-verdrag, maar kan per verdrag verschillen. Zo is in het kader van het Euratom-Verdrag een aanbeveling juist wel bindend voor de verdragspartijen.

<sup>5</sup> Christian Hey/Karola Tasschner: A critical evaluation of available European Legislation on Industry and the Environment, EEB, Brussel, dec. 1998.

kwaliteitsbenadering naar een emissie-gebaseerde benadering, en richt zich op het formuleren van grenswaarden voor zowel stationaire als mobiele bronnen. Maar de doelen van het Eerste en Tweede MAP worden wel herbevestigd en een positieve verwijzing wordt opgenomen naar 'duurzame ontwikkeling'.

In de Europese Akte van 1987 wordt een apart hoofdstuk gewijd aan milieubeleid. Door deze verankering van milieudoelen in de verdragsteksten krijgt het milieubeleid een belangrijke impuls die zich ook in het Vierde MAP vertaalt; milieu hoort daarmee immers tot de formele doelstellingen van de Gemeenschap. 1987 werd ook uitgeroepen tot het Europese Jaar van het Milieu. Qua aanpak betekent het Vierde MAP opnieuw een verschuiving, nu richting geïntegreerde benadering. Voor het eerst wordt milieubescherming niet als een toegevoegd maar als een geïntegreerd onderdeel van het productieproces benaderd. Vermindering van gebruik van energie en grondstoffen en sluiting van kringlopen komen op de agenda. Per sector wordt geanalyseerd wat de milieueffecten zijn en nieuwe instrumenten als belastingen, subsidies en verhandelbare rechten worden geïntroduceerd. Daarmee begint een strategische heroriëntatie van het milieubeleid in de EU die zich afspeelt in de jaren 1989-1994. De ideeën uit het Vierde MAP (geïntegreerde benadering, nieuwe instrumenten, sector-analyse) worden verder uitgewerkt. Deze verandering wordt ook wel getypeerd als een verandering in paradigma, namelijk van 'trade orientation' naar een 'sustainable frame' waarbij milieubeleid steeds meer een geïntegreerd onderdeel van economische beslissingen moet vormen. In deze periode wordt ook de urgentie van het klimaatprobleem duidelijker, vindt de VN-Conferentie over Milieu en Ontwikkeling plaats in Rio in 1992 met als resultaat Agenda 21, en wil de EU zich ook verder op milieugebied als 'global leader' gaan profileren. De publieke verontrusting over het milieu vertoont in deze jaren in Europa een 'tweede' golf. Het ledental van milieuorganisaties groeit enorm en op Europees niveau groeit ook het aantal milieuorganisaties; groene partijen winnen meer zetels in de nationale parlementen en in het Europese Parlement.

Deze strategische heroriëntatie vindt z'n weerslag in het Vijfde MAP (1992-1999). Dit MAP opent met een aantal principes die goeddeels ook in de verdragsteksten zijn opgenomen - zoals het voorzorgbeginsel en duurzame ontwikkeling - en presenteert een benadering van gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en doelgroepen. Tevens worden milieuthema's en korte- en langetermijn doelen geformuleerd. De oude end-of-pipe-benadering wordt afgezworen, en gekozen wordt voor externe integratie van milieudoelen in sectorbeleid. Ook wordt gepleit voor nieuwe marktgerichte instrumenten (als fiscale stimuli) en vrijwillige instrumenten als convenanten, en wordt beoogd het belang van producenten en consumenten bij het nemen van milieuverantwoorde beslissingen te versterken. Ook wordt de onmisbare rol van milieuorganisaties en lagere overheden erkend, en worden midden- en langetermijn reductiedoelen gesteld voor een aan-

tal verontreinigingen. Effectuering van deze nieuwe benadering in het Vijfde MAP, dat per resolutie wordt aangenomen maar niet formeel wordt vastgesteld, dient zodanig plaats te vinden dat de Lidstaten conform het subsidiariteitsbeginsel de implementatie zoveel mogelijk op nationaal of regionaal niveau realiseren, met ruimte voor differentiatie, voorzover deze de basale milieukwaliteitsdoelen niet aantast en de interne markt niet verstoort. Uit oogpunt van kosteneffectiviteit en doelmatigheid treedt een verschuiving op waarbij doelstellingen wel op communautair niveau in kaderrichtlijnen worden vastgesteld, maar de Lidstaten de flexibiliteit behouden om de in hun ogen meest kosteneffectieve en doelmatige combinatie van instrumenten te kiezen. Kaderrichtlijnen bieden ook de mogelijkheid om soms sterk uiteenlopende opvattingen over het gebruik van milieukwaliteitsdoelstellingen te overbruggen. Als gevolg hiervan heeft de Europese Commissie als handhaver van milieubeleid echter minder greep op de effectiviteit van de uitvoering dan het geval geweest zou zijn bij een stelsel van strakke prescriptieve richtlijnen en verordeningen.

Deze nieuwe benadering door de Commissie in het Vijfde MAP laat zich niet gemakkelijk uitvoeren. Er treedt een soort terugslag op (roll-back) in de jaren 1992-1995. Het voorstel voor een energie/CO<sub>2</sub>-heffing, die in feite als een proeve voor de nieuwe benadering kan worden gezien, verwaterde in twee jaar onderhandelen en wordt in 1994 ingetrokken. Niet alleen sneuvelt de CO<sub>2</sub>-heffing in de energiesector, maar ook de discussie over milieuheffingen in andere sectoren als transport, de Verpakkingenrichtlijn en het voorstel voor een strategische MER, lopen forse vertraging op. De Commissie zelf spreekt in de tussentijdse evaluatie<sup>6</sup> van het Vijfde MAP verrassend duidelijke taal: *“De politieke bereidheid om ze (de elementen in het vijfde programma, red.) te laten functioneren, ontbreekt echter. (...) Er is een groter besef van gezamenlijke verantwoordelijkheid nodig (...) Uiteindelijk is het de voornaamste taak om uit te vinden hoe er zodanig druk kan worden uitgeoefend, dat er daadwerkelijke vorderingen worden geboekt en er een gevoel ontstaat dat verdere actie nodig is.”*

Vanaf 1995 wordt door de Commissie voortdurend uitprobeerend wat op het terrein van het milieubeleid wel en niet werkt. Met het Verdrag van Amsterdam (september 1997, in werking getreden in mei 1999) werd echter wel weer een belangrijke stap gezet. De doelstelling van een evenwichtige en duurzame ontwikkeling werd in het verdrag namelijk nevensgeschikt gemaakt - dus institutioneel op gelijke hoogte gezet - aan de doelstelling van economische en sociale vooruitgang. Dit maakt het voor de Commissie mogelijk om tijdens de top in Cardiff (juni 1998) te komen met nieuwe voorstellen voor het versterken van externe integratie (zie 2.1.3). De strategie met betrekking tot het anti-verzuringbeleid die de Commissie sindsdien heeft geïntroduceerd is een voorbeeld van een nieuw langetermijnbeleid richting duurzame ontwikkeling, in dit geval om de verzu-

<sup>6</sup> Op weg naar duurzame ontwikkeling. Voortgangsverslag van de Europese Commissie. Luxemburg, 1997, p.13.

ring beneden 'critical loads' te krijgen. Ook de CO<sub>2</sub>-reductiedoelen naar aanleiding van Kyoto en de revival van eco-tax-ideeën zijn voorbeelden dat duurzame ontwikkeling weer op de agenda staat. Marktgeoriënteerde instrumenten om efficiënt gebruik van grondstoffen uit te lokken komen weer in discussie, evenals zaken als producentenverantwoordelijkheid voor afval van voertuigen, elektronica en bouwmaterialen.

Met de introductie van Kaderrichtlijnen wordt het stellen van emissiegrenswaarden in een aantal gevallen binnen bandbreedtes weer aan de Lidstaten overgelaten (Kaderrichtlijn Water, IPPC<sup>7</sup>), waarbij nadruk wordt gelegd op procedurele in plaats van inhoudelijke wetgeving (IPPC, EMAS<sup>8</sup>), en waarbij delegatie plaatsvindt van het formuleren van milieunormen (environmental standard setting) aan technische organen (CEN<sup>9</sup>, Packaging Directive, Ecolabel, Chemicals Legislation, IPPC).

Vooruitlopend op de evaluatie van het Vijfde MAP zegt de Commissie zelf<sup>10</sup> dat "overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel *de aanpak van het communautaire milieubeleid (is) verschoven van gedetailleerde voorschriften naar het bepalen van doelstellingen op communautair niveau in kaderrichtlijnen, waarbij de Lidstaten de flexibiliteit behouden om, bij het omzetten van de regelgeving in nationale wetgeving, de meest kosteneffectieve combinatie van instrumenten te kiezen waarmee ze die doelstellingen kunnen bereiken. Daardoor wordt er steeds meer gebruik gemaakt van nieuwe instrumenten waarvan niet altijd duidelijk is in hoeverre ze verenigbaar zijn met de interne markt.*" Eind november 1999 is die evaluatie van het Vijfde MilieuActieProgramma verschenen<sup>11</sup>. Daarin wordt opnieuw gesteld dat er weliswaar het nodige is bereikt, maar dat de bereikte verbeteringen teniet worden gedaan door sterke groei in sectoren als transport, energie en toerisme. Ook signaleert de Commissie dat Lidstaten het milieuacquis nog steeds niet volledig implementeren. Het Vijfde MAP heeft wel bijgedragen aan een beter begrip en een groter bewustzijn van de milieuproblematiek maar de basisprincipes van het Vijfde MAP moeten nog veel beter in praktijk worden gebracht door alle partijen.

Het Zesde MAP, dat het komende jaar zal moeten worden opgesteld, zal zich volgens de Commissie moeten concentreren op het bereiken van meer eco-efficiënte patronen van productie en consumptie door ontkoppeling van economische groei en de daardoor veroorzaakte milieudruk.

<sup>7</sup> Council Directive 96/61 EC 'Integrated Pollution Prevention and Control' voorziet in een geïntegreerde vergunningprocedure voor nieuwe en bestaande installaties.

<sup>8</sup> Council Regulation 93/1836 'Environmental Management and Audit Systems', behelst vrijwillige deelname van bedrijven aan een ecomanagement en audit systeem.

<sup>9</sup> Europese Normalisatie Instelling, daarnaast bestaan nog de normalisatie-instellingen CENELEC en ETSI. Kritiek op deze instellingen is dat de normstelling hiermee te veel in handen van technische experts is gegeven.

<sup>10</sup> COM99/263 Mededeling Interne Markt en Milieu, 8 juni 1999.

<sup>11</sup> Global Assessment on the overall results of the European Union's 5th Environment Action Programme, november 1999. Zie ook achtergronddocument Commission Services Working Paper SEC (1999)1911.

### 2.1.3 Externe integratie in de andere beleidssectoren

*Externe integratie* van milieudoelen (ook wel 'mainstreaming' van het milieubeleid genoemd) in andere beleidsvelden krijgt slechts langzaam gestalte. Pas in het Vijfde MilieuActieProgramma (1992) wordt nadrukkelijk gewezen op het belang van sectorale integratie: integratie van milieudoelstellingen in sectoraal beleid als landbouw, transport, energie. Men moet zich bij het opstellen van nieuwe beleidslijnen of maatregelen afvragen of er gevolgen voor het milieu zijn en in relevante gevallen een milieueffectrapportage uitvoeren. Er zijn diverse initiatieven (met name vanuit DGXI) tot nauwere samenwerking tussen de directoraten-generaal maar die krijgen uiteindelijk te weinig voet aan de grond. In het reeds genoemde voortgangsverslag<sup>12</sup> stelt de Commissie vast dat de maatregelen die moeten leiden tot externe integratie, *"tot nu toe weinig effect (hebben) gehad (...) de boodschap van het vijfde actieprogramma is in operationele zin nog onvoldoende geïntegreerd binnen de Commissie."*

Het Verdrag van Amsterdam biedt echter ook op dit punt een nieuwe impuls door te erkennen dat integratie van milieueisen in andere beleidssectoren essentieel is voor de bevordering van duurzame ontwikkeling (artikel 6). De Commissie produceert een strategische notitie voor de top te Cardiff (1998), waar de regeringsleiders de ministerraden van Landbouw, Energie en Vervoer uitnodigen verslag uit te brengen en een strategie te presenteren voor hun plannen voor milieu-integratie en duurzame ontwikkeling. In december 1998 breidt de Europese Raad te Wenen dit verzoek uit naar de ontwikkeling van de Interne markt, Ontwikkelingssamenwerking en de Industrie. De Europese Raad van Keulen (juni 1999) voegt daar Ecofin, Visserij en Algemeen aan toe. De eerste zes rapporteren aan de Top van Helsinki in december 1999. Deze rapportages bevatten nog nauwelijks concrete voorbeelden van feitelijke integratie. Daarnaast zal de Commissie komen met een rapportage over indicatoren om de integratie te meten en een voorstel tot invoering van een milieutoets voor voorgenomen regelgeving.

Een probleem hierbij is de vraag hoe voortgang van externe integratie kan worden vastgesteld. Waaruit zou nu kunnen blijken dat andere beleidssectoren milieuoverwegingen in het eigen beleid internaliseren? Kwalitatieve rapportages kunnen leiden tot window-dressing; het Europees Milieuagentschap<sup>13</sup> zoekt het daarom vooral in de mate waarin het gebruik van economische instrumenten gestalte heeft gekregen op de diverse beleidsterreinen. Het kijkt met name naar de rol die prijzen, belastingen en subsidies spelen bij het milieuvriendelijker maken van sectorale economische activiteiten (markt-integratie). Tevens registreert het agentschap het gebruik van milieueffectrapportages, managementsystemen en productbeleid om te kunnen anticiperen op milieueffecten en deze te minimaliseren (managementintegratie).

<sup>12</sup> Zie voetnoot 6.

<sup>13</sup> Het milieu in Europa: de tweede balans. Europees Milieuagentschap, Kopenhagen. 1998.



#### 2.1.4 Draagvlakvorming in de samenleving

Internalisatie van de noodzaak van het milieubeleid in de samenleving heet in EU-termen 'gezamenlijke verantwoordelijkheid', in Nederland draagvlakvorming. Dit wordt onder meer beoogd door het in 1994 ingestelde Algemeen Raadgevend Forum<sup>14</sup>, bestaande uit 32 invloedrijke 'doelgroepvertegenwoordigers' die de Commissie moeten adviseren over duurzame ontwikkeling. Ook is er een werkgroep voor de evaluatie van het milieubeleid waarin de directeurs-generaal milieu uit de Lidstaten met de Commissie overleggen. En in december 1993 is een informeel netwerk ontstaan van inspecteurs van industriële installaties (Impel, het netwerk van Europese handhavers). Daarnaast is er een groot aantal overlegniveaus tussen de Commissie en een breed spectrum van Europese organisaties (industrie, milieuorganisaties, regionale en lokale autoriteiten).

Op nationaal niveau acht de Commissie het tot stand brengen van nationale strategische milieuplannen (zoals de NMP's in Nederland) van groot belang voor het vormgeven aan deze gezamenlijke verantwoordelijkheid. Ook advies- en overleggraden worden gestimuleerd. Het Comité van de Regio's heeft in 1994 een commissie voor milieu, ruimtelijke ordening en energie ingesteld waarin regionale en lokale autoriteiten meedenken op het gebied van milieu en duurzame ontwikkeling. Ook geeft de Commissie actieve steun aan op het milieu gerichte organisaties die op Europees niveau (willen) opereren, en vindt georganiseerde interactie plaats tussen de Commissievoorzitter en de milieu-commissaris met vertegenwoordigers van deze milieuorganisaties.

25

Veel Lidstaten, waaronder Nederland, zijn ten slotte in bilaterale contacten actief ondersteunend werkzaam bij opbouw en ondersteuning van milieubeweging, milieudepartementen, inspecties, koepelorganisaties van bedrijfsleven, et cetera, niet alleen in reeds toetredende Lidstaten maar ook in kandidaatlidstaten.

## 2.2 Belemmeringen voor verdere vooruitgang

Volgend op de hierboven opgenomen schets identificeert de VROM-raad in relatie tot de vraag naar mogelijke/gewenste differentiatie een aantal problemen van uiteenlopende aard, waar zijns inziens verdere uitbouw van het Europese milieubeleid de komende jaren mee zal worden geconfronteerd.

Het eerste probleem betreft de discussie over de **toekomstige configuratie** van de EU, die des te urgenter wordt vanwege de komende toetreding van 10 Midden- en Oost-Europese landen plus Cyprus, Malta en Turkije, terwijl inmiddels ook een land als Oekraïne zich als kandidaat opwerpt. Voor de doelstellingen van het milieubeleid is te prefereren dat het totale milieuacquis op een zo groot mogelijk grondgebied effectief

---

<sup>14</sup> Inmiddels is dit (sinds 1997) het European Consultative Forum on the Environment and Sustainable Development.

wordt toegepast. In beschouwingen<sup>15</sup> naar aanleiding van het Verdrag van Amsterdam treedt echter nadrukkelijk de notie naar voren dat het er in de EU de komende jaren om zal gaan een systeem te ontwerpen van gecoördineerde verscheidenheid. Donner bedoelt daarmee dat verschillen tussen nationale systemen - ook op het milieuterrein - tot op zekere hoogte blijven bestaan, waarbij via wederzijdse erkenning, coördinatie van rechten, voorkomen wordt dat dit tot distorsies en belemmeringen leidt. Carius c.s. voorzien dat de term 'flexibiliteit' die voor het eerst in het Verdrag van Amsterdam wordt gebruikt, aangeeft dat de Europese integratie in onderscheiden groepen van landen een verschillende reikwijdte zal hebben. Zij grijpen daarvoor terug op het 'concept of variable geometry'. Ook hier echter kan het alleen gaan om 'increased cooperation' en niet om neerwaartse afwijking van gemeenschapsrecht.

Ook de commissie-Dehaene<sup>16</sup> komt in haar voorstel voor aanpassing van de Europese besluitvormingsstructuur tot een groepering binnen de EU van landen met een verschillende mate van integratie. Deze commissie introduceert opnieuw het concept van een 'kernEuropa'. Daarbij stelt zij Europa voor als een ui, met een kern van federalistisch samenwerkende Lidstaten, waaronder Nederland. Daaromheen een schil van Lidstaten die niet veel meer integratie wensen dan de huidige, zoals het Verenigd Koninkrijk en Denemarken. De buitenste schil bevat de nieuwkomers uit Midden- en Oost-Europa. Zij kunnen nog lang niet op alle beleidsterreinen meedoen, maar zijn ondertussen wél lid. Daarbij is een goede 'promotie-regeling' voor de landen in de buitenste schil belangrijk: geleidelijke deelname aan de interne markt dient gelijk op te gaan met de uitvoering van het milieuacquis. Dit voorstel maakt een snelle uitbreiding van de EU mogelijk en dat is vanuit overwegingen van Europese veiligheid en geopolitieke stabiliteit van groot belang. Tegelijk gaat die uitbreiding dan niet ten koste van voortgang van het Europese milieubeleid.

Als zich op enigerlei wijze een groepering van landen gaat voordoen, ontstaat een binnenschil van landen die het totale acquis toepassen, en daaromheen enkele schillen van landen die in mindere mate meedoen. Een dominant karakter van de interne markt lijkt dan overigens een milieuvoordeel omdat het moeilijk voorstelbaar is dat de buitenste schillen wel toegang krijgen tot de interne markt zonder tegelijkertijd op z'n minst te moeten voldoen aan de minimumharmonisatie van (tenminste) productnormen. Onzekerheid over de toekomst van de structuur van EU betekent echter in elk geval onzekerheid over de voortgang van het milieubeleid. Daar komt bij dat de toetredende

<sup>15</sup> Zie mr. J.P.H. Donner: 'Het verdrag van Amsterdam, slotbeschouwing', NJB 16 juli 1999 afl. 27; zie Alexander Carius, Ingmar von Homeyer, Stefani Bär: 'The Eastern Enlargement of the European Union and Environmental Policy: Challenges, Expectations, Speed and Flexibility'. Te publiceren in Katharina Holzinger and Peter Knoepfel (eds.): *Environmental Policy in a European Union of Variable Geometry? The Challenge of the Next Enlargement*. 1999.

<sup>16</sup> R. von Weizsäcker, J.-L. Dehaene, D. Simon: *The institutional implications of enlargement*. Report to the European Commission. 18 oktober 1999.

landen **na toetreding** ook mee zullen praten over de verdere voortgang van het gemeenschappelijke milieubeleid, en dat in een situatie dat zij zelf op tal van terreinen (waaronder het milieubeleid) nog achterstand moeten inlopen. Een verdere aanscherping van het Europese milieubeleid is in die situatie niet te verwachten.

Van het milieuacquis zullen in ieder geval de productmaatregelen van de eerste dag van toetreding geëffectueerd moeten zijn vanwege de invloed op de interne markt, maar wat betreft de rest van het milieuacquis is onderhandeling mogelijk over fasering van de implementatie. De Europese Commissie heeft nog recentelijk, aan bijvoorbeeld Polen, te kennen gegeven dat strak de hand zal worden gehouden aan volledige omzetting van het milieuacquis in nationale wetgeving en dat er alleen op onderdelen ten aanzien van de feitelijke implementatie over overgangstermijnen te praten valt. Daarbij lijken voor de Europese Commissie termijnen tot uiterlijk 2010 bespreekbaar te zijn, maar waarnemers vrezen dat om politieke redenen van nog langere termijnen sprake zal kunnen zijn.

(tekst loopt door op pagina 29)

## Ontwikkelingen in het milieu in de toetredende landen

(alle kaders in dit advies zijn overgenomen uit 'Het milieu in de Europese Unie, op de drempel van een nieuwe eeuw', Europees Milieuoagentschap, Kopenhagen, 1998. In genoemde publicatie ontbreekt overigens milieu-informatie over Malta en Turkije)

### Toetredende landen in Midden- en Oost-Europa

- Door de groei van de economieën van deze landen, zouden de **consumptie- en productiegroei** groter kunnen zijn dan in de EU-landen. Met name het particulier autogebruik zou tegen 2010 met zo'n 60% kunnen zijn gestegen. Er bestaat een gereede mogelijkheid dat de verwachte economische groei problemen als het stedelijk-afvalvolume, verkeerscongestie en verontreiniging nog verergert.
- Met de maatregelen die waarschijnlijk tijdens het convergentieproces worden toegepast, zullen het **energieverbruik en de energie-intensiteit** vermoedelijk dramatisch afnemen. Vooral in de industrie zou de energie-intensiteit tegen 2010 wel eens met 35% kunnen zijn verbeterd. De herstructurering van de energiesector leidt mogelijk tot een aanzienlijke daling van de emissies van zwaveldioxide en kooldioxide, tegen betrekkelijk lage kosten. Door een verlaging van de depositieniveaus zou het oppervlak aan ecosystemen dat wordt aangetast door verzuring, waarschijnlijk afnemen van 44% in 1990 tot 6% in 2010. Ook ecosystemen in de EU zullen baat hebben bij deze emissiereducties. De baten voor eutrofiëring zullen naar verwachting bescheidener zijn. Alleen al een verbetering in de energie-efficiëntie zou kunnen leiden tot een daling van de uitstoot van broeikasgassen met ongeveer 8% tussen 1990 en 2010 in de toetredende landen.
- Momenteel zijn de **vervoersystemen** in deze landen minder schadelijk voor het milieu dan die in de EU. Het spoorwegnet is in de meeste toetredende landen goed ontwikkeld, alhoewel het gemoderniseerd moet worden. Tegelijkertijd zijn de wegeninfrastructuur en het particulier vervoer minder goed ontwikkeld. Deze situatie biedt de basis voor de ontwikkeling van een efficiënt vervoersysteem dat vanuit milieuoogpunt relatief onschadelijk is.
- Na de crisis in de eerste helft van de jaren negentig is de productie in de **landbouw** recentelijk weer gestegen, waarbij het gebruik van bestrijdingsmiddelen en kunstmest op een laag niveau is gebleven. Maar de mogelijkheid dat het gebruik van meststoffen weer toeneemt, vormt een grote, potentiële bedreiging voor de waterkwaliteit. De veranderingen in het grondbezit die in de toetredende landen zijn doorgevoerd, hebben belangrijke gevolgen voor het grondgebruik en leiden tot een grotere landbouwproductie. Desalniettemin is het mogelijk om door integratie van milieuoverwegingen in het landbouwbeleid, volgend uit de herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, ecosystemen te beschermen. De plattelands-economieën zouden hier veel baat bij kunnen hebben, door de stimulering van milieuvriendelijke landbouw en de ontwikkeling van eco-toerisme, waarbij tegelijkertijd de biodiversiteit in stand zou worden gehouden.

(zie vervolgekaders)

Het tweede probleem betreft de **effectieve uitvoering** van Europees milieubeleid. Daarbij gaat het om een viertal aspecten. Allereerst de vertaling van Europese maatregelen in nationale wetgeving met eventueel delegatie naar regionaal niveau: dat is de zogenoemde 'transpositie'. Vervolgens de daadwerkelijke toepassing van die nationale/regionale wetgeving, de 'implementatie'. Daarna volgen controle ('inspectie') van de implementatie en zo nodig handhaving ('afdwingen', in EU-termen 'enforcement'). Verordeningen werken overigens rechtstreeks, daarbij is de transpositie niet aan de orde maar de vervolgstappen uiteraard wel. Bij controle en handhaving is ook onderscheid noodzakelijk in Europees niveau en in nationaal dan wel regionaal niveau.

Het percentage milieuwetten dat niet in alle Lidstaten in nationale wetgeving is getransponeerd is anno 1999 met 18% nog steeds te hoog<sup>17</sup>. Lidstaten worden door organisaties en particulieren maar ook door de Commissie op dit punt veelvuldig in gebreke gesteld, waarbij 40% van de klachten milieuwetgeving betreft. De transpositie van Europese milieuregelgeving vraagt dus nog steeds scherpe aandacht. Er bestaan echter nog grotere zorgen als het gaat om de implementatie van het in nationale regelgeving omgezette Europees milieubeleid: controle en handhaving van nationale dan wel regionale implementatie werden tot voor kort conform de verdragsteksten geheel aan de Lidstaten overgelaten en er bestaan tussen de Lidstaten op het punt van controle en handhaving grote kwaliteitsverschillen. De Lidstaten hebben tot nu toe voor de op Europees niveau te handhaven implementatie de oprichting van een onafhankelijke Europese Milieu Inspectie tegengehouden. Er zijn wel initiatieven van Lidstaten om controle en handhaving door of vanwege de EU effectiever te maken, maar die staan nog in de kinderschoenen. Nederland heeft bijvoorbeeld via het beschikbaar stellen van mensen en middelen bijgedragen aan de vorming van een netwerk van Europese handhavers (Impel), waarin deskundigheid en institutionele ervaring worden uitgewisseld en gezamenlijke proefprojecten worden opgezet.

Ook de Commissie heeft de discussie over implementatie aangezwengeld<sup>18</sup>. Inmiddels wordt er door de Commissie jaarlijks een rapport opgesteld over de toepassing van de milieuwetten<sup>19</sup>. Een belangrijke informatiebron voor de Commissie wordt hierbij gevormd door de klachten van burgers en milieuoorganisaties die rechtstreeks of via vragen van het Europees Parlement bij haar binnenkomen. Ook wordt er steeds meer gebruik gemaakt van het in gebreke stellen (de 'infringement procedure') van de Lidstaten waarbij uiteindelijk na vonnis door het Europese Hof door de Commissie een forse boete kan worden opgelegd; die mogelijkheid tot boeteoplegging maakt dat dit instrument van ingebrekestelling inmiddels serieus wordt genomen. Zo is Nederland, toen

<sup>17</sup> COM 99/263 Interne Markt en Milieu.

<sup>18</sup> COM 96/500.

<sup>19</sup> Annual Report on Monitoring the Application of Community Environmental Law, 1998.

er nog geen boete-instrument bestond, tot viermaal toe in gebreke gesteld vanwege het niet voldoen aan de Vogelrichtlijn. Nu er forse boetes ter hoogte van een bepaald percentage van het BNP dreigen, wordt de noodzaak om verdere ingebrekestelling te voorkomen wel gevoeld. De stevige druk op de huidige Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij om binnen de gestelde termijnen te voldoen aan de Nitraatrichtlijn, komt mede omdat dit boete-instrument volwassen is geworden; voor Nederland gaat het bij de Nitraatrichtlijn om een bedrag van f 500.000 per dag. Pas bij het Verdrag van Maastricht (1992) werd deze sanctiemogelijkheid voor diverse beleidsterreinen in het leven geroepen, waaronder milieu.

Het derde probleem betreft de **externe integratie** van milieudoelen in de andere beleidssectoren. Deze integratie is voor de voortgang van het milieubeleid een cruciale zaak. Het Europees Milieuagentschap oordeelt<sup>20</sup> echter dat geïntegreerde strategieën, waarbij voor sector doelstellingen rekening is gehouden met milieuoverwegingen, nog schaars zijn. In afzonderlijke Lidstaten zijn voorbeelden te vinden: ten minste vijf landen, waaronder Nederland, hebben een vervoersbeleid geformuleerd waarin milieudoelstellingen zijn opgenomen. Wie zich overigens de motie Boers-Wijnsberg<sup>21</sup> herinnert, en ziet dat de huidige praktijk maar schoorvoetend vorderingen laat zien, weet dat ook in Nederland papier geduldig is en de feitelijke externe integratie moeizaam verloopt. Het is echter duidelijk dat de aanpak van een probleem als klimaatverandering zonder een effectieve externe integratie nooit kan slagen.

---

<sup>20</sup> Het milieu in de Europese Unie, op de drempel van een nieuwe eeuw. Samenvatting p. 26. Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg, 1999.

<sup>21</sup> In deze door de Tweede Kamer aangenomen motie (TK 1987-1988, 20298 nr.5) werd de Nederlandse regering gevraagd te rapporteren over hoe de departementen op hun beleidsterrein vorderen richting duurzame ontwikkeling.

## Ontwikkelingen in het milieu in de toetredende landen (vervolg)

### Toetredende landen in Midden- en Oost-Europa

- Uitvoering van de richtlijn inzake de behandeling van **stedelijk afvalwater** in de toetredende landen, waarbij grote inspanningen moeten worden gedaan op het terrein van afvalwaterbehandeling - met de verwijdering van nutriënten uit het water - en de aanleg van rioolstelsels, kunnen resulteren in een vermindering van de belasting met organische stoffen met tweederde en van de toevoer van nutriënten met 40-50%. Daarmee zouden zowel in de Oostzee als in de Zwarte Zee de nitraat- en fosforconcentraties mogelijk met zo'n 15-30% verminderen. De hoeveelheid zuiveringsslib zal door dergelijke maatregelen echter aanzienlijk toenemen. Bovendien zouden de kosten voor de bouw van de noodzakelijke afvalwaterzuiveringsinstallaties (exclusief de aansluiting op het rioolnet) volgens schattingen wel eens kunnen oplopen tot zo'n 9 miljard euro.
- Met de toepassing van EU-beleid in de toetredende landen zou een belangrijke afname in de emissies van bepaalde **gevaarlijke stoffen** kunnen worden bereikt. Vooral voor lood zouden gedurende het volgende decennium aanzienlijke reducties kunnen worden verwacht, ofschoon de groei van het verkeer deze potentiële verbetering grotendeels teniet zou doen. Het EU-beleid zou ook tot een vermindering van de koper, kwik en cadmium-emissies kunnen leiden. De groei van de landbouwproductie zal naar verwachting leiden tot grote stijgingen in de emissies van alle onderzochte bestrijdingsmiddelen, terwijl de verwachte toename in de hoeveelheid verbrand afval tot een stijging van hexachloorcyclohexaan- (HCH) emissies zal leiden.
- Wat **grensoverschrijdende luchtverontreiniging** betreft, is de verwachting dat de emissies van zwaveldioxide en stikstofoxiden met zo'n 40-50% zullen worden verminderd. De depositie van deze stoffen zal bijgevolg afnemen. Desalniettemin zal nog steeds tweederde van het oppervlak aan ecosystemen te maken hebben met verzuring en vooral eutrofiëring.
- **Luchtverontreiniging in steden**: zo'n 90% van de bevolking leeft in steden waar zij aan verontreinigingsniveaus worden blootgesteld die de drempelwaarden overschrijden. Voor alle luchtverontreinigende stoffen wordt een verbetering verwacht, in het bijzonder voor benzeen. Desalniettemin zullen benzopyreen, stikstofoxiden en in geringere mate zwaveldioxide en fijn stof (vooral PM10) een ernstig probleem blijven vormen.
- De bestaande locaties met **gevaarlijk afval** en de kerncentrales in het gebied vormen een bedreiging voor de gezondheid van de mens en het milieu. Tot de ernstige milieu- en gezondheidseffecten die hiermee in verband worden gebracht, behoren een lagere levensverwachting, een hoger voorkomen van bepaalde ziekten en ernstige effecten op ecosystemen.

Complicatie hierbij wordt gevormd door de besluitvormingsstructuren binnen de EU. De impuls tot externe integratie moet voor een belangrijk deel komen vanuit Commissie en Parlement, terwijl de besluitvorming meestal plaatsvindt in de ministerraaden die per definitie sectoraal zijn georganiseerd. De nieuwe Europese Commissie kan mogelijk een sleutelrol vervullen om de externe integratie te bevorderen.

Aan het voorgaande nauw gerelateerd, is de kwestie van de zogenoemde perverse subsidies<sup>22</sup>. Financiële ondersteuning vormt een krachtig sturingsinstrument voor het bereiken van beleidsdoelen, maar er is nog verre van voldoende afstemming tussen milieu- en ander beleid bij de inzet van Europese middelen. Het is nog steeds mogelijk dat met structuurfondsgelden projecten worden gerealiseerd waarin duurzaamheidscriteria onvoldoende zijn geïncorporeerd. Zo wordt niet-duurzaam gebruik van hulpbronnen gestimuleerd en daarmee in wezen gesanctioneerd; dit speelt met name voor de sectoren visserij, landbouw, transport, energie. In 1992 zijn aan de besteding van gelden voor regionale programma's al randvoorwaarden verbonden als de opstelling van een milieueffectrapportage en een milieubalans (state of the environment report); de Commissie ziet hier ook op toe. Zo is bijvoorbeeld sprake van bevrozing of terugvordering van bepaalde aan Portugal toegekende fondsen omdat niet aan de gestelde eisen is voldaan. In Agenda 2000 wordt het toezicht op deze 'cross-compliance' voor landbouwfondsen echter weer gedelegeerd aan de Lidstaat in kwestie. Ongeveer 50% van het EU-budget<sup>23</sup> wordt besteed aan het Gemeenschappelijke Landbouw Beleid (CAP) en betekent voor een deel bevordering van grootschalige en intensieve vormen van landbouw. Een ander voorbeeld van onvoldoende externe integratie bij de besteding van financiële middelen is dat de onderzoeksfondsen voor energieproductie voor 55% worden besteed aan kern-energie en slechts voor 25% aan wind/water/zonne-energie. Ook op dit vlak is dus sprake van een heen-en-weerbeweging van vooruitgang en terugval, terwijl vanuit het streven naar duurzaamheid juist een sterke verbeteringslag in de toepassing van de gestelde randvoorwaarden nodig is.

---

<sup>22</sup> Perverse subsidies zijn subsidies met als neveneffect dat onduurzaam gebruik van hulpbronnen wordt gestimuleerd en daarmee in wezen gesanctioneerd; ze worden met name genoemd voor de sectoren visserij, landbouw, transport, energie. Bennett, G. e.a.: Onderzoek naar de internationale aspecten van milieubeleid, Ministerie VROM, 1999.

<sup>23</sup> Cijfers 1998. Uit: EU Accession and the Environment: An Introduction. FoEE/EEB Brussel, 1998.



## Ontwikkelingen in het milieu in de toetredende landen (vervolg)

### Cyprus

- Ondanks aantastingen hier en daar, is de milieukwaliteit op Cyprus over het geheel genomen goed. Vooral langs de kust heeft verstedelijking plaatsgevonden. De stedelijke bevolking nam toe van 44% in 1974 tot 68% in 1992. Datzelfde gebeurde met de ontwikkeling van het toerisme: 93% van de bedcapaciteit ligt langs de kust. Dit heeft geleid tot een sterke druk op het milieu in de kustzones, die nog versterkt wordt door ontwikkeling van de infrastructuur en in mindere mate van de landbouw en de industrie.
- Vooral de vraag naar water, een schaarse hulpbron, en de bedreiging van de waterkwaliteit door afvalwater en landbouwchemicaliën zijn een reden tot zorg. In een deel van de kustvlakten zijn de nitraatconcentraties in het grondwater gestegen. Het hoofdprobleem blijft echter de overmatige onttrekking van water met als gevolg de uitbreiding van zout grondwater. De productie van afval (470 kg per jaar in woonwijken en 670 kg per jaar in toeristengebieden) heeft geleid tot een reeks problemen met afvoer en verwerking. In de landbouw baren erosie, het gebruik van onkruidbestrijdingsmiddelen en andere landbouwchemicaliën, en het verlies van landbouwgrond aan andere bestemmingen de meeste zorg. De kwaliteit van de bodem is echter goed.
- De twee meest cruciale en urgente kwesties waarvoor een kernprogramma van dringende herstelmaatregelen is vereist zijn ongetwijfeld de bescherming van het kustgebied en het verstandig beheer van de watervoorraden. Wat daarnaast, gezien de geringe omvang en geografische beperkingen van het eiland, echter de meeste zorg baart zijn de grote gevoeligheid en kwetsbaarheid van Cyprus voor ongelukken die tot water- en bodemverontreiniging leiden en de overexploitatie van natuurlijke hulpbronnen.

Het vierde probleem betreft de noodzakelijke vergroting van het **draagvlak** voor milieubeleid in de afzonderlijke Lidstaten. Dat geldt voor een deel van de huidige 15 Lidstaten, en in versterkte mate voor de kandidaat-toetredende landen. Zonder deskundigheid en betrokkenheid van maatschappelijke actoren en van overheidsapparaten zijn effectieve implementatie van het milieubeleid en het realiseren van externe integratie onbegonnen werk. Analyses<sup>24</sup> van de ontwikkeling in het Nederlandse milieubeleid laten zien dat maatschappelijke druk een van de belangrijke factoren is voor het tot stand komen van externe integratie tussen beleidssectoren. Dat geldt mutatis mutandis ongetwijfeld ook voor het Europese milieubeleid. Versterking op dit punt kan worden bereikt

<sup>24</sup> "Instruments in environmental policy and their mutual relations", Hans Th. A. Bressers. CSTM, University of Twente, 1999.

door bilaterale projecten tussen Lid- en kandidaat-lidstaten; deze vinden al plaats, maar de voornemens in het Vijfde MAP zullen ook moeten worden gerealiseerd en uitgebouwd. Een sterke rol speelt hier ook de vraag in hoeverre Europese burgers de EU als een zaak van henzelf ervaren. Zij kennen lokale, regionale en nationale overheidslagen, maar de Europese overheidslaag is weinig transparant en de democratische legitimatie in de beleving van de burgers nog gering. Bij de al eerder aangestipte discussie over de toekomstige configuratie van de EU zal verbetering van transparantie en legitimatie moeten worden meegenomen, mede omwille van een effectiever gemeenschappelijk milieubeleid.

Het vijfde probleem ligt op het vlak van de **mondiale afspraken** over handelsliberalisatie en daarmee samenhangend de **relatie tussen handel en milieu**. Binnen de EU is de relatie interne markt - milieu geleidelijk aan het verschuiven waarbij het relatieve gewicht van milieudoelstellingen gezien de verdragsteksten lijkt toe te nemen. Feit is echter dat voor de oplossing van de milieuproblemen die met de 'global commons' te maken hebben (ozonlaag, klimaat, de oceanen, biodiversiteit) de EU weliswaar een belangrijke speler is, maar onvoldoende groot om het probleem zelf op te lossen. Dit geldt ook voor de milieuaspecten die zijn verbonden met het wereldhandelssysteem. Dat betekent dus dat werken aan de relatie interne markt - milieu binnen de EU belangrijk is, maar moet worden aangevuld met soortgelijke stappen op het vlak van handel en milieu op wereldschaal. Dat is een traag verlopend proces. Sinds Rio (1992) zijn, op het bij herhaling bevestigen van de goede voornemens na, geen substantiële vorderingen te melden.

In 2000 is een nieuwe onderhandelingsronde (de Millenniumronde) gepland van de World Trade Organisation, de WTO. Lidstaten doen afzonderlijk niet mee aan die onderhandelingen, maar worden vertegenwoordigd door de Europese Commissie<sup>25</sup>. De EU spreekt dus met één mond en Lidstaten kunnen zich daar later niet van distantiëren. De Verenigde Staten willen vooral praten over lagere invoerrechten en de landbouw; de EU wil ook zaken als milieu, sociale normen en voedselveiligheid bij de discussie betrekken. Ook zaken als intellectueel eigendom, vrij verkeer van diensten, en hoe om te gaan met biotechnologie zijn aan de orde. De ontwikkelingslanden nemen weer een andere positie in: zij hebben nog steeds grote moeite met de afspraken uit de vorige ronde (de Uruguay-ronde zou eerst grondig moeten worden geëvalueerd met name met het oog op de gevolgen van de toen gemaakte vrijhandelsafspraken voor milieu en sociale omstandigheden). Evenmin zitten zij te wachten op handelsbelemmerende milieufspraken die vooral zijn bepaald door de milieuproblemen van de rijke landen en geen of te weinig rekening houden met inhaalprocessen van ontwikkelingslanden. De agendabesprekingen

<sup>25</sup> Alleen als het om internationale handelsverdragen gaat, is de verantwoordelijkheid van de Lidstaten vrijwel volledig verschoven naar de EU, vertegenwoordigd door de Commissie. Op alle andere terreinen is er slechts sprake van coördinatie door de EU (i.c. de Commissie en/of het land dat op dat moment het voorzitterschap bekleedt) van de standpunten van de Lidstaten en moeten afspraken zoals in Kyoto door alle Lidstaten afzonderlijk worden geratificeerd.

voor deze Millenniumronde eind november in Seattle eindigden echter zonder concrete afspraken, zodat op dit moment niet bekend is wanneer de volgende WTO-ronde zal plaatsvinden en met welke agenda.

Deze WTO-ronde kan verstrekkende gevolgen hebben voor de inhoud van het milieubeleid en de vrijheid om nog eigen beleid te voeren. Zo staan onder meer ter discussie de mogelijkheid om exportsubsidies te verstrekken, de mogelijkheid om via eco-etiketten de consument te informeren, en de mogelijkheid om producten te weren vanwege milieu- of gezondheidseffecten. Een ander cruciaal agendapunt is de kwestie of in het internationaal recht de WTO-afspraken voorgaan op multilaterale en andere milieu-overeenkomsten. Zo lijken de Verenigde Staten wel bereid om de conventie over biodiversiteit te tekenen, onder de conditie dat wordt vastgelegd dat in geval van conflict de WTO-afspraken voorgaan. Tot nu toe is dat voor Europa niet acceptabel. De resultaten van de Millenniumronde kunnen een minstens zo dominante invloed hebben op het milieubeleid van de EU als de invloed die het interne marktbeleid van de EU al heeft gehad op het milieubeleid van de afzonderlijke Lidstaten. In potentie kunnen de resultaten een grote bedreiging vormen voor de in de EU tot nu toe bereikte resultaten en vormen daarmee een grote factor van onzekerheid bij de voortgang van het EU-milieubeleid.



## 3 Uniformiteit en differentiatie

### 3.1 Motieven voor milieubeleid

Denken over differentiatie vraagt allereerst kennis van motieven voor dit milieubeleid, die deels ook motieven voor *gemeenschappelijk* milieubeleid vormen. Daarbij kunnen in grote lijnen vier ratio's worden onderscheiden.

De eerste ratio is die van maatschappelijk welzijn. Er is een relatie tussen milieudegradatie en gezondheid. Slecht drinkwater kan bijdragen aan het verspreiden van ziektes, geluidsproblemen kunnen stress veroorzaken, luchtvervuiling kan ademhalingsproblemen veroorzaken, een gat in de ozonlaag verhoogt de kans op huidkanker. Het welbevinden van mensen wordt ook bevorderd door de aanwezigheid van natuur en/of groen in de directe leefomgeving. Deze welzijnsratio geldt ook voor toekomstige generaties. Bovendien kan verstoring van de natuurlijke leefomgeving (denk aan het klimaatprobleem) zeer ingrijpende effecten hebben op de menselijke leefomstandigheden.

#### De toestand van het milieu in de Europese Unie

##### Natuur en biodiversiteit

- De integratie van kwesties op het terrein van biodiversiteit in ander dan milieubeleid is begonnen met milieumaatregelen voor de landbouw (die 20% van de landbouwgrond bestrijken) en meer gerichte strategieën voor milieubescherming (beheer voor meervoudige functies, intern én extern beheer van reservaten).
- Toenemende versnippering (in het bijzonder doordat plattelandsgebieden veranderen in voorsteden van nabij gelegen stedelijke gebieden), uniformering en versimpeling van landschappen blijven een bedreiging voor de biodiversiteit vormen, omdat zij de voor flora en fauna beschikbare gebieden ernstig reduceren. De uitvoering van Natura 2000 verloopt erg traag.
- Verontreiniging (eutrofiëring, verzuring) en de introductie van soorten gaat nog steeds door, waardoor de verspreiding van krachtige, generalistische soorten ten koste van gespecialiseerde soorten wordt bevorderd.

De tweede ratio is gelegen in de aanname dat natuur een intrinsieke waarde heeft en daarom hebben individuele wezens maar ook soorten planten en dieren en eco-systemen bestaansrecht. De aanwezige biodiversiteit moet worden beschermd tegen aantasting vanwege deze intrinsieke waarde, die overigens ook een potentiële economische waarde heeft die in het aanwezige genenmateriaal ligt verankerd. De Vogel- en de Habitatrichtlijnen zijn voorbeelden van regelgeving die op bovenstaande mix van motieven zijn gebaseerd.

De derde is de economische ratio. Voor een goed functionerende (gemeenschappelijke) interne markt is een voorwaarde dat bedrijven in de diverse Lidstaten zoveel mogelijk vergelijkbare productieomstandigheden kennen en dus ook moeten voldoen aan zoveel mogelijk vergelijkbare milieueisen. Afwezigheid van geharmoniseerde milieuwetgeving leidt tot concurrentievervalsing: dat zou namelijk inhouden dat de meer milieuverantwoord producerende industrie kosten maakt die niet gemaakt hoeven te worden door industrie in Lidstaten waar minder strenge regels gelden. Negatieve milieueffecten veroorzaken ook kosten in de zin van gezondheidsproblemen en schoonmaakkosten. En investeringen in schone technologie creëren nieuwe markten en nieuwe banen.

Ten slotte is er nog een vierde ratio aanwijsbaar voor een gemeenschappelijk milieubeleid. Grensoverschrijdende vervuiling met de daaraan verbonden risico's en gezondheidseffecten kan alleen maar gecoördineerd, via grensoverschrijdende samenwerking, worden bestreden. Dat geldt voor het verzuringsprobleem maar ook voor de mondiale milieuproblemen als de ozonlaag en het klimaatprobleem.

Een belangrijke onderscheidende factor voor de vraag op welk niveau beleid moet worden gemaakt, is het schaalniveau waarop milieueffecten zich manifesteren. Lokale problemen vragen om lokale maatregelen, mondiale milieuproblemen vragen om mondiaal gecoördineerde afspraken die uiteraard lokaal hun beslag zullen moeten krijgen. Economische harmonisatie-vereisten vragen maatregelen die overal in het verdragsgebied dezelfde eisen stellen aan producten en productieprocessen. Regionale maar wel grensoverschrijdende milieuproblemen vragen bi- of multilaterale coördinatie. Ook het schaalniveau is dus van belang bij het denken over differentiatie.

De doelstellingen van het milieubeleid worden geoperationaliseerd in normen die op verschillende plaatsen in de oorzaak-gevolg keten kunnen worden gesteld. Twee soorten normen kunnen worden onderscheiden.

- *Milieukwaliteitsnormen* geven de maximaal toelaatbare (zogenoemde grenswaarden) of wenselijke (zogenoemde streefwaarden) niveaus of concentraties van milieubelastende stoffen of verschijnselen (straling, geluid). Ze bieden geen aanknopingspunt voor het reguleren van afzonderlijke vervuilingbronnen, maar stellen gebiedsspecifieke grenzen aan de totaalbelasting en leggen daarmee het beschermingsniveau vast. Milieukwaliteitsnormen zijn toegesneden op de verschillende media (bodem, water, lucht) en worden gebaseerd op wetenschappelijke en/of politieke consensus over de kwetsbaarheid van de mens en andere soorten.
- *Emissienormen* worden geformuleerd om het totaal aan uitstoot binnen emissieplafonds te krijgen zodat de gewenste milieukwaliteit wordt gehaald. Emissienormen richten zich op de vervuilers: ze stellen grenzen aan de veroor-

zaakte hinder of aan de uitstoot van milieubelastende stoffen van een installatie (fabriek, open haard, afvalverbrandingsinstallatie) of activiteit (wegenaanleg, uitstrooien van crematieas). Emissienormen bepalen de toegelaten uitstoot per installatie of hebben de vorm van milieuefficiëncynormen waarmee de toegestane uitstoot per eenheid grondstof, energie of product wordt vastgelegd. Deze milieuefficiëncynormen zijn milieugerelateerde *productnormen* die onderdeel uitmaken van een breder pakket aan productvereisten (zoals eisen aan elektrische veiligheid, eisen van volksgezondheid als gebruik van kleurstoffen in voeding, bacteriologische hygiëne, et cetera).

Voor een eerlijke interne markt is een voorwaarde dat de emissienormen overal in de Europese Unie vergelijkbaar zijn, maar voor de na te streven milieukwaliteit zal in een aantal gevallen (bijvoorbeeld de hoge concentratie aan varkens in Nederland, of een hoge concentratie aan bedrijvigheid in of nabij een dichtbevolkt gebied), voor emissies waarvan het schadelijk effect lokaal/regionaal neerslaat, een scherpere norm moeten worden gehaald om binnen het emissieplafond te blijven.

De gestelde kwaliteits- respectievelijk emissienormen moeten worden gerealiseerd met behulp van beleidsinstrumenten. Deze sluiten niet volledig aan bij elk van de bovenstaande normtypen. Milieuvergunningen en algemene regels passen het best bij emissienormen. Marktgerichte instrumenten en dan in het bijzonder verhandelbare emissierechten kunnen daarentegen direct worden afgeleid van de milieukwaliteitsnormen.

Al deze aspecten zijn mede bepalend voor mogelijkheden van differentiatie binnen het (Europese) milieubeleid. Afzonderlijke richtlijnen gaan daar op uiteenlopende wijze mee om. Waar om redenen van gelijke bedrijfseconomische voorwaarden voor uniforme emissienormen zou worden gekozen, zullen bewust of onbewust ook aanzienlijke verschillen in de lokale milieukwaliteit ontstaan, afhankelijk van de dichtheid van de vervuulende bronnen en de plaatselijke milieuomstandigheden. Als de voorkeur naar uniforme milieukwaliteitsnormen uitgaat, zullen in de meeste gevallen de emissienormen per bron moeten verschillen<sup>26</sup>.

### 3.2 Uniformiteit en differentiatie tot nu toe

Uniformiteit en differentiatie zijn kernbegrippen in het Europese milieubeleid. Het beeld dat Europees milieubeleid in principe dwingt tot uniformiteit en dus weinig flexibel is, leidt een hardnekkig bestaan en wordt vooral ingegeven door de (minimum)-harmonisatiedwang ten gevolge van het interne marktbeleid. In tegenstelling tot wat vaak

<sup>26</sup> Zie dr. G. Bennett in: 'De diverse dimensies van differentiatie'. Essay voor de VROM-raad, juli 1999. Bennett adstrueert e.e.a. aan de hand van uiteenlopende richtlijnen over asbest, lood, uitstoot van stikstofdioxiden, instandhouding flora en fauna, de sector elektrolyse, afval van titaandioxide-industrie, voortbrengselen van biotechnologie, klimaatreductiedoelstellingen, e.a.

wordt gedacht laat de EU-regelgeving echter ook nu al een grote mate van differentiatie in het milieubeleid in Europa toe<sup>27</sup>.

In feite gaat het hier om de mate van flexibiliteit die door het Europese recht wordt toegestaan om milieubeleid te voeren dat is toegesneden op de lokale en regionale omstandigheden. Die lokale en regionale omstandigheden zijn uitermate divers, en die diversiteit neemt bij uitbreiding van de EU alleen maar verder toe. Het gaat om variatie in bevolkingsdichtheid, bodemgesteldheid, waterrijkdom, aanwezige biodiversiteit, neerslagpatronen, industrie, landbouw en veeteelt, et cetera. Gegeven milieukwaliteitsnormen die zijn gebaseerd op gezondheidsrisico's voor mens en dier en op kwetsbaarheid van ecosystemen, is een grote differentiatie in milieumaatregelen nodig om qua beschermingsniveau tot dezelfde eindsituatie te geraken. Die flexibiliteit wordt ingeperkt door de harmonisatie die de interne markt-doelstelling van de EU met zich brengt. Verschillen die er zijn, mogen de onderlinge concurrentieverhoudingen en het vrije verkeer van goederen niet fundamenteel beïnvloeden.

De mate waarin flexibiliteit mogelijk is, hangt mede af van de vraag of de regeling is gebaseerd op de 'milieu-titel' uit het EU-verdrag, dan wel een interne markt-harmonisatie is. Als een milieumaatregel tot stand is gekomen op basis van de milieu-titel, kunnen Lidstaten een hoger nationaal beschermingsniveau handhaven of introduceren, als zij daar goede redenen voor menen te hebben. De Europese Commissie moet deze afwijking omhoog, goedkeuren (notificatie-procedure). Ook kan in zo'n milieumaatregel worden vastgelegd dat Lidstaten tijdelijk (dus voor een van te voren vastgestelde periode) een lager beschermingsniveau mogen handhaven. Bij een interne markt-harmonisatiemaatregel hebben Lidstaten eveneens toestemming van de Europese Commissie nodig om een hoger beschermingsniveau toe te passen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een verbod op stoffen als cadmium en creosoot waar communautaire richtlijnen nog lage concentraties toelaten. Deze harmonisatiemaatregelen bevatten ook wel bandbreedtes in plaats van eenduidige normen; Lidstaten moeten hun nationale wetgeving dan binnen die bandbreedtes aanpassen. De mogelijkheden tot het stellen van strengere nationale normen dan die van de EU - waar het regels van marktharmonisatie betreft zoals eisen die aan producten worden gesteld - zijn verduidelijkt en verruimd. Als een Lidstaat door het stellen van strengere normen een hoger beschermingsniveau wil hanteren, moet de Commissie binnen een half jaar (met uitstel tot maximaal één jaar) beslissen of zij dat goedkeurt. Als er binnen die termijn geen uitspraak is, betekent dat automatisch goedkeuring.

<sup>27</sup> Prof. mr. H.G. Sevenster, 'Het EG-milieubeleid: duurzaam op weg?' in Milieu en recht, juni 1993, p.344.



In het kader van toetreding tot de EU kunnen bovendien overgangstermijnen worden vastgesteld voor aanpassing van de nationale wetgeving aan het Europese milieu-acquis. Landen krijgen dan een bepaalde termijn om alsnog te voldoen aan de eisen. Deze vorm van differentiatie lijkt binnen de EU de enige - *want tijdelijke* - geaccepteerde vorm van *neerwaartse* afwijking van gestelde beleidsdoelen. Alle andere vormen van differentiatie gaan over situaties waarin om diverse redenen (ecologische kwetsbaarheid of uniciteit, bodemsamenstelling) een aangescherpte normstelling gewenst is. Ook kan het zo zijn dat landen al een hoger beschermingsniveau hebben. Dan geldt de afspraak dat zij dat niveau een bepaalde termijn mogen handhaven. Als de EU als geheel dit hogere beschermingsniveau niet realiseert, moeten ze alsnog hun beschermingsniveau omlaag brengen.

Als op bepaalde beleidsonderdelen (bijvoorbeeld de energieheffing) geen communautair beleid bestaat, kunnen landen in een groep afspreken om buiten de Unie om de nationale regelgeving op elkaar af te stemmen, om uiteindelijk het beschermingsniveau in de hele EU mee te trekken. Afwijkingen moeten worden aangemeld bij de Commissie. Deze onderzoekt met het oog op de interne marktwerking of de afwijking *zonder onderscheid* geldt voor binnenlandse producten en voor producten uit andere Lidstaten, of de maatregel *noodzakelijk is* om de beoogde milieudoelstelling te verwezenlijken, en of de maatregel wel *evenredig* is aan het beoogde doel (zijn er geen andere maatregelen te bedenken die het vrije verkeer van goederen minder beperken). Vanuit milieuoogpunt onderzoekt de Commissie of de maatregel wel voldoet aan de drie kernbeginselen van het milieubeleid: het *voorzorg*beginsel (ook wel beginsel van *preventief* handelen genoemd), *bestrijding van milieuaantasting aan de bron*, en *'de vervuiler betaalt'*. In het Verdrag van Amsterdam is deze mogelijkheid van groepsgewijze differentiatie wat verder uitgewerkt en benoemd als 'versterkte samenwerking'. In het rapport van de commissie-Dehaene wordt overigens gesteld dat hieraan zoveel complexe voorwaarden zijn verbonden, dat deze optie onwerkbaar is geworden en daarom zo spoedig mogelijk moet worden herzien.

## De toestand van het milieu in de Europese Unie

### Kust- en zeegebieden

- Zo'n 85% van de kusten, waar ongeveer een derde van de EU-bevolking leeft, loopt groot of matig gevaar door de inwerking van verschillende soorten milieudruk, terwijl de verstedelijking in de meeste kustgebieden is toegenomen.
- Van de 25 minder ontwikkelde regio's in de EU waren er in 1983 23 kustgebieden; 19 van die kustgebieden behoorden in 1996 nog steeds tot de minder ontwikkelde regio's. Het uitblijven van economische groei bemoeilijkt actief milieubeheer.
- Alle zeeën in de EU vallen onder een of ander regionaal verdrag. Deze verdragen worden echter nog niet volledig uitgevoerd. Slechte waterkwaliteit, kusterosie en het ontbreken van een geïntegreerd beheer van kustzones, zijn de belangrijkste problemen.

Toegespitst op de mogelijkheid van differentiatie van milieunormen en milieubeleidsinstrumenten komt de voorgaande beschouwing op het volgende neer.

- Differentiatie in milieukwaliteitsnormen voor water, bodem en lucht kan gelegiti-meerd zijn door verschillen in regionale en lokale omstandigheden. Dit leidt tot maximaal toelaatbare grenswaarden en gewenste streefwaarden voor milieubelas-tende stoffen, die uiteen kunnen lopen omwille van de bescherming van speci-fieke, kwetsbare ecosystemen.

Deze grenswaarden garanderen in feite de minimaal acceptabele milieukwaliteit die niet mag worden onderschreden en zelfs bij voorkeur op het niveau van de streefwaarden zal moeten worden gebracht.

- Differentiatie in emissienormen kan worden gemotiveerd door aanwezigheid van concentraties van bedrijvigheid dan wel de aanwezigheid van grote bevolkingspo-pulaties of kwetsbare ecosystemen. Differentiatie van emissienormen is tot op zekere hoogte begrensd vanwege het beleid inzake interne markt en mededinging maar die begrenzing is niet absoluut. Diverse studies<sup>28</sup> geven aan dat milieuwet-geving slechts één van de vele vestigingsplaatsfactoren voor bedrijven is (zeker niet de doorslaggevende) en dat milieubeleidsmaatregelen zelden tot bedrijfsverplaat-sing leiden<sup>29</sup>. Een zekere differentiatie is ook vanuit concurrentieperspectief accep-tabel. Het hanteren van strengere normen werkt bovendien technologievernieu-wing in de hand en dat kan op termijn ook tot concurrentievoordeel leiden vanwege export van nieuwe technologie (zie Wet verontreiniging oppervlaktewater).
- Differentiatie van productnormen (in dit advies betreft het dus met name de milieuefficiëncynormen) wordt sterk ingeperkt door het streven naar één interne markt en het mededingingsbeleid. De interne markt vraagt om zoveel mogelijk gelijke productie- en marktomstandigheden en het mededingingsbeleid om ver-mijden van handelsbelemmeringen. De auto is daarvan een goed voorbeeld: dit product zal in de gehele EU qua veiligheid, duurzaamheid en emissies aan dezelfde eisen moeten voldoen waarbij hooguit differentiatie denkbaar is in de einddatum waarop de doelen moeten zijn gerealiseerd. Maar ook - om slechts enkele willekeurige voorbeelden te noemen - de geluidproductie van producten als grasmaaiers vallen hieronder, evenals veiligheidseisen aan ladders voor glazen-

<sup>28</sup> Dr. A. Kolk, 'The Economics of Environmental Management', 1999, Financial Times Prentice Hall (Harlow), o.m. gebaseerd op onderzoek van het Wetenschappelijk Instituut voor Milieu Management (WIMM). Verder papers van de OECDconference on Foreign Direct Investment and the Environment, Den Haag, 28-29 januari 1999.

<sup>29</sup> A.B. Jaffe, S.R. Peterson and P.R. Portney (1995), 'Environmental Regulation and the Competitiveness of U.S. Manufacturing: What Does the Evidence Tell Us?' Journal of Economic Literature, Vol. XXXIII, March, pp. 132-163.

wassers (houten ladders mogen niet meer), aan magnetrons en eisen aan producten van de biotechnologie.

- Differentiatie kan, bij gelijke beleidsdoelen, ook betrekking hebben op de keuze van *instrumenten*. Op bedrijfsniveau wordt in Nederland via de ‘milieuvergunning op hoofdlijnen’ in een aantal gevallen aan een bedrijf zelf overgelaten *via welke middelen* de vergunningvoorwaarden worden bereikt. Als een land de doelen maar binnen de gestelde termijnen haalt, lijkt het logisch dat het zelf kan bepalen *hoe* dat wordt uitgevoerd. Toch is ook hier de ruimte van differentiatie niet onbeperkt. De Europese Commissie zal willen weten of de instrumenten niet teveel concurrentie-beïnvloedend zijn (denk aan heffingen, of sectorale steunmaatregelen), respectievelijk of instrumenten voldoende effectief worden geacht (denk aan convenanten of benchmarking). Daarnaast zullen instrumenten die met name zijn ontworpen om op internationaal niveau te functioneren zeker zo uniform mogelijk moeten worden ingevoerd om het werkingsgebied zo groot mogelijk te maken.

De mate van differentiatie die op het moment van vaststelling van de afzonderlijke richtlijnen wordt toegestaan wordt overigens niet zozeer bepaald door juridische beperkingen als wel door politieke bereidheid van Lidstaten om aan andere Lidstaten differentiatie toe te staan. Bovendien spelen zich ook buiten de EU allerlei processen af die mede de richting bepalen waarin het milieubeleid zich verder ontwikkelt. Normen hoeven niet altijd formeel communautair te worden vastgelegd om toch een richtinggevende rol te kunnen spelen. Er speelt zich immers ook een proces van ‘informal circulation of standards’ af, dat ook door industriële belangengroepen om hen moverende redenen<sup>30</sup> soms wordt bevorderd. Deze - zich buiten de formele kaders van de EU afspelende - samenwerking vindt bijvoorbeeld plaats in gremia als het Committee on Environmental Policy van de United Nations Economic Commission for Europe. Onder de vlag van de UN/ECE bestaat sinds 1979 de Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution; in dat kader is onlangs in Göteborg een internationaal verzuringsprotocol door Nederland ondertekend. Ook in het Environment for Europe-proces werken alle milieuministers van Europa op pan-Europees niveau, dus ook uit Centraal en Oost-Europa, sinds 1991<sup>31</sup> aan een langetermijn milieubeleid. In dat proces is ook het Environmental Action Programma voor Central and Eastern Europe van de Wereldbank en de OECD ingekaderd, evenals de pan-Europese Strategie voor Biologische en Landschappelijke Diversiteit.

<sup>30</sup> Beter vastliggende langetermijndoelen dan steeds opschuivende kortere termijndoelen, maar ook het benutten van een door andere oorzaken ontstane technische voorsprong.

<sup>31</sup> De eerste bijeenkomst vond op initiatief van de toenmalige milieuminister van (toen nog) Tsjecho-Slowakije, plaats in Dobris Castle. Daarna volgden ministersconferenties in Luzern (1993), Sofia (1995) en Århus (1998).

### 3.3 Uniformiteit en differentiatie in enkele Nederlandse milieudossiers

Hieronder bespreekt de VROM-raad in vogelvlucht voor een zestal Nederlandse milieudossiers historie en actualiteit op het gebied van differentiatie binnen Europa. Deze dossiers zijn interessant omdat ze tot de meest weerbarstige onderdelen van het Nederlandse milieubeleid behoren, mede doordat een effectieve aanpak ervan alleen via internationale samenwerking kan slagen. Voor alle besproken dossiers geldt dat Nederland al nationaal beleid had geformuleerd voordat EU-beleid tot stand kwam.

#### *Klimaat*

De kern van het klimaatbeleid ligt in de bestrijding van CO<sub>2</sub> dat vrijkomt bij verbranding van fossiele brandstoffen. Nederland heeft een relatief energie-intensieve en exportgerichte industrie die door diverse beleidsmaatregelen veel aan energie-efficiëntie heeft gewonnen. Veel kosteneffectieve maatregelen zijn in Nederland al genomen. Bij de verdeling van de door de EU op zich genomen reductiedoelstelling voor de zes broeikasgassen op basis van het Kyoto-protocol (-8% in 2008/2012 ten opzichte van 1990) is rekening gehouden met verschillen in draagkracht, kosten, economische structuur en andere nationale omstandigheden; voor Nederland<sup>32</sup> resulteerde een reductiedoelstelling van -6%. In zijn klimaatadvies<sup>33</sup> is de VROM-raad hierop uitvoerig ingegaan.

In EU-verband is veel discussie gaande over het instrumentarium waarmee de reductiedoelen kunnen worden nagestreefd, evenals over de verdeling van de reductieverplichting over binnenlandse en buitenlandse maatregelen. Het Kyoto-protocol laat nog veel ruimte voor interpretatie. In 2000/2001 zullen criteria voor de toepassing van deze instrumenten worden vastgesteld. Op grond van kosteneffectiviteit wil Nederland - overigens conform de opstelling tot nu toe van de EU als geheel - de helft van de inspanning realiseren door maatregelen in het buitenland. De VROM-raad is van mening dat de voortgang van het klimaatbeleid is gebaat bij maximale flexibiliteit met betrekking tot de keuzen van locaties en van de wijze waarop CO<sub>2</sub>-emissies worden gereduceerd. Voor het milieueffect maakt het niet uit wáár de emissie plaatsvindt; voor maximalisatie van de kosteneffectiviteit moet ook flexibiliteit in instrumentkeuze mogelijk zijn.

De milieukwaliteitsnorm is bij dit mondiale milieuthema een uniform gegeven en komt via intensief internationaal overleg tot stand. Deze milieukwaliteitsnorm kán niet per land worden gedifferentieerd, elk land bevindt zich in dezelfde broeikas. Door het stellen van emissieplafonds per land moet de uitstoot van CO<sub>2</sub> (en andere broeikas-

<sup>32</sup> Ter vergelijking bijvoorbeeld: Duitsland -21, Frankrijk 0, Denemarken -21, Portugal +27, Griekenland +25, Zweden +4, Italië -6,5.

<sup>33</sup> Zie ook VROM-raad advies 010: 'Transitie naar een koolstofarme energiehuishouding', Den Haag, december 1998.

gassen) worden teruggedrongen. Deze emissieplafonds zijn per land feitelijk al gedifferentieerd, afhankelijk van reeds geboekte resultaten, stand van de economie, et cetera. In elk land kan weer een verdeling plaatsvinden van het opgelegde reductiedoel over de verschillende emitterende sectoren. Milieuefficiëncynormen die hierbij worden ingezet, worden getoetst aan de harmonisatievereisten vanwege de interne markt. Omdat de situatie per land sterk kan variëren, zijn er ook motieven om te differentiëren in instrumentarium. Deze differentiatie moet daarom binnen het EU-klimaatbeleid mogelijk zijn, ook voor Nederland. Tegelijkertijd geldt dat er instrumenten zijn waarvan de effectiviteit rechtstreeks gerelateerd is aan de grootte van het grondgebied waarvoor ze van toepassing zijn. En dat pleit ervoor om bijvoorbeeld bij een Europese energieheffing - als invoering voor de gehele EU op te grote weerstand stuit - te starten met invoering in een aantal samenwerkende landen met als uitdrukkelijk oogmerk dat de heffing op termijn in de gehele EU van kracht wordt.

#### De toestand van het milieu in de Europese Unie

##### Broeikasgassen & klimaatverandering

- De uitstoot van kooldioxide daalde tussen 1990 en 1996 met ongeveer 1%, waarbij sprake is van aanzienlijke verschillen tussen de Lidstaten. De methaanemissies nemen af.
- De gemiddelde temperatuur per jaar op aarde en in Europa is sinds 1900 met 0,3-0,6°C gestegen; 1998 was het warmste jaar ooit geregistreerd.

##### Stoffen die de ozonlaag aantasten

- De potentiële 'chloor plus broom'-concentratie (totale potentiële afbraak van de ozonlaag) bereikte in 1994 een piek en vertoont nu een dalende lijn.
- Het gebruik van stoffen die de ozonlaag afbreken is scherp gedaald, zelfs sneller dan volgens internationale maatregelen is vereist. Maar de atmosferische concentraties van halonen nemen tegen de verwachtingen in nog steeds toe.

##### Grensoverschrijdende luchtverontreiniging

- In de meeste landen zijn de emissies van zwaveldioxide, vluchtige organische stoffen en, in mindere mate, stikstofdioxide afgenomen. Maar het succes waarmee de emissies van stationaire bronnen werden teruggedrongen, werd bijna tenietgedaan door een toename van de emissies afkomstig van het vervoer, door de snelle groei van deze sector. Het aandeel van de internationale scheepvaart in de totale emissies neemt toe.
- De schadelijke effecten van grensoverschrijdende luchtverontreiniging op ecosystemen zijn verminderd.
- Alle in de Ozonrichtlijn neergelegde drempelwaarden voor zomersmog zijn sinds 1994 overschreden.

### *Verzuring*

Verzuring wordt veroorzaakt door zwaveldioxide, stikstofoxiden, vluchtige organische stoffen en ammoniak (resp.  $\text{SO}_2$ ,  $\text{NO}_x$ , VOS en  $\text{NH}_3$ ), met als voornaamste bronnen industrie, landbouw en verkeer. De eerste drie stoffen overschrijden gemakkelijk landsgrenzen; ammoniak heeft een sterk regionale werking.

Nederland is verzuringsbelast door eigen bronnen, veroorzaakt verzuring in buurlanden én ontvangt verzurende stoffen uit het buitenland. Direct na erkenning van het probleem is Nederland in nationaal verband begonnen met het stellen van scherpe doelen, uitgewerkt per doelgroep. Ook heeft Nederland een voortrekkersrol gespeeld in Europees verband en zich sterk gemaakt voor forse emissiereductieafspraken. Verdere reductie is nu in Nederland en in andere Lidstaten alleen nog mogelijk bij sterk oplopende kosten en dus is internationale afstemming extra noodzakelijk. Die afstemming vindt bijvoorbeeld plaats in UN/ECE-verband waar inmiddels voor de vier verzurende componenten nationale emissieplafonds voor 2010 zijn overeengekomen<sup>34</sup>. De Europese Commissie poogt voor veel Lidstaten nog scherpere (=lagere) emissieplafonds in een richtlijn vast te leggen. Voor Nederland geldt dat de NMP3-doelen voor  $\text{NO}_x$ , VOS en  $\text{NH}_3$  ruimschoots binnen deze plafonds vallen. Nederland is met de plafonds van het richtlijnvoorstel overigens nog niet akkoord gegaan.

In het kader van verzuring zijn ook andere Europese richtlijnen van belang. De richtlijnen ter reductie van emissies van auto's zijn hier relevant. De IPPC-Richtlijn (Integrated Pollution Prevention and Control) vereist informatieuitwisseling over de best beschikbare technieken (BAT); in Nederland is dit, aangeduid als toepassing van ALARA (As Low As Reasonably Achievable), al neergeslagen in de Wet milieubeheer. Verder vereist de IPPC-Richtlijn informatieuitwisseling over BAT op Europees niveau, wat een belangrijk harmoniserend effect kan hebben. De Richtlijn voor grote vuurhaarden (Large Combustion Plants) wordt herzien met aanscherping van de emissie-eisen voor nieuwe grote stookinstallaties; de huidige Nederlandse eisen zijn strenger.

De helft van de verzuringslast in Nederland komt uit Nederland zelf, en daarom is Nederland gebaat bij strenge maatregelen in eigen land. Gezien echter het internationale karakter van dit milieudossier heeft Nederland belang bij zo laag mogelijke emissienormen in de omliggende landen waar een belangrijk deel van de verzuringslast vandaan komt. Lagere uitstoot in de buurlanden resulteert in geringere depositie op de kwetsbare gebieden in Nederland; daarom zijn scherpe afspraken in EU-verband (in ieder geval in de aangrenzende landen) gewenst. Adequate bescherming van kwetsbare

<sup>34</sup> Onlangs hebben diverse Lidstaten o.a. Nederland in Göteborg dit protocol ondertekend. Voor Nederland ligt dit plafond voor  $\text{SO}_2$  lager dan het NMP3-doel; er zijn echter nog voldoende nationale maatregelen voorhanden om daaraan te voldoen.

gebieden is in dit dossier dus alleen mogelijk door differentiatie in emissienormen; die differentiatie wordt bepaald door het type ecosysteem, de bodemgesteldheid, en met inachtneming van kosteneffectiviteit. Landen met scherpere emissieplafonds (op basis van gewenste milieukwaliteit) moeten extra maatregelen treffen: op plaatsen waar hogere dichtheden aan vervuilende productieprocessen en producten aanwezig zijn, moeten scherpere emissienormen worden gehanteerd. Naast emissie-eisen gesteld aan de relevante sectoren moeten ook andere instrumenten mogelijk zijn waarmee via uitruil tussen sectoren de kosteneffectiviteit van te nemen maatregelen kan worden gemaximaliseerd. Deze worden op dit moment in Nederland ontwikkeld en een dergelijke differentiatie in instrumentkeuze zou onderdeel moeten uitmaken van toekomstige afspraken in EU-verband; in de thans voorziene aanscherping van de Richtlijn voor Grote Vuurhaarden wordt daartoe al een eerste aanzet gegeven door toepassing van een Nationale Strategie toe te staan als alternatief voor het voldoen aan specifieke emissie-eisen.

#### *Vermesting*

Vermesting is overbelasting van bodem en water met fosfaat en stikstof, vooral afkomstig van de landbouw, met gevolgen voor milieu en natuur. De meeste stikstof in het Nederlandse oppervlaktewater komt via rivieren uit het buitenland. Nederland belast zelf ook Rijn en Noordzee. Voor nitraat en fosfaat schrijft het Noordzee Actieprogramma 50% emissiereductie naar de Noordzee voor, met als tijdpad 1995 ten opzichte van 1985. Voor fosfaat heeft Nederland dat doel gehaald, voor nitraat nog niet. In het NMP1 en NMP2 is voorts geformuleerd dat in de landbouw in 2000 een evenwichtssituatie voor fosfaat en stikstof moet zijn gerealiseerd; het NMP3 constateert dat er aanvullend beleid nodig is om dit te halen. Ondertussen is in Europees verband de Nitraatrichtlijn (1991) aangenomen, waarin per 2003 een kwaliteitsdoel van maximaal 50 mg nitraat per liter voor grondwater wordt voorgeschreven. Ook schrijft de richtlijn als middel een mest-aanvoernorm voor. Nederland baseerde zijn nationale beleid tot voor kort echter op de MINAS-systematiek met verliesnormen, streefde de EU-doelen na per 2008, en heeft verzuimd om gebruik te maken van de mogelijkheid om voor een deel van het Nederlandse grondgebied voor een afwijkende normstelling te kiezen.

Onlangs heeft Nederland met het oog op zijn geloofwaardigheid zijn beleid aangepast om qua termijn en qua systematiek alsnog te voldoen aan de Nitraatrichtlijn. Ten aanzien van fosfaat speelt ook nog het Nederlandse verzoek aan de Europese Commissie om akkoord te gaan met de subsidieregeling voor extra kosten van mestafvoer uit bepaalde ecologisch waardevolle gebieden die sterk fosfaatbelast zijn. De verwachting is dat dit verzoek wordt gehonoreerd. Het gaat hier overigens om een relatief beperkt totaalbedrag.

De milieukwaliteitsnorm is uitgedrukt in grens- en streefwaarden voor bodem en water, en vanwege het grensoverschrijdende karakter van een deel van de emissies is internationale afstemming noodzakelijk. De richtlijn biedt een mogelijkheid tot differentiatie in beschermingsniveau, afhankelijk het type bodem. Nederland heeft de meest milieuefficiënte varkens (en ander vee) van Europa; maar om de gestelde emissieplafonds te halen is die milieuefficiëntie nog onvoldoende. Deze zal dus of nog verder omhoog moeten of er zullen minder varkens (en ander vee) moeten komen. Nederland is echter aangelopen tegen het feit dat er te weinig differentiatie is toegestaan in het instrumentarium: de in de richtlijn voorgeschreven mestaanvoernorm is in feite een middelvoorschrift en geeft geen vrijheid het beoogde doel met andere, meer op de Nederlandse situatie toegesneden middelen na te streven. De kwestie van interne markt en mededinging speelt hier bijvoorbeeld wel als het gaat om steunmaatregelen bij afslanking van de sector. In ieder geval kan worden vastgesteld dat het feit dát er bovennationaal beleid is (inclusief een stevig boetebeding) een versnelling in nationaal beleid heeft veroorzaakt.

#### De toestand van het milieu in de Europese Unie

##### Waterbelasting

- Het aantal zwaar verontreinigde rivieren is door een vermindering van de lozingen afkomstig van puntbronnen (bijv. fosfor), aanzienlijk gedaald. De lozing van organische stoffen is de laatste 15 jaar met 50 tot 80% verminderd.
- De nitraatconcentraties in de rivieren in de EU zijn sinds 1980 weinig veranderd, hetgeen bijdraagt aan eutrofiëring in kustwateren. De toevoer van nutriënten afkomstig van de landbouw is nog steeds hoog.
- De EU-landen onttrekken jaarlijks gemiddeld zo'n 21% van hun vernieuwbare zoetwatervoorraden, hetgeen een duurzaam percentage wordt geacht. In de zuidelijke Lidstaten gaan grote hoeveelheden water verloren - elk jaar gaat ongeveer 18% van het beschikbare zoet water verloren bij irrigatie, en de overexploitatie en verzilting van grondwatervoorraden in de kustgebieden is nog steeds ernstig.

##### Afvalverwijdering

Nederland heeft een intensief afvalbeleid gevoerd. Motieven daarvoor liggen in de kwetsbare geohydrologische situatie, de risico's voor de volksgezondheid en het ruimtebeslag van stortplaatsen, maar ook in zuinig omgaan met grondstoffen. Preventie van afval staat voorop; dan volgen hergebruik, verbranden en storten. Deze volgorde werd vastgelegd in de zogenaamde ladder van Lansink. Nederland heeft een belangrijke rol gespeeld bij de start van het Europese afvalbeleid, gericht op het voorkómen van afvalvlucht naar het buitenland, die immers tot gevolg had dat milieueffecten werden afge-



wenteld terwijl tegelijkertijd de rendementen van in Nederland opgerichte hergebruiksystemen en afvalverbrandingsinstallaties onder druk kwamen te staan. Daarbij accepteerde Nederland soepeler EU-richtlijnen, onder de voorwaarde dat de mogelijkheid openbleef dat Nederland strengere nationale maatregelen kon nemen. Inmiddels is echter de Richtlijn storten afvalstoffen in werking getreden en nadert de Richtlijn voor verbranden van afval haar voltooiing waarbij qua normstelling de Duitse/Nederlandse normen heel dicht worden benaderd. Het probleem dat zich straks voordoet is dat van een enigszins uniforme interpretatie van deze richtlijnen in de verschillende landen en zeker ook de controle en handhaving.

Waar in de jaren zeventig en tachtig nog sprake was van een betrekkelijk dogmatisch uitgangspunt, is in de loop van de jaren negentig een meer pragmatische instelling gekozen. Vanuit milieumotieven vindt Nederland nog steeds strenge eisen aan hergebruik, verbranding, storten en im- en export noodzakelijk. Nederland heeft met dat doel voor ogen ook meegewerkt aan de totstandkoming van de verordening over toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (EVOA, 1993). Maar met de vervaging van de binnengrenzen in Europa groeit de spanning tussen de interne marktregels en een milieuverantwoorde verwijdering binnen de eigen landsgrenzen. Nationale eisen die scherper zijn dan in omliggende landen zijn lastiger te handhaven en kunnen negatieve economische gevolgen hebben. Verbeteringen in bestaande technieken (bijvoorbeeld nascheidingstechnieken) en nieuwe technologieën (bijvoorbeeld van rookgasreiniging) vragen om een herbezinning op de in de ladder van Lansink vastgestelde verwerkingsvolgorde. Die ladder heeft conceptueel een grote waarde gehad maar dreigt, als de volgorde te dogmatisch en te operationeel wordt gehanteerd, verstarrend te werken en vernieuwing tegen te houden. Op dit punt is conceptuele vernieuwing noodzakelijk.

Een heroriëntatie lijkt nodig voor de houding die Nederland met betrekking tot het omgaan met afval moet aannemen. Belangrijk verschil van inzicht met Europa bleek de vraag wanneer een stof afval is waarbij milieubescherming is geboden en wanneer het een 'verhandelbaar goed' is waar de interne marktregels voor gelden. Afval wordt in Europa steeds meer gezien als verhandelbaar goed, als product, en er is geen houdbaar pleidooi meer te houden waarom afval binnen de Nederlandse grenzen zou moeten blijven. Het gaat er nu vooral om dat voor de verwerking van dat product een goede Europese infrastructuur ontstaat die overal in Europa aan dezelfde milieueisen gaat voldoen. Dit stelt hoge eisen aan controle en handhaving. Bescherming van de Nederlandse afvalverwerkingssector zal steeds minder mogelijk blijken; in plaats daarvan moet worden gewerkt aan harmonisatie van productnormen en milieueisen aan productieprocessen met het oog op de werking van de interne markt. Op het punt van hernieuwde conceptuele doordenking van het afvalvraagstuk kan Nederland zeker een sti-

mulerende rol in Europa spelen. Coalitievorming met andere gelijkgestemde landen is hierbij nodig.

#### De toestand van het milieu in de Europese Unie

##### Bodem degradatie

- De schade neemt toe en leidt tot onherstelbare verliezen door toenemende watererosie, voortgaande lokale en diffuse verontreiniging, en bodemafbinding.

##### Afval

- De EU produceert en vervoert meer vast afval. De doelstellingen van de EU-afvalstrategie zijn niet gehaald: maatregelen voor afvalpreventie hebben niet geleid tot een stabilisatie van de afvalproductie, en ondanks het feit dat aanzienlijke vooruitgang is geboekt met terugwinning en recycling, is storten nog steeds de meest gangbare verwerkingsmethode.
- Hergebruik van glas en papier neemt weliswaar toe, maar niet snel genoeg voor een algehele vermindering van deze afvalstromen.

#### *Risicovolle stoffen*

In NMP1 en NMP2 zijn 49 stoffen benoemd als prioritare stoffen. Dat betekent dat de aanwezigheid daarvan in het milieu een meer dan verwaarloosbaar risico voor mens en/of ecosystemen inhoudt. Hieronder vallen bijvoorbeeld asbest, zware metalen (zoals cadmium, kwik en lood), fijn stof, benzeen, CFK's. Voor bestrijdingsmiddelen bestaan aparte maatregelen (zie volgende dossier). Op nationaal niveau is het beleid vooral gericht geweest op informatieverzameling via zogenaamde basisdocumenten, het formuleren van grens- en streefwaarden en emissiereductiedoelstellingen, en eventueel beperking in de toepassing. Via vergunningverlening worden grenzen per bedrijf of installatie vastgelegd. Verder wordt gestimuleerd dat door het opstellen van convenanten en meerjarenafspraken met de diverse sectoren afspraken over reductiedoelstellingen worden gemaakt.

De informatieverzameling over de risico's van stoffen blijkt een groot probleem, vooral vanwege het grote aantal. Op Europees niveau bestaat de EINECS<sup>35</sup> die 110.000 stoffen telt. De OECD is begonnen aan een inventarisatie van 4500 bestaande stoffen met een groot productievolume (meer dan 1000 ton per jaar). Het bestaande-stoffenprogramma van de EU (1993) betreft 2100 stoffen met potentiële risico's maar loopt aan

<sup>35</sup> Deze European Inventory of Existing Chemical Substances telt 110.000 chemische stoffen op basis van opgave door het bedrijfsleven.

tegen het probleem dat de werkbelasting van de Lidstaten en van de Europese Commissie ten gevolge van dit programma sterk is onderschat, en de industrie, met name de industriële gebruikers, gebruik- en blootstellingsgegevens niet wil of kan overleggen. Verder zijn er diverse Europese richtlijnen met emissiegrenswaarden.

Nederland heeft tot nu toe steeds ervoor gepleit om zo nodig nationaal strenger beleid te mogen voeren. Dat stuit vaak op problemen omdat wetgeving voor bestaande stoffen tot nu toe onder de interne markt valt. Er is strenger nationaal beleid mogelijk als de Lidstaat de wens daartoe kan onderbouwen met de specifieke nationale situatie. Zo is Nederland erin geslaagd om strengere normen te mogen hanteren voor de houtverduurzamingsmiddelen pentachloorfenol (PCP) en creosoot, door zich onder meer te beroepen op de kwetsbaarheid van het vele oppervlaktewater in Nederland. Een verzoek om ook voor cadmium een strengere norm te mogen hanteren is echter door de Europese Commissie afgewezen met het argument dat Nederlanders niet gevoeliger zijn voor gezondheidsrisico's dan andere Europeanen.

Voor nieuwe stoffen speelt het probleem van nationale verscheidenheid nauwelijks. Op Europees niveau is een geharmoniseerd kennisgevingsstelsel vastgesteld, waardoor van iedere nieuwe stof op een vroegtijdig tijdstip voorafgaand aan het op de markt brengen een vrij redelijk inzicht bestaat in de mogelijke risico's. Eventuele beperkende maatregelen kunnen snel op Europees niveau worden doorgevoerd, aangezien nog nauwelijks grote economische belangen aan een nieuwe stof zijn verbonden. Differentiatie per land is hier vanwege concurrentieoverwegingen niet toegestaan.

De Europese Commissie ontwikkelt thans een strategische visie op het stoffenbeleid waarbij onder meer het voorzorgbeginsel en de verantwoordelijkheid van de chemische industrie aan de orde zullen komen. Nederland heeft hierbij het initiatief genomen om een pakket aanbevelingen te formuleren op basis van het lopende nationale programma SOMS (Strategisch Omgaan Met Stoffen). Naar verwachting zal deze visie medio 2000 naar buiten worden gebracht.

Het dossier over risicovolle stoffen kan dus onmogelijk adequaat door één of enkele landen worden aangepakt; internationale samenwerking is beslist noodzakelijk. Deze vindt ook plaats maar is nog slecht gecoördineerd. Ten aanzien van de blootstelling van mensen is een uniform beschermingsniveau (uitgedrukt in grens- en streefwaarden) vanzelfsprekend. Het is ondenkbaar dat bescherming van de gezondheid van de ene Europeaan een ander beschermingsniveau zou vragen dan die van een andere. De vraag welk beschermingsniveau door de EU als uitgangspunt wordt genomen, levert regelmatig tegenstellingen tussen Lidstaten op. Ten aanzien van blootstelling van ecosystemen is variatie in grens- en streefwaarden mogelijk, afhankelijk van de mate van kwetsbaarheid.

Vanwege het vele oppervlaktewater heeft Nederland daar ook een beroep op gedaan. Differentiatie in instrumentarium is eveneens gewenst omdat lokale omstandigheden om een aangepaste aanpak kunnen vragen.

#### De toestand van het milieu in de Europese Unie

##### Gevaarlijke stoffen

- Dankzij beheersmaatregelen zijn het chemisch risico en de uitstoot van enkele stoffen verminderd, en de concentraties in het milieu van persistente organische verontreinigingen en zware metalen nemen af.
- Van 75% van de chemische stoffen die in grote hoeveelheden worden verhandeld, is echter onvoldoende de giftigheid en eco-toxiciteit geanalyseerd, waardoor er onvoldoende gegevens voor een minimale risicobeoordeling zijn.

##### Rampen

- Tussen 1990 en 1996 waren de economische verliezen als gevolg van overstromingen en aardverschuivingen vier keer zo groot als in het hele daaraan voorafgaande decennium. Vooralsnog is er geen specifiek beleid voor het verminderen van de gevolgen van natuurrampen.
- Er gebeuren nog steeds grote industriële ongevallen: sinds 1984 zijn in de EU meer dan 300 ongevallen gemeld. Er zijn aanwijzingen dat de, vaak schijnbaar triviale, lessen die men van ongevallen heeft geleerd, nog onvoldoende zijn geëvalueerd en/of in de industriële praktijk zijn geïntegreerd.
- Het totale risico voor het Europees milieu van het vrijkomen van radionucliden als gevolg van een ongeval, is weliswaar klein maar kan niet worden gekwantificeerd.

##### *Bestrijdingsmiddelen*

De productie van bestrijdingsmiddelen gaat gepaard met gezondheidsrisico's; de toepassing ervan kan milieu (nationaal) en gezondheid (lokaal) benadelen. Dit beleidsveld is gekenmerkt door een internationale markt met grote financiële belangen. Begin jaren zestig groeide langzamerhand het besef van de risico's; schoorvoetend werd in de jaren zeventig Nederlands beleid ontwikkeld en begon de ontwikkeling van alternatieven, onder meer in de vorm van biologische bestrijding.

Nu kent Nederland met een grote en intensieve productie van voedingsmiddelen en bloemen - met een fors exportaandeel - ook een hoog bestrijdingsmiddelengebruik<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Het Nederlandse gebruik is relatief laag per eenheid voedingsproduct maar in totaal hoog.

Biologische bestrijding heeft daarin een toenemend aandeel en milieubeleidsmaatregelen sorteren effect, maar niet alle bedrijven leven de vergunningen volledig na. Nog steeds is sprake van risico's voor het milieu, met name het oppervlaktewater.

Op deze internationale markt is Europees beleid ingezet met de Richtlijn Gewasbescherming (1991), die uniforme criteria bevat voor toelating van middelen. Doel is per 2003 te beschikken over een positieve Europese lijst<sup>37</sup>. Ook is er de Richtlijn Op de markt brengen van biociden<sup>38</sup>. Deze richtlijnen regelen overigens alleen de toelating. Kwantitatieve doelen vallen onder risicovolle stoffen en de EU-stoffenstrategie is nog in voorbereiding.

Nederland heeft op grond van specifieke nationale omstandigheden (zoals waterrijkdom, neerslagpatroon en bodemeigenschappen) deze toelatingsrichtlijn vrij specifiek geïmplementeerd; bovendien koerst het kabinet op snelle totstandkoming van een positieve lijst waarop de in Nederland toegelaten middelen staan. Er is veel protest van producenten en reguliere handelaren en gebruikers, niettegenstaande het feit dat het Nederlandse beleid (in overleg met de doelgroepen) een lange aanloop heeft genomen, en dat voor een deel van de reguliere toepassingen milieuverantwoorder alternatieven beschikbaar zijn. Nederland liep in Europees verband met de voorbereiding van de positieve lijst aanvankelijk voorop, maar is door maatschappelijk verzet bij de concretisering wat achtergeraakt bij andere Lidstaten.

Ten aanzien van eventueel door Nederland te bepleiten differentiatie geldt hetzelfde als bij risicovolle stoffen is beschreven. Dit dossier illustreert eens te meer dat specifieke omstandigheden - in dit geval een intensief gebruik op een klein oppervlak in een kwetsbare waterrijke omgeving - vragen om specifiek en dus gedifferentieerd instrumentarium dat per land kan verschillen.

---

<sup>37</sup> Naar huidige verwachting zal dit doel pas enkele jaren na 2003 gerealiseerd zijn.

<sup>38</sup> Biociden zijn niet-landbouwbestrijdingsmiddelen, onder meer verwerkt in houtverduurzamingsmiddelen en aangroeiwerende scheepsverven.

## De toestand van het milieu in de Europese Unie

### Gezondheid van de mens

- Gezondheidsproblemen die van oudsher in verband worden gebracht met onveilig drinkwater, inadequate sanitaire voorzieningen en slechte huisvesting, zijn grotendeels verdwenen in de EU.
- Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie duiden de beschikbare gegevens erop dat het milieu een beperkt (d.w.z. verantwoordelijk voor minder dan 5%) direct effect op de gezondheid van de mens heeft. Verontreinigende deeltjes in de lucht zijn mogelijk de oorzaak van 40.000 -150.000 sterfgevallen per jaar bij volwassenen in EU-steden, en een deel van het stijgende voorkomen van huidkanker is een gevolg van het feit dat door het dunner worden van de ozonlaag een grotere hoeveelheid straling de aarde bereikt.
- Blootstelling aan lage concentraties van een complex van verontreinigende stoffen in lucht, water, voedsel, consumentenproducten en gebouwen tast mogelijk de algemene kwaliteit van leven aan of draagt mogelijk in aanzienlijke mate bij aan astma, allergieën, voedselvergiftiging, enkele vormen van kanker, neurotoxiciteit en aantasting van het immuunstelsel.

Afsluitend valt te constateren dat in deze zes milieudossiers het hele scala aan differentiatiemogelijkheden en -onmogelijkheden in milieukwaliteit, emissienormen, productnormen en instrumentarium zoals geschetst op pagina 42/43 de revue passeert. Daarbij blijken de differentiatiemogelijkheden voor de beoogde milieukwaliteit beperkt, maar zijn dikwijls wel motieven aanwezig voor differentiatie van emissienormen, productnormen en instrumentarium. Die motieven liggen veelal in lokale of regionale gebiedsspecifieke kwetsbaarheid, of in het grensoverschrijdende karakter van emissies. Daarbij vormen harmonisatie-eisen vanuit interne markt- en mededingingsbeleid wel een beperkende randvoorwaarde. Nederland zal in de diverse dossiers zeer alert moeten blijven om tijdig gewenste differentiatiemogelijkheden te bepleiten in Brussel. Ook blijft inbreng op het niveau van conceptontwikkeling en vernieuwing van instrumentarium van groot belang.

### 3.4 Koplopers

#### *De rol van koplopers*

De ontwikkeling van het milieubeleid is een maatschappelijk veranderingsproces, dat altijd begint met kleine kristallisatiepunten. Kleine groepen lopen voorop, dringen aan op verandering, vragen om initiatieven van de overheid, om beleid, om regelgeving.

Dat werkt zo binnen een Lidstaat, dat werkt ook zo binnen een samenwerkingsverband als de Europese Unie. In feite is de ontstaansgeschiedenis van de EU zélf daar een voorbeeld van. Binnen deze groeiende samenwerking verbond de ene Lidstaat meer urgentie aan de ontwikkeling van gemeenschappelijk milieubeleid dan de andere. Gezien zijn karakter van dichtbevolkte stedelijke delta en de daarmee samenhangende milieuproblematiek heeft Nederland jarenlang noodgedwongen een voorsprong gehad op veel andere Europese landen bij de vormgeving en uitvoering van nationaal milieubeleid. Daardoor maakte het haast automatisch deel uit van een Europese kopgroep omdat versterking van het Europese milieubeleid als een onmisbare versterking van nationaal milieubeleid werd gezien. Veel milieuproblemen waren en zijn alleen in internationale samenhang adequaat aan te pakken. Intensieve druk van Nederland, maar ook van landen als Denemarken en Duitsland, heeft ontegenzeggelijk grote invloed gehad bij de ontwikkeling en vormgeving van het Europese milieubeleid.

Voor Nederland geldt dat met name als het gaat om conceptueel en planmatig denken, vernieuwing van het instrumentarium, en de feitelijke doorvertaling van het beleid naar andere overheidslagen en maatschappelijke actoren. Daar bevond en bevindt ons land zich in de Europese kopgroep. Terugblikkend mag worden gesteld dat Nederland een veel grotere invloed heeft gehad op de ontwikkeling van het Europese milieubeleid dan op grond van zijn omvang mocht worden verwacht. Nederland heeft daarbij ook doelbewust veel invloed uitgeoefend tijdens het ontstaansproces van het milieubeleid in Brussel. Ervaring en expertise zijn beschikbaar gesteld door detacheringen, er zijn samenwerkingsrelaties met andere landen ontwikkeld, het voorzitterschap is strategisch gebruikt, et cetera. Zo is bijvoorbeeld het Vijfde MilieuActieProgramma van de EU sterk geënt op de systematiek van de Nederlandse NMP's.

#### *Nederland naar de middenmoot*

Dit beeld van Nederland als koploper wordt inmiddels echter nadrukkelijk genuanceerd, niet alleen in Nederland maar vooral daarbuiten. In Brussel en in andere Europese hoofdsteden wordt Nederland de laatste jaren veel meer als middenmoter gekwalificeerd. Nederland stelt zich de laatste jaren in allerlei onderhandelingen in Europees verband meer defensief op, en richt zich meer op behartiging van de eigen belangen. Nederland is zeker geen koploper als het om de feitelijk aanwezige milieukwaliteit gaat, en loopt ook lang niet altijd voorop bij de toepassing van Europese regelgeving (bijvoorbeeld Habitat- en Vogelrichtlijn<sup>39</sup>, bestrijdingsmiddelen, Nitraatrichtlijn). Met name in de casus rond de Nitraatrichtlijn, waar sprake is van een in gebreke stelling, keert de eerdere gidslandpositie zich nu tegen Nederland. Daarmee komt de geloofwaardigheid van Nederland ten aanzien van de adequate uitvoering van het EU-milieubeleid

<sup>39</sup> Nederland blijft al twintig jaar in gebreke bij de uitvoering van de Vogelrichtlijn, ondanks vier in gebreke stellingen door het Europese Hof wegens niet nakomen van de verplichtingen.

in het geding. Andere Lidstaten die tijdens en na hun toetreding onder grote druk zijn gezet om alle milieubeleid adequaat uit te voeren, zijn weinig geneigd in deze situatie coullance te betrachten. Een koplopersrol kan derhalve uitsluitend effectief zijn als er geen twijfel bestaat aan de geloofwaardigheid bij de uitvoering van het milieubeleid.

*Van koploper naar wisselende coalities*

Het beeld van Nederland als koploper in het Europese milieubeleid moet dus nadrukkelijk worden bijgesteld. Dit is geen waardeoordeel in absolute zin en de verdienste van de Nederlandse opstelling in het verleden moet ook niet uit het oog worden verloren. De term 'koploper' is overigens ook niet meer van toepassing op een van de andere Lidstaten. Er is inmiddels veel meer sprake van wisselende samenwerkingsverbanden tussen landen op speciale items, zoals een Europese energieheffing. In die zin kan weer wel van een voortrekkersrol van één of enkele landen worden gesproken maar dan als onderdeel van een samen met andere landen ontwikkelde strategie om zodoende veranderingen in het Europese milieubeleid na te streven.



# 4 De positie van Nederland

## 4.1 Nederland, deel van Europa

Nederland is een klein land in Europa, dat vanaf het allereerste begin het belang heeft ingezien van het proces van Europese samenwerking en éénwording. Nederland heeft in de voorhoede meegewerkt aan de totstandkoming van het communautaire milieubeleid en heeft in verhouding tot zijn omvang een relatief grote invloed kunnen uitoefenen. Dat komt niet alleen omdat Nederland al vroeg door de geografische situatie gecombineerd met een hoge bevolkingsdruk genoodzaakt werd een vérstrekkend nationaal milieubeleid te voeren en zo in feite zelf het wiel moest uitvinden. Ook heeft Nederland verstandig gebruik gemaakt van de wijze waarop besluitvormingsprocessen in Brussel vorm krijgen door in een vroege fase ideeën en concepten aan te dragen en Nederlandse deskundigen te detacheren bij de Europese Commissie.

Vastgesteld moet echter worden dat Nederland zich de laatste jaren minder in de voorhoede bevindt, met name als het gaat om de uitvoering van het milieubeleid. Ook heeft de VROM-raad de indruk dat, ondanks de invloed die Nederland in het verleden heeft gehad op de totstandkoming van het Europese milieubeleid, er een grote kloof bestaat tussen de beleidsmakers in de Haagse departementen en de beleidsmakers in Brussel. Hoewel al 70 tot 80% van de Nederlandse milieuwetgeving direct of indirect door de EU wordt bepaald, is voor veel Nederlandse politici en ambtenaren Brussel toch ver weg. Ook is er soms een grote afstand tussen de Brusselse onderhandelaars en de toekomstige uitvoerders van dat beleid in Nederland, zoals ondermeer is gebleken bij de uitvoering van de Nitraatrichtlijn.

Hoewel Nederland, als het gaat om conceptuele inbreng, nog steeds een belangrijke rol speelt, zijn het met name tekortkomingen bij de uitvoering van het beleid die de geloofwaardigheid van Nederland aantasten. Herstel daarvan is echter een essentiële voorwaarde om, indien gewenst, een stimulerende rol te kunnen spelen bij de verdere ontwikkeling van het Europese milieubeleid. Nederland wordt steeds meer *deel van* Europa. Er zijn in dat Europa op vele fronten dynamische ontwikkelingen gaande en veranderingen in constitutie, onderlinge machtsverhoudingen en onderlinge samenwerkingsverbanden zullen in hoog tempo plaatsvinden. Daarin zal nog steeds plaats zijn voor landen die in nauwe samenwerking met gelijkgestemde Lidstaten druk uitoefenen om op bepaalde beleidsonderdelen verder te gaan dan gemeengoed is. Deze voortrekkers blijven nodig, maar kunnen alleen goed functioneren als zij in wisselende coalities strategische samenwerkingsverbanden met andere Lidstaten sluiten. Ook kan de voortrekkersrol alleen goed worden vervuld, als de uitvoering van tot stand gekomen beleid in het eigen land goed verloopt.

#### 4.2 De voortgang van het Europese milieubeleid

De toekomstige ontwikkeling van het Europese milieubeleid is onzeker. Er is sprake van een heen-en-terug-beweging, waarbij twee stappen vooruit soms worden gevolgd door één stap naar achteren. Over een langere termijn bezien is er wel degelijk op Europees niveau behoorlijke vooruitgang geboekt. Maar er valt nog veel te doen; in dat licht geeft de VROM-raad het volgende commentaar op de eerder genoemde vijf belemmeringen voor de voortgang van het Europese milieubeleid.

De **besluitvormingsstructuur** van de EU staat ter discussie. De EU breidt zich de komende decennia uit van 15 Lidstaten nu tot mogelijk meer dan 30 straks. Het is nu nog niet te zeggen waar dit proces zal stoppen of waar het zou moeten stoppen. Wel is duidelijk dat ingrijpende aanpassingen noodzakelijk zijn in de transparantie en democratische legitimatie van de Europese instellingen zoals het Europees Parlement, de Commissie, de rol van regeringshoofden en de afzonderlijke sectorale ministerraden, maar ook ten aanzien van het functioneren van normerings- en certificeringsinstellingen. Dat is voor het functioneren van de EU als politieke 'eenheid' van belang, maar in het bijzonder ook voor de toekomst van het milieubeleid van de EU. Daarvoor moet op Europees niveau verder draagvlak worden ontwikkeld, zowel gericht op draagvlakvorming binnen de Lidstaten, als op het Europese schaalniveau. Wat de toetreding van nieuwe Lidstaten betreft, is de VROM-raad vanuit milieuoverwegingen van mening, dat het milieucacuis op een zo groot mogelijk grondgebied van toepassing zou moeten zijn. Dat levert uiteindelijk de meeste milieuwinst op. Daartoe zullen bij toetredende landen zeker overgangstermijnen in acht worden genomen, maar alle afspraken moeten in het licht staan van (uiteindelijk) volledige overname van het acquis en van volledig lidmaatschap. Er is dan dus niet zozeer sprake van verschillende snelheden als wel van verschillende 'distances to target' waarbij de einddoelen niet verschillen<sup>40</sup>. De VROM-raad realiseert zich overigens dat bij de uitbreiding van de EU meer speelt dan alleen het milieubelang; zo kunnen stabiliteits- en veiligheidsoverwegingen van een hogere orde zijn. Maar in elk geval moet voorkomen worden dat de onderlinge solidariteit - die toch een wezenlijk element vormt in de huidige structuur van de EU - wordt uitgehouden. Vanuit milieueffectiviteitsoverwegingen moet het tenminste zo aantrekkelijk mogelijk worden gemaakt van de buitenste schil verder naar binnen te promoveren.

De **effectieve uitvoering** van het Europese milieubeleid moet steviger worden aangepakt door niet alleen het toezicht op transpositie en implementatie te intensiveren, maar ook de controle en handhaving te operationaliseren en kwalitatief te verbeteren, zowel op Europees niveau als op nationaal dan wel regionaal niveau in de Lidstaten zelf. Daar hoort bij dat de nationale controle- en monitoringinstrumenten tussen de diverse

<sup>40</sup> Maar de einddoelen kunnen door verdere aanscherping natuurlijk wel opschuiven. Dat geldt dan opnieuw voor alle Lidstaten.

Lidstaten beter onderling vergelijkbaar worden gemaakt. Er moet een onafhankelijke Europese Milieu Inspectie komen die effectief samenwerkt met de nationale inspecties. De boeteclausule bij ingebrekestelling moet consequent worden toegepast en zo nodig verzaamd. De Commissie is op dit moment sterk afhankelijk van de klachten die van burgers en milieuorganisaties bij haar binnenkomen en zou dit mechanisme doelbewust kunnen versterken via voorlichting over de mogelijkheden tot het indienen van klachten en via facilitering van de rol van de milieuorganisaties. Zeker in de toetredende landen is ondersteuning van dit mechanisme uitermate belangrijk.

De **externe integratie** van milieu in de andere beleidssectoren moet worden geïntensiveerd via verschillende kanalen. Positief is dat voorzitter Prodi inmiddels voor een aantal beleidsvelden, waaronder duurzame ontwikkeling, een kerngroep van commissarissen heeft ingesteld, en wel onder zijn persoonlijke leiding. Daar gaat hopelijk niet alleen meer effectiviteit van uit maar ook is het een belangrijk signaal van de waarde die de Commissievoorzitter aan deze onderwerpen hecht. Daarnaast zullen de sectorministerraden tot onderling meer gecoördineerde besluitvorming moeten komen. Ook is belangrijk dat de positie van het Europees Parlement in het besluitvormingsproces wordt versterkt. Tevens zullen sectoren moeten gaan rapporteren over hun vorderingen op het pad naar duurzaamheid; maatschappelijke en politieke druk is daarbij randvoorwaarde. De besteding van de grote EU-budgetten voor de diverse beleidssectoren zal van duurzaamheidscriteria moeten worden voorzien en geld zal moeten worden teruggevorderd als binnen bepaalde termijnen niet aan de voorwaarden is voldaan. De ervaring met de boeteclausule ten aanzien van de effectieve uitvoering van de richtlijnen leert dat een dergelijke sanctie een bijzonder effectief sturingsinstrument kan zijn. Omdat de noodzaak tot externe integratie is vastgelegd in verdragsteksten, kan de vraag worden geopend of via een beroep op het Europese Hof een versnelling in dit integratieproces zou kunnen worden bewerkstelligd.

Het belang van toename van het **draagvlak** voor versterking van het milieubeleid en verbeterd toezicht op de uitvoering ervan, is al eerder onderstreept. Hier kan nog worden opgemerkt dat draagvlakvorming bij uitstek een element is dat door afzonderlijke Lidstaten in bilaterale samenwerkingsverbanden met andere Lidstaten of kandidaat-lidstaten kan worden uitgewerkt. Er gebeurt al het nodige op dit vlak, maar versterking is nodig waarbij Lidstaten gebruik kunnen maken van expertise en kennis op onderdelen van het milieubeleid waar zijzelf sterk in zijn.

Mondiale afspraken over inperking van de **milieueffecten van handel** zijn nodig omdat geen enkel blok of continent zonder hulp van de anderen de milieuproblematiek kan overwinnen. De komende Millenniumronde kan daarbij helpen, hoewel de vooruitzichten op dit punt niet veelbelovend zijn. Waar vanuit Nederlandse optiek het Europese

milieubeleid soms een stap terug betekent, moet worden bedacht dat dat Europese milieubeleid in de context van mondiale handel als verworvenheid moet worden gekoesterd. De VROM-raad is van mening dat het streven naar verdergaande liberalisatie van de wereldhandel tegelijkertijd gepaard moet gaan met verdergaande institutionalisering en internalisering van milieubeleid. Het één niet zonder het ander. In zijn advies<sup>41</sup> 'Mondiale duurzaamheid en de ecologische voetafdruk' pleit de VROM-raad ervoor dat de WTO de consequenties aanvaardt van internationale milieuverdragen en deze verdragen toepast in de handelsregels. Afwenteling van milieukosten (naar anderen én naar toekomstige gebruikers) moet worden voorkomen en er moet een billijke toegang komen tot de mondiale milieugebruiksruimte voor alle landen. In deze geest van partnerschap, die spreekt uit de Verklaring van Rio 1992, moet in de Millenniumronde worden toegewerkt naar een verdergaande verankering van milieueisen in de internationale handelsverdragen.

#### 4.3 Het Nederlandse milieubeleid in Europese context

Nog veel sterker dan bij het formuleren van de adviesaanvraag kon worden voorzien, lijkt de komende uitbreiding tot ingrijpende wijzigingen te gaan leiden in de opbouw en besluitvormingsstructuur van de EU. Voorstellen van bijvoorbeeld de commissie-Dehaene hebben ingrijpende gevolgen voor het speelveld waarbinnen het Europese milieubeleid de komende jaren tot stand zal moeten komen; dat speelveld is nu dus nog niet tot in alle hoeken goed te overzien. Bovendien is nog niet geheel duidelijk hoe de spelregels straks zullen luiden. Dat maakt advisering over de vragen van de Minister er niet gemakkelijker op, maar toch valt er een aantal duidelijke conclusies te trekken ten aanzien van de door de Minister gestelde vragen:

- a dient Nederland in het Europese beleid te streven naar maximale uniformiteit ten aanzien van het beschermingsniveau, of
- b dient Nederland in het Europese beleid actief gebruik te maken van de mogelijkheden tot differentiatie in snelheid en beschermingsniveau die het Europese recht biedt, en
- c dient Nederland dan een voortrekkersrol te vervullen bij het vormen van coalities met het oog op 'versterkte samenwerking'?

*Een uniform beschermingsniveau voor heel Europa?*

Elk gewenst beschermingsniveau (in termen van kwaliteitsnormen) is gebaseerd op enige vorm van wetenschappelijke en/of politieke consensus met betrekking tot de aanvaardbaarheid van risico's voor menselijke gezondheid en kwetsbaarheid van ecosystemen. Deze worden vertaald in grens- en soms ook streefwaarden voor afzonderlijke stoffen. De daaraan ten grondslag liggende risico-inschattingen lenen zich beneden een zeker basisniveau niet voor differentiatie per Lidstaat: een Griekse vrouw of een Zweedse

<sup>41</sup> Zie voetnoot .

man maar ook een Spaanse of een Finse visarend verschillen fysiek niet in mate van kwetsbaarheid voor milieuvervuiling, zodat daaraan geen reden tot differentiatie in risico's kan worden ontleend. Uiteraard kunnen deze risico-inschattingen wel op enig moment weer door de politiek worden bijgesteld op basis van nieuwe wetenschappelijke en/of maatschappelijke inzichten maar zij gelden dan opnieuw voor alle Lidstaten. Voor zover het gaat om beschermingsniveau voor de mens, kan de vraag van de Minister dus zeer eenduidig worden beantwoord met ja: de inschatting van aanvaardbare risico's voor de gezondheid zal in de gehele EU uniform dienen te zijn en op het niveau van basiskwaliteit overal tot dezelfde grens- en streefwaarden moeten leiden. Bij milieueffecten die wel het menselijk welbevinden beïnvloeden maar niet gezondheidsbedreigend en tevens niet grensoverschrijdend van aard zijn (bijvoorbeeld geluidhinder), behoeft een uniform beschermingsniveau overigens niet noodzakelijkerwijs dwingend te worden opgelegd; de nationale dan wel regionale uitvoering kan binnen een bepaalde bandbreedte plaatsvinden, aangepast aan lokale omstandigheden en voorkeuren. Een zekere differentiatie is voorts mogelijk als het om ecosystemen gaat: de kwetsbaarheid kan voor sommige ecosystemen een hoger beschermingsniveau rechtvaardigen. Ten slotte is afwijking beneden het uniforme beschermingsniveau denkbaar voor een van te voren afgesproken periode, doch slechts als overgangssituatie. Er mag op dat punt dus slechts sprake zijn van een verschil in snelheid waarop het einddoel wordt bereikt, waarbij alleen het tijdstip verschilt en niet het einddoel.

*Differentiatie in de wijze waarop het beschermingsniveau wordt bereikt?*

Gegeven milieukwaliteitsnormen die zijn gebaseerd op gezondheidsrisico's voor mens en dier en op kwetsbaarheid van ecosystemen, zal een grote variatie nodig zijn in de wijze waarop het beschermingsniveau wordt bereikt. Er is nu eenmaal een grote mate van verscheidenheid in lokale en regionale omstandigheden, een verscheidenheid die bij uitbreiding van de EU verder toeneemt. Het gaat om variatie in bevolkingsdichtheid, bodemgesteldheid, waterrijkdom, aanwezige biodiversiteit, neerslagpatronen, voorkomen van industrie, landbouw en veeteelt, et cetera. Dat betekent dat er variatie in emissienormen en productnormen nodig zal zijn om qua beschermingsniveau tot een toereikende eindsituatie te geraken; ten onrechte wordt dat vaak beschouwd als differentiatie in beschermingsniveau.

Nederland zal waar nodig ook voor zichzelf differentiatie in snelheid, in emissienormen en productnormen moeten bepleiten. Het bepleiten van differentiatie in toegelaten instrumentarium is in de ogen van de VROM-raad in de toekomst eveneens belangrijk. Daarbij is het juist vanuit de diversiteit aan lokale omstandigheden erg belangrijk dat in de richtlijnen en verordeningen van de EU meer met doelvoorschriften en minder met middelvoorschriften gewerkt gaat worden. Convenanten vormen daar een goed voorbeeld van, al is dit instrument niet in alle Lidstaten even goed bruikbaar gelet op

verschillen in omvang, rechtssysteem en cultuur. Dit stelt overigens hoge eisen aan de kwaliteitsverbetering en onderlinge afstemming van controle en handhaving in alle Lidstaten. Daarnaast zullen instrumenten die met name zijn ontworpen om op internationaal niveau te functioneren zeker zo uniform mogelijk moeten worden ingevoerd om het werkingsgebied zo groot mogelijk te maken. Overigens worden de mogelijkheden tot differentiatie van productnormen, emissienormen en instrumenten beperkt door het Europese beleid met betrekking tot de interne markt en de mededinging. De desbetreffende regels laten voor differentiatie echter de nodige ruimte.

*Voortrekkersrol voor Nederland met het oog op versterkte samenwerking?*

Nederland wordt steeds meer *deel van* Europa. De meeste onderdelen van het milieubeleid kunnen alleen via internationale samenwerking tot een oplossing worden gebracht en ook dat zal nog moeilijk genoeg zijn. Daarbij zal echter nog steeds plaats zijn voor landen die in nauwe samenwerking met gelijkgestemde Lidstaten druk uitoefenen om op bepaalde beleidsonderdelen verder te gaan dan gemeengoed is. Deze voortrekkers blijven nodig, maar kunnen alleen goed functioneren als zij in wisselende coalities strategische samenwerkingsverbanden met andere Lidstaten sluiten. Een 'domineeshouding' zal daarbij alleen maar contraproductief zijn en ook is duidelijk dat (herstel van) geloofwaardigheid in de eigen uitvoering van het gemeenschappelijke milieubeleid een essentiële voorwaarde is om een stimulerende rol te kunnen spelen bij de verdere ontwikkeling van het Europese milieubeleid.

Nog onduidelijk is, hoe die versterkte samenwerking precies vorm zal gaan krijgen. Dat hangt sterk samen met de komende wijzigingen in de besluitvormingsstructuur binnen de EU. Maar het antwoord op de vraag van de Minister luidt dus bevestigend. Met gepaste bescheidenheid en bij herstel van geloofwaardigheid qua uitvoering van beleid, kan Nederland in nauwe samenwerking met andere Lidstaten zeker meedoen in een voortrekkersgroep die bijvoorbeeld het instrumentarium voor het klimaatbeleid verder wil ontwikkelen. De reeds plaatsvindende gesprekken over invoering van een Europese energie/CO<sub>2</sub>-heffing in een kleine groep landen<sup>42</sup> is daarvan een goed voorbeeld. Ook is samen met andere Lidstaten een stimulerende rol denkbaar als het gaat om conceptuele vernieuwing van het afvalvraagstuk, verbetering van uitvoerbaarheid van de regelgeving en van de controle en handhaving zowel op nationaal en regionaal niveau als op Europees niveau, versterking van de externe integratie tussen de diverse sectoren bij de Europese Commissie, versterking van het maatschappelijk draagvlak en de rol van milieuorganisaties met name in de toetredende landen, en verduurzaming van de Europese geldstromen. En als het gaat om de opstelling van de EU in de komende

<sup>42</sup> Daarvoor is al eens de term 'eco-Schengen' gebruikt, naar analogie met de door een beperkt aantal landen uit de EU gemaakte afspraken over het beleid m.b.t. asielzoekers. Die afspraken zijn inmiddels ook 'gepromoveerd' tot EU-beleid.

Millenniumronde van de WTO is eveneens een stimulerende rol denkbaar om er voor te zorgen dat nieuwe mondiale afspraken een verdergaande verankering laten zien van milieuvoorwaarden in de internationale handelsverdragen, en geen teruggang zullen betekenen ten opzichte van het huidige Europese milieubeleid.



Ministerie van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Rijnstraat 8, 2515 XP  
Postbus 30945, 2500 GX Den Haag  
Interne postcode 670  
Tel : 3394666  
Fax: 3391306

**Bijlage 1**

**Directoraat Generaal Milieubeheer**  
Directie Internationale Milieu Zaken  
Mondiaal

Aan de Voorzitter en de leden van de  
VROM-Raad  
Postbus 30945  
IPC 105  
2500 GX DEN HAAG

Uw kenmerk

Uw brief

Kenmerk

Datum

Onderwerp

DGM/IMZ/98123916

**2-3-DEC. 1998**

**Adviesaanvraag**

Geachte Voorzitter,

In het Werkprogramma 1999 van de VROM-raad wordt rekening gehouden met één Mondiaal en één Europees advies.

Bij deze wil ik de VROM-raad verzoeken het advies over mondiaal milieubeleid te richten op de zogenaamde "ecologische voetafdruk", en het advies over het Europees milieubeleid te richten op de vraag naar verschillende snelheden in Europa.

De meer gedetailleerde vraagstelling voor beide onderwerpen treft U bijgaand aan.

Graag ontvang ik uw adviezen voor 1 mei 1999 (Mondiaal) respectievelijk ultimo december 1999 (Europa).

Hoogachtend,  
de Minister van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

J.P. Pronk

Bijlagen

div.



## Adviesaanvraag Europees Milieubeleid

### 1. Inleiding

De milieusituatie in Europa is te kenschetsen als een lappendeken van problemen en oplossingen. Problemen doen zich niet in gelijke mate voor, beleid wordt in diverse kaders geformuleerd en op velerlei manieren geïmplementeerd. Er gelden in Europa dan ook aanzienlijke verschillen in beschermingsniveau.

De nieuwe mogelijkheden die het Verdrag van Amsterdam biedt ten aanzien van verschillen in snelheid en beschermingsniveau bij de ontwikkeling van beleid alsmede de toekomstige uitbreiding van de EU maken de vraag “hoe hiermee om te gaan” actueel.

Hierbij verzoek ik u dan ook om een advies over de toekomstige Nederlandse inzet in het Europese milieubeleid in het licht van de bestaande en toekomstige mogelijkheden voor verschillen in snelheid en beschermingsniveau in de EU.

In het onderstaande wordt het kader van deze adviesaanvraag geschetst, in het bijzonder de mogelijkheden binnen het Europese recht voor flexibiliteit, het perspectief van een uitgebreide EU en enkele overwegingen bij de ontwikkeling van Europees milieubeleid. Voorts wordt de vraagstelling nader toegelicht.

### 2. Kader

#### *Mogelijkheden binnen het Europese recht voor flexibiliteit*

In de huidige praktijk wordt gebruik gemaakt van de volgende mogelijkheden tot flexibiliteit, die het EG-Verdrag expliciet biedt of niet uitsluit:

- a. Lid-Staten kunnen - met verplichting tot notificatie bij de Commissie - een hoger nationaal beschermingsniveau handhaven of introduceren nadat een communautaire regeling tot stand is gekomen op grond van de ‘Milieutitel’ (art. 130R t/m 130T).
- b. In een dergelijke communautaire regeling kan voor Lid-Staten worden vastgelegd, dat zij hun lagere beschermingsniveau tijdelijk en gedeeltelijk mogen handhaven (art. 130S lid 5).
- c. Lid-Staten kunnen - mits bevestigd door de Commissie - een hoger beschermingsniveau toepassen nadat een Interne Markt-harmonisatiemaatregel tot stand is gekomen (art. 100A lid 4). Tot nu toe is dit in 10 gevallen gebeurd (3 NL, 3 DK, 2 D en 2 Zw), waarvan er nog maar 2 door de Commissie zijn afgehandeld (in bevestigende zin). Het gaat vooral om nationale verboden tot toepassing van de stoffen cadmium, creosoot en PCP's, terwijl communautaire productrichtlijnen nog lage concentraties van deze stoffen toelaten.
- d. In deze, onder c. beschreven interne Markt- harmonisatiemaatregelen worden ook wel bandbreedtes in plaats van eenduidige normen vastgelegd, binnen de grenzen waarvan de Lid-Staten hun nationale wetgeving moeten aanpassen.

e. In het kader van de toetreding tot de Unie kunnen overgangstermijnen zijn vastgesteld voor de aanpassing van de nationale wetgeving. Tot 1 januari 1999 hebben Finland, Oostenrijk en Zweden bijvoorbeeld vrijstellingen gekregen ten aanzien van hun hogere beschermingsniveau ten opzichte van enkele interne markt-richtlijnen. De Gemeenschap kan dit hogere beschermingsniveau in de tussentijd realiseren. Zo niet, dan moeten deze landen een stap terug doen (of gebruik maken van art. 100A lid 4).

f. Een groep Lid-Staten kan buiten de Unie om besluiten de nationale regelgeving op elkaar af te stemmen of niet teveel uit elkaar te laten lopen, bij gebreke van communautaire besluitvorming. Een voorbeeld hiervan is de reeks bijeenkomsten Den Haag-Helsinki-Wenen-Berlijn-Stockholm over energieheffingen, die in de EcoFin Raad tot nu toe zijn gestrand vanwege het unanimititeitsvereiste (art. 99).

g. In recente voorstellen voor richtlijnen en andere regelingen wordt bewust (de mogelijkheid van) differentiatie naar landen of regio's geïntroduceerd. Voorbeelden: de kaderrichtlijn Water met de stroomgebiedbenadering en de afspraken over per land verschillende percentages voor de reductie van CO<sub>2</sub>-emissies.

Samengevat bieden nu zowel het Verdrag als de daarop gebaseerde besluiten ruimte voor Lid-Staten om hun beschermingsniveau ten opzichte van het *acquis communautaire* in opwaartse zin te handhaven, bij te stellen en soms om het tijdelijk op een lager niveau te handhaven.

### *Verdrag van Amsterdam*

In het Verdrag van Amsterdam wordt de ruimte om van het gemeenschappelijke beleid af te wijken vergroot.

a. Aan de onduidelijkheid of de uitzonderingsclausule van art. 100A lid 4 wel geldt voor nog te introduceren nationaal milieubeleid is een einde gemaakt, en wel in bevestigende zin.

b. 'Versterkte samenwerking' tussen lidstaten binnen de Unie is mogelijk gemaakt onder een negental algemene voorwaarden (zoals een soort 'ultimum remedium-clausule' en deelname door minstens de helft van de Lid-Staten).

De ca. 20% van het gemeenschappelijke milieubeleid die gebaseerd wordt op de totstandkoming van de interne markt (art. 100A) wordt uitgesloten van 'versterkte samenwerking' in de eerste pijler. Hetzelfde geldt voor milieubeleid dat gebaseerd wordt op artikelen betreffende handel, landbouw, visserij, transport en economische en sociale cohesie.

### *Een uitgebreide EU*

De formele onderhandelingen met een zestal kandidaat-lidstaten, uit Midden- en Oost-Europa en Cyprus, zijn inmiddels van start gegaan. De eerste toetredingen zullen naar verwachting plaatsvinden in het eerste helft van het volgende decennium.

Het Nederlandse uitgangspunt bij de uitbreidingsonderhandelingen is tot op heden geweest dat algehele overname en zo spoedig mogelijke implementatie van het *acquis communautaire* op milieugebied een voorwaarde is voor toetreding. Per land, afhankelijk van de milieusituatie, kan bij toetreding per richtlijnartikel gedifferentieerd worden ten aanzien van

overgangstermijnen waar het gaat om ‘compartimentale’ milieuwetgeving. Wetgeving betreffende administratieve procedures als MER, geïntegreerde preventie en -vergunningverlening (IPPC) en toegang tot milieu-informatie dient op het moment van toetreding te zijn overgenomen. Daar waar de milieukwaliteit beter is dan in de EU dient te worden gewaakt voor achteruitgang.

### *Overwegingen bij de ontwikkeling van Europees milieubeleid*

Volgens vele analyses is het acquis communautaire op milieugebied de afgelopen 25 jaar tot stand gekomen dankzij druk van een kopgroep van lidstaten als Duitsland, Nederland en Denemarken. Deze kopgroep is gedurende deze periode - ook toen besluitvorming over milieuzaken nog met unanimiteit plaats vond - steeds in staat geweest om de overige lidstaten te overtuigen met een beroep op het grensoverschrijdende karakter van de milieuvervuiling (lucht, water) en op de handelsimplicaties van het stoffenbeleid. Deze argumenten pleiten in feite tegen ‘versterkte samenwerking’. Bovendien zou de druk van de kopgroep wellicht in kracht afnemen omdat de overige lidstaten de kopgroep kunnen uitnodigen onderling versterkt te gaan samenwerken. Dit zou op den duur kunnen leiden tot een tweedeling in het Europese beschermingsniveau.

Het kan echter ook steeds moeilijker worden om een gekwalificeerde meerderheid van lidstaten, met name na de uitbreiding, te overtuigen van de noodzaak tot een verhoging van het EU beschermingsniveau. ‘Versterkte samenwerking’ biedt dan een kans voor die lidstaten die verdergaand beleid voorstaan. Bovendien bestaat de mogelijkheid dat het hogere beschermingsniveau alsnog maatgevend wordt binnen de Unie, bijvoorbeeld door investeringsbeslissingen van de industrie.

Milieubeleid wordt ook wel gebaseerd op artikelen waarvoor unanimiteit onder de lidstaten vereist is, zoals artikel 99 met betrekking tot indirecte belastingen en artikel 235 dat fungeert als een soort vangnet. Een bekend voorbeeld is de tot nog toe vergeefse poging om een Europese energieheffing tot stand te brengen. Hoewel wijziging van de besluitvormingsprocedure naar een met gekwalificeerde meerderheid hier de voorkeur zou verdienen, kan het introduceren van ‘versterkte samenwerking’ ook een oplossing bieden. Het besluit daartoe zou dan overigens wel met gekwalificeerde meerderheid moeten worden genomen.

### 3. Adviesaanvraag

In het licht van bovenstaande is mijn adviesaanvraag als volgt te specificeren. Ik zou u willen vragen om een oordeel en een advies ten aanzien van de volgende vraag:

- Dient Nederland in het Europees beleid te streven naar maximale uniformiteit ten aanzien van het beschermingsniveau, of
- dient Nederland in het Europese beleid actief gebruik te maken van de mogelijkheden tot differentiatie in snelheid en beschermingsniveau die het Europese recht biedt en
- dient Nederland dan een voortrekkersrol te vervullen bij het vormen van coalities met het oog op ‘versterkte samenwerking’?

Een en ander dient mede gezien te worden in het licht van de toekomstige uitgebreide Europese Unie.

Het toetsingskader bij bovenstaande vragen vormen de doelstellingen zoals neergelegd in NMP3 voorzover besluitvorming binnen de EU een bijdrage levert aan de verwezenlijking daarvan. Te denken valt hierbij in eerste instantie aan mondiale en regionale milieuthema's als Klimaatverandering en Verzuring en doelgroepen als Verkeer en Vervoer en de Industrie.

Gegeven de diversiteit van de in de NMP3 neergelegde doelstellingen is een onderscheid, bijvoorbeeld naar thema's, doelgroepen, beleidsfasen en -aspecten, denkbaar bij de formulering van een advies. Zo zal wellicht de Nederlandse beleidsruimte in de EU onderhandelingen groter zijn waar het gaat om de inzet van instrumenten, bijvoorbeeld in de invoering van een energieheffing, dan waar het gaat om de vaststelling van kwaliteitsdoelstellingen, bijvoorbeeld grenswaarden voor fijn stof in de lucht.

De inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam zal naar verwachting maart 1999 zijn. Ik zou het dan ook op prijs stellen uw advies ultimo december 1999 tegemoet te kunnen zien.

## Bijlage 2: Lijst van begrippen en afkortingen

Acquis communautaire:	het geheel van wet- en regelgeving van de Europese Unie
Agenda 21:	uitkomst van de VN-Conferentie over Milieu en Ontwikkeling in Rio de Janeiro in 1992
BAT:	Best Available Techniques, beste beschikbare technieken
Benchmarking:	beleidsinstrument waarbij bedrijven zich verplichten qua (milieu)prestaties tot de wereldtop te gaan behoren
Biocide:	niet-landbouwbestrijdingsmiddel
BNP:	bruto nationaal product
CAP:	Common Agricultural Policy: gemeenschappelijk landbouwbeleid EU
CEN:	Europese normalisatie-instelling
CFK's:	chloorfluorkoolwaterstoffen, tasten de ozonlaag aan
Clean Development Mechanism:	een zogeheten flexibel instrument waarbij een land zijn broeikasgasreductieverplichting (deels) realiseert in een land zonder Kyoto-verplichting
Communautair:	gemeenschappelijk, binnen de Europese Unie
CO <sub>2</sub> :	koolstofdioxide, het belangrijkste broeikasgas
Commissie:	in dit advies gewoonlijk specifiek: de Europese Commissie
Commissie-Dehaene:	heeft aan Europese Commissie gerapporteerd over uitbreiding van EU
Concept of variable geometry:	concept waarin de Europese integratie in verschillende groepen landen een verschillende reikwijdte zal hebben
Convenant:	overeenkomst waarbij afspraken gemaakt worden zonder wettelijke dwang
Cross-compliance:	steunen van de landbouw in ruil voor verlenen van specifieke milieuprestaties
Depositie:	neerslag, bijvoorbeeld van verzurende stoffen
Duurzame ontwikkeling:	een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien
EC:	Europese Commissie; doet voorstellen voor Europese wetgeving en maatregelen, ziet toe op toepassing daarvan en coördineert beleidsuitvoering op gemeenschappelijke terreinen

Ecolabel:	milieu-informatie op producten
Ecotax:	fiscaal instrument waarmee (ook) milieubeleidsdoelen worden nagestreefd
EEB:	European Environmental Bureau, Europees Milieubureau van samenwerkende milieuorganisaties
EG:	Europese Gemeenschap
EINECS:	European Inventory of Existing Chemical Substances, Europese lijst met chemische stoffen
Emissiehandel:	een zogeheten flexibel instrument waarbij een land of bedrijf zijn broeikasgasreductieverplichting door verhandeling (deels) realiseert in een ander land of bedrijf met Kyoto-verplichting
End-of-pipe-voorzieningen:	milieuvoorzieningen 'aan het eind van de pijp' tegenover voorzieningen meer aan het begin van de keten
Enforcement:	afdwingen: zorgen dat wetten en regels nageleefd worden
EP:	Europees Parlement, voert de democratische controle uit op Europees niveau
EU:	Europese Unie
Europees Milieu Agentschap:	Europese instelling voor monitoring van de milieukwaliteit in de Lidstaten, gevestigd te Kopenhagen
Europese Akte:	document waarin herziening Verdrag van Rome is vastgelegd
Europese Raad:	(of Europese top) bestaat uit staatshoofden c.q. regeringsleiders plus voorzitter EC; zet grote beleidslijnen uit en bespreekt actuele vraagstukken
EVOA:	Europese Verordening met betrekking tot de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen
GGO's:	genetisch gemodificeerde organismen
Grenswaarde:	wettelijke milieukwaliteitsnorm die in acht moet worden genomen
Helsinki:	plaats van Europese top december 1999
Hof:	Hof van Justitie, hoogste rechtscollege van de Europese Unie, ook wel aangeduid als het Europese Hof
Impel:	Europees handnavingsnetwerk
Implementatie:	toepassing van wetgeving
Ingebrekestelling:	uitspraak van het Hof van Justitie over onvoldoende toepassing door een Lidstaat van bijvoorbeeld de vereisten van een richtlijn (Engels: infringement)
Interne markt:	de economische markt binnen de Europese Unie

IPPC: Joint Implementation:	Integrated Pollution Prevention and Control, richtlijn zogeheten flexibel instrument waarbij een land zijn broeikasgasreductieverplichting (deels) realiseert in een ander land met zo'n Kyoto-verplichting
Kaderrichtlijn:	richtlijn waarbij doelstellingen wel op communautair niveau worden vastgesteld maar de Lidstaten de flexibiliteit behouden om de in hun ogen meest kosteneffectieve en doelmatige combinatie van instrumenten te kiezen
Kyoto:	plaats van samenkomst van de vijfde Conferentie der Partijen bij het Klimaatverdrag, december 1997, waarbij het zogeheten Kyoto-protocol werd aangenomen
MAP: Milieucacquis:	MilieuActieProgramma van de EG/EU totale pakket Europese wet- en regelgeving op milieugebied
Milieuraad:	bijeenkomst van Raad van milieuministers van de Lidstaten
Millenniumronde:	komende onderhandelingsronde van de WTO
NGO:	niet-gouvernementele organisatie
NH <sub>3</sub> :	ammoniak
NMP:	Nationaal Milieubeleidsplan
NO <sub>x</sub> :	stikstofoxiden
OECD:	Organization for Economic Cooperation and Development
PCP:	pentachloorfenol, een biocide in houtverduurzamingsmiddelen
Perverse subsidie:	subsidies met als neveneffect dat niet-duurzaam gebruik van hulpbronnen wordt gestimuleerd en daarmee in wezen gesanctioneerd
Prioritaire stoffen:	stoffen waarvan de aanwezigheid in het milieu een meer dan verwaarloosbaar risico voor mens en/of ecosystemen inhoudt
Raad van ministers:	bijeenkomst van de ministers van de Lidstaten voor een bepaald beleidsterrein, voorbeeld: Milieuraad
Resolutie:	niet-bindend instrument van Europees beleid
Richtlijn:	bindend instrument van Europees beleid via transpositie in nationale wetgeving
Rio:	Rio de Janeiro, plaats van samenkomst van de UNCED, de VN-commissie voor milieu en ontwikkeling, 1992

SO <sub>2</sub> :	zwaveldioxide
Streefwaarde:	een niet-wettelijke waarde die aangeeft wanneer er sprake is van verwaarloosbare effecten op het milieu
Structuurfonds:	(sectoraal) Europees fonds ter bekostiging van projecten in Lidstaten
Subsidiariteitsbeginsel:	beginsel dat zaken die door een lager orgaan kunnen worden verricht niet door een hoger orgaan ter hand behoren te worden genomen
Transponeren:	het omzetten van Europese wetgeving naar wetgeving in de Lidstaten
UN/ECE:	de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties
Uruguay-ronde:	de vorige onderhandelingsronde in WTO-kader
Verdrag van Amsterdam (VvA):	verdrag van de Europese Unie, 1997, in werking getreden in mei 1999
Verdrag van Maastricht:	verdrag betreffende de Europese Unie, 1992
Verdrag van Rome:	eerste Verdrag van de EG, herzien bij de Europese Akte
Verklaring van Rio:	verklaring als resultaat van de UNCED-bijeenkomst in Rio de Janeiro, 1992
Verordening:	Europees instrument dat rechtstreeks bindend is, dat wil zeggen zonder transpositie in nationale wetgeving
VOS:	vluchtige organische stoffen
WTO:	World Trade Organization, Wereldhandelsorganisatie: overlegplatform over vrijhandel met vergaande bevoegdheden waarbij landen over de gehele wereld betrokken zijn



### Bijlage 3: Informatie over de Europese integratie

#### *Toenemende invloed van 'Europa'*

De politieke, juridische en monetaire samenwerking in Europa groeit. Dit integratieproces is zo'n veertig jaar geleden gestart. Na de recente uitbreiding van twaalf naar vijftien Lidstaten met Zweden, Finland en Oostenrijk staat nu verdere uitbreiding met een tiental Midden- en Oost-Europese landen<sup>43</sup> op het programma, plus Cyprus, Malta en Turkije. Dit integratieproces betekent een geleidelijke verschuiving van het niveau waarop beleid wordt vastgesteld: nationaal wordt steeds meer supranationaal. Hoewel het principe van subsidiariteit consequent wordt onderstreept, neemt de invloed van Europese regelgeving op het dagelijks leven voortdurend toe. Vrij verkeer van goederen, mensen, kapitaal en diensten doet landsgrenzen vervagen tot signaleringsborden langs de snelweg: hier eindigt/begint Nederland. Invoering van de Euro geeft aan dit proces nog een aanzienlijke versnelling. Grenzen krijgen meer en meer de betekenis van overgang naar een gebied met een ander historisch, politiek en cultureel verleden in plaats van overgang naar een ander juridisch/economisch/politiek stelsel. Het streven naar harmonisatie van het beleid binnen de EU wordt vooral gestuurd door de behoefte om zo min mogelijk handelsbarrières op te richten. Oneffenheden in het milieubeleid zouden concurrentienadeel kunnen berokkenen aan bedrijven en/of landen. Van het milieubeleid is echter slechts twintig procent van de regelgeving op interne marktoverwegingen (vrij verkeer van goederen, niet zozeer concurrentie) gebaseerd, en tachtig procent op milieuoverwegingen.

#### *Politieke verschuivingen*

Uitbreiding met nieuwe Lidstaten biedt de EU ontegenzeggelijk veel voordelen, variërend van uitbreiding van de interne markt met meer dan honderd miljoen consumenten en arbeidskrachten, tot een grotere politieke stabiliteit in Europa. Maar na toetreding doen deze landen volwaardig mee in de besluitvorming, en de vraag is wat dat bijvoorbeeld betekent voor de politieke verhoudingen op het milieubeleidsterrein. Toetreding van de Scandinavische landen en Oostenrijk versterkte de positie van landen als Nederland, Denemarken en Duitsland ten opzichte van de Zuid-Europese landen. De nu voorziene uitbreiding kan dat weer veranderen. Deze landen hebben grote investeringen in de economische structuur en aanpassingen in het juridische en het overheidsbestel achter de rug en nog vele aanpassingen voor de boeg. Zij zullen naar verwachting niet erg happig zijn op verdere aanscherping van het milieubeleid. Alleen al op milieuterrein (daaronder valt in EU-termen ook natuur) zullen zo'n 260 elementen van Europese regelgeving moeten worden overgenomen. Met name in de sectoren water (vooral stedelijke afvalwaterzuivering), lucht (grote stookinstallaties) en afvalbeheer zijn grote aanpassingen noodzakelijk.

<sup>43</sup> Dat zijn Polen, Hongarije, Tsjechië, Estland, Slovenië, Bulgarije, Letland, Litouwen, Roemenië en Slowakije.

### *Hoe werkt de toetreding?*

Het Verdrag van Amsterdam (1997) maakt verdere uitbreiding van de EU mogelijk. In Agenda 2000 heeft de EU daartoe de strategie uiteengezet, waarbij wordt gesproken over een 'Marshallplan voor de landen van Midden- en Oost-Europa' met een (in 1997!) geraamde omvang van 75 miljard Euro. Dat zal gepaard gaan met een herstructurering van de Structuurfondsen. Dit bedrag bevat niet de door de kandidaatlanden zelf op te brengen investeringen, die ook enorm zullen zijn. In een recente schatting van DG-XI zullen de overheidsuitgaven voor omzetting van het milieuacquis<sup>44</sup> voor alle kandidaat-lidstaten tezamen ongeveer 100-120 miljard Euro bedragen.<sup>45</sup>

Toetredende landen moeten voldoen aan de criteria die de Europese Raad van Kopenhagen in 1993 heeft geformuleerd:

- *beschikken over stabiele instellingen die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen;*
- *beschikken over een functionerende markteconomie alsook over het vermogen om de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie het hoofd te bieden;*
- *in staat zijn om de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen, wat mede inhoudt dat het land de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire unie onderschrijft.*

De eerste fase van het onderhandelingsproces bestaat uit de zogenaamde 'screening' van het acquis communautaire. De screening is gericht op de beantwoording van drie vragen:

- is het kandidaatland bereid het acquis te aanvaarden?
- is de daartoe benodigde wetgeving aanwezig?
- zijn de benodigde instituties en financiële middelen voor implementatie aanwezig?

Van de zes genoemde landen zijn de screening results van het milieuacquis beschikbaar

Inmiddels is al wel duidelijk dat de overname van het acquis een grote opgave is en dat de ambtelijke capaciteit en de in de kandidaatlanden aanwezige instituties niet op die taak zijn berekend, en dat zowel de kandidaatlanden zelf als de EU volstrekt onvoldoende financiële middelen hebben om deze transformatie te financieren. Soms worden de jaren 2005-2007 in plaats van 2002-2003 als mogelijke data van toetreding genoemd<sup>46</sup>. De toetredende landen moeten in staat en bereid zijn om het gehele bouwwerk van communautaire wetten, voorschriften, normen en maatstaven toe te passen.

<sup>44</sup> Het 'acquis' is het geheel van EU-wetgeving en afspraken (milieu is daarvan een onderdeel) dat in de EU van kracht is en ook voor de nieuwe Lidstaten van kracht zal moeten worden.

<sup>45</sup> Accession Strategies for Environment: Meeting the Challenge of Enlargement with the Candidate Countries of Central and Eastern Europe, COM(98) 294, 15 mei 1998.

<sup>46</sup> Rondje Europa, Actuele onderwerpen in het kader van het Duitse voorzitterschap van de Europese Unie. VNO-NCW, maart 1999.

Hoewel een overgangperiode daarbij in bepaalde gevallen gerechtvaardigd lijkt, heeft de Europese Raad elk idee van toetreding na slechts gedeeltelijke overname van het acquis uitgesloten. Het is dus alles of niets, hoewel over transitietermijnen zeker onderhandeld zal worden. De Europese Raad concludeert dat het nog wel de nodige jaren zal duren voordat de nieuwe Lidstaten aan alle geldende EU-milieuregelgeving zullen voldoen. Enerzijds vanwege de hoge kosten van invoering, anderzijds omdat de prikkel voor verdere overname van het milieuacquis afneemt als de toetreding een feit is.

## Bijlage 2 Samenstelling VROM-raad

De VROM-raad is als volgt samengesteld:

*dr.ir. Th. Quené, voorzitter*

*mr.drs. L.C. Brinkman*

*mw. mr. M. Daalmeijer*

*prof.dr. J.W. Duyvendak*

*prof.dr. R. van Engelsdorp Gastelaars*

*ir. J.J. de Graeff*

*prof.dr. W.A. Hafkamp*

*mw. ir. F.M.J. Houben*

*mw. prof.mr. J. de Jong*

*mw. M.C. Meindersma*

*mr. P.G.A. Noordanus*

*mw. prof.dr.ir. I.S. Sariyildiz*

*prof.dr.ir. J. van der Schaar*

*prof.dr. W.C. Turkenburg*

*drs. T.J. Wams*

*mw. mr. L.M. Wolfs-Kokkeler*

### Waarnemers

*dr. J.A. Vijlbrief, namens het Centraal Planbureau*

*prof.ir. N.D. van Egmond, namens het*

*Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu*

*drs. Th.H. Roes, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau*

### Algemeen secretaris

*drs. W.A. Haeser*

Bij dit advies betrokken medewerkers secretariaat

*Ir. H. Kieft (projectleider)*

*mw. A.M.H. Bruines*

*drs. D.H. van Dijk*

*mw. M.A.C.C. Oomen*