

Mr L.J. Brinkhorst



# Subsidiariteit en Milieu in de Europese Gemeenschap

Doos van Pandora of Panacee ?

Rijks **U**niversiteit **Leiden**  
| | | | | | | |

Mr L.J. Brinkhorst



# Subsidiariteit en Milieu in de Europese Gemeenschap

Doos van Pandora of Panacee ?

Rede uitgesproken bij de aanvaarding van  
het ambt van buitengewoon hoogleraar  
in de Faculteit der Rechtsgeleerdheid  
om werkzaam te zijn op het vakgebied van  
het internationaal milieurecht  
aan de Rijksuniversiteit Leiden  
op vrijdag 23 oktober 1992

Rijks **U**niversiteit **L**eiden  
| | | | | | | |

Mijnheer de Rector Magnificus,

Zeer gewaardeerde toehoorders,

### *Inleiding*

Bijna vijf en twintig jaar geleden stond ik op een vergelijkbare plaats. Europees recht als rechtswerkelijkheid was het onderwerp.<sup>1</sup> Het ging om de beschrijving van de wijze waarop het nieuwe recht bezig was zich een eigen plaats te verwerven, als een modern *ius commune*, tussen het volkenrecht en het nationale recht der Lid-Statens. Daarbij ging het ook om de erkenning van het feit, dat de nationale staat voor sommige doeleinden een te beperkt kader is voor het effectief regelen van bepaalde maatschappelijke problemen. Met vallen en opstaan is die erkenning bereikt. Zoals John Maynard Keynes eens zei : “the difficulty is not to get acquainted with new ideas, it is to get rid of old ones.”

Tot die rechtswerkelijkheid die ik zojuist noemde, behoorde toen nog niet het milieurecht. Wij leefden in een andere tijd waarin meer welvaart, meer economische groei centraal stonden en de negatieve effecten daarvan voor mens en milieu nauwelijks bekend waren. Van milieurecht is eigenlijk pas sprake sinds het begin van de jaren zeventig. Toen pas kreeg de bewustwording met betrekking tot de milieuproblematiek nationaal en internationaal een doorwerking in wetgeving en bestuurlijk optreden. Sinds die tijd is zorg voor het milieu in de meeste industrielanden van een randverschijnsel van de economie geworden tot de kern van een op de toekomst gericht beleid. Van problemen van lokale vervuiling zijn milieuvraagstukken geworden tot essentiële problemen op wereldniveau. Voor het bedrijfsleven is het milieu van bedreiging tot uitdaging geworden. *Changing course* is daarom de boodschap van de Business Council of Sustainable Development ter gelegenheid van de eerder dit jaar gehouden wereld-milieutop in Rio de Janeiro.<sup>2</sup>

Ook de ontwikkelingen in de Europese Gemeenschap hebben in deze periode niet stilgestaan. *Changing course* geldt ook hier. Het mag zo zijn dat het Europees milieubeleid pas sinds de Europees Akte van 1986 een verdrags-

basis heeft, het eerste Europese Milieu-Aktieprogramma dateert reeds van 1973. In de loop van de tijd is - evenals op het nationale vlak - de nadruk steeds meer verschoven van normatieve, wetgevende maatregelen via prikkels ter bevordering van milieuvriendelijk gedrag naar de noodzaak te komen tot een werkelijke integratie van het milieubeleid in andere beleidssectoren als landbouw, vervoer of energie. De weerslag van deze ontwikkeling is onder andere terug te vinden in het nieuwe artikel 2 EG, waarbij als fundamentele doelstelling van de Gemeenschap uitdrukkelijk wordt vermeld het streven naar duurzame groei, d.w.z. een model waarbij de eisen van milieu en economie met elkaar in harmonie zijn. Om dat doel te bereiken is samenwerking op louter intergouvernementele basis tussen onafhankelijke staten ten enenmale ontoereikend.

Op weg daarheen zullen nationale overheden een andere functie moeten vervullen dan voorheen het geval was. Maar er bestaat geen twijfel aan, dat het bereiken van een nieuw evenwicht in de verhouding milieu/economie tevens moet stoelen op een wederzijdse erkenning van de daarbij behorende rolverdelingen tussen Europese instellingen en nationale overheden. En daarmee kom ik op het vraagstuk van de subsidiariteit. In essentie gaat het daarbij om een staatkundige conceptie: dat gezag een democratische legitimatie moet hebben, dat gezag van beneden af moet worden opgebouwd en niet van boven af kan worden opgelegd en dat gezag zo dicht mogelijk bij de burgers moet worden uitgeoefend.

#### *Subsidiariteit als richtsnoer: doos van Pandora of Panacee ?*

De herkenbaarheid van deze elementen in de structuur van de toekomstige Europese Unie zal bepalend zijn voor haar aanvaardbaarheid. Op dit moment kan van geen van de bestaande Europese wetgevende of bestuurlijke instellingen worden gezegd dat zij aan dit beeld beantwoordt. De "Brusselse" bureaucratie - van Commissie of van Raad - wordt door velen als centraliserend en elitair ervaren. Het Europees Parlement, hoewel democratisch verkozen, lijkt veraf te staan van de werkelijkheid van iedere dag. Tegen deze achtergrond is de recente herontdekking van het subsidiariteits-

beginsel als ordeningsprincipe voor de Gemeenschap heel verklaarbaar. In het Verdrag van Maastricht ligt de erkenning besloten, dat overdracht van bevoegdheden aan de Gemeenschap geen doel op zich vormt. Die overdracht moet zijn rechtvaardiging vinden in een betere behartiging van op het spel staande belangen door het hogere, d.w.z. gemeenschapsniveau, dan door de Lid-Staten mogelijk is. Dit vergt in eerste instantie een politieke belangenafweging.

Ik sprak van herontdekking, want het is geen nieuw beginsel, zoals nog vorig jaar in een colloquium in Maastricht (!), speciaal aan dit onderwerp gewijd, uitvoerig is belicht.<sup>3</sup> Aristoteles en de Franse filosoof Proudhon, maar ook de pauselijke encycliek *Quadragesimo Anno* van 1931 spreken erover. Voor de anti-revolutionairen onder U klinkt wellicht het woord "sovereiniteit in eigen kring" vertrouwd in de oren.

Hantering van het beginsel is zeer conjunctureel bepaald, al naargelang de politieke en/of maatschappelijke omstandigheden. Typierend voor het huidige klimaat in de Europese Gemeenschap was deze zomer een vraag van de Britse Europarlementarier Lord O'Hogan of het waar was dat tot harmonisatie van de beeldenaar op Europese postzegels zou worden overgegaan, zodat in de toekomst alle postzegels het portret van President Delors zouden tonen. Het antwoord van de Commissie laat zich raden: de keuze van illustraties op postzegels blijft een nationale competentie! Achter een dergelijke vraagstelling, hoe absurd zij ook moge klinken, gaat een politieke werkelijkheid schuil. Zij vormt een reactie op wat velen ervaren als een 40-jarig eenrichtingsverkeer in de richting van meer Europese integratie, waarbij het zelfstandig handelingsvermogen van de Lid-Staten steeds meer is beperkt. De nadruk op subsidiariteit is ook bedoeld om het proces van wat Timmermans in zijn oratie heeft betiteld met "sluipende integratie"<sup>4</sup> tegen te gaan. Geen van de Gemeenschapsverdragen bakent de nationale en communautaire bevoegdheden duidelijk af. Eerder het omgekeerde is het geval. Kenmerkend voor de bevoegdheidsverdeling tussen Gemeenschap en Lid-Staten is niet zozeer een scheiding, maar veeleer een verstrengeling van bevoegdheden. Met het Verdrag van Maastricht heeft die sluipende integratie nog meer nadruk gekregen door de overdracht van nieuwe beleidsgebieden aan de Gemeenschapsinstellingen. De bevoegdheidsverdeling tussen de instellingen mag in dit driepijlverdrag per terrein verschillen, het netto effect is een

uitbouw van het gezag van "Brussel". De verdere uitbreiding van besluitvorming bij meerderheid van stemmen leidt tot hetzelfde effect.

Invoering van het subsidiariteitsbeginsel in het EG-Verdrag is daarom een poging om een nieuwe richting te geven aan de verhouding tussen Europese Gemeenschap en Lid-Staten. Deze verhouding is niet statisch, maar dynamisch van aard.

Sinds het Deense "nee" tegen het Verdrag van Maastricht, is de discussie over subsidiariteit in een stroomversnelling geraakt. De Europese Raad van juni jl. bevestigde het belang van een strikte toepassing van het beginsel en verzocht de Commissie praktische maatregelen uit te werken. Als eerste resultaat daarvan heeft de Commissie besloten in de considerans van ieder nieuw voorstel toe te lichten waarom een regeling op Europees niveau noodzakelijk wordt geacht. En vorige week nog concludeerde de Europese Raad in zijn verklaring van Birmingham dat alle Gemeenschapsinstellingen (en dus niet alleen de Commissie) het beginsel concreet gestalte dienen te geven met het oog op nadere besluitvorming tijdens de Europese Raad te Edinburgh in december a.s. Maar dat alles lijkt gemakkelijker gezegd dan gedaan.

Subsidiariteit als uitgangspunt voor politiek handelen is zeker waardevol als *principe de bon sens* in de woorden van President Delors. Maar tegelijk moet een zo brede overeenstemming tussen vogels van zeer verschillende pluimage als de Duitse Bondskanselier Kohl, de Britse Premier Major en de Franse President Mitterrand wel tot dubbelzinnigheid leiden. En dat is inderdaad het geval.

Consensus over het woord betekent geenszins consensus over de inhoud. Integendeel. Subsidiariteit lijkt een passepartout voor vele sloten. Het is als met de Britse minister aan wie men vroeg : do you love your wife ? Compared to whom? antwoordde hij.

Zal het beginsel door de Lid-Staten worden gehanteerd als alibi om iedere verdere Europese ontwikkeling af te remmen en om daarmee in de post-Maastricht periode de centrale positie van hun hoofdsteden veilig te stellen? Of zal het leiden tot meer democratie, meer transparantie en meer decentralisatie in de Europese besluitvorming? Daarom is de vraag gerechtvaardigd: Is subsidiariteit voor de EG van de toekomst een doos van Pandora of een Panacee?

Ik wil trachten die vraag te beantwoorden voor wat het toekomstig Europees milieubeleid betreft.

#### *Subsidiariteit in het Verdrag : Artikel 130R lid 4 en Art. 3 B*

In de Europese Akte kwam alleen in het milieuhoofdstuk een bepaling over subsidiariteit voor (art. 130 R lid 4). Het Verdrag van Maastricht heeft dit artikel vervangen door een algemene clausule in artikel 3 B EG.<sup>5</sup> Tesamen met de preambule (besluiten moeten worden genomen "zo dicht mogelijk bij de burger") en de bepaling in artikel B is het subsidiariteitsbeginsel daarmee verheven tot een fundamenteel uitgangspunt van het nieuwe Verdrag.

Er zijn niettemin belangrijke verschillen. Krachtens art. 130R lid 4 is een optreden op gemeenschapsniveau mogelijk als daardoor de milieudoelstellingen beter kunnen worden verwezenlijkt dan door optreden op het niveau van de Lid-Staten. Dit effectiviteitskriterium betekent niet, dat een EG maatregel in alle Lid-Staten afzonderlijk tot betere resultaten moet leiden. Evenmin is nodig dat in het land met het beste milieuniveau de Europese maatregel nog een verdere verbetering oplevert. Het gaat erom, dat de betrokken maatregel in de Gemeenschap *als geheel* tot een bepaalde meerwaarde leidt. Daarvoor kunnen geen algemene criteria in abstracto worden ontwikkeld. Evenmin is hier een kwantificering mogelijk. Het gaat om een afweging van geval tot geval, waarbij uiteindelijk een politiek waardeoordeel door de Raad doorslaggevend is. Een bevoegdheidsnorm die het optreden van de Gemeenschap inperkt, is in deze bepaling zeker niet te lezen.<sup>6</sup>

Men zou zelfs het omgekeerde kunnen stellen. In de rechtspraak van het Hof m.b.t. het *effet utile* is steeds een ruime uitleg gegeven aan de bij het Verdrag aan de Gemeenschap overgedragen bevoegdheden.<sup>7</sup> Eerder dan een barrière voor verdere bevoegdheidsafstand aan de EG kan men via het doelmatigheids- of effectiviteitskriterium het subsidiariteitsbeginsel tevens definiëren als een voorwaarde - ja een plicht - om onder omstandigheden op te treden.<sup>8</sup>

De formulering van art. 3B lid 2 is daarentegen een geheel andere. Hier is niet de effectiviteit als toetssteen gehanteerd, maar het begrip noodzakelijkheid.

Het is dan aan de Gemeenschap te bewijzen of een initiatief noodzakelijk is. Wat effectief is, behoeft nog niet noodzakelijk te zijn. Evenmin als art. 130R lid 4 bevat art. 3B een bevoegdheidsnorm, maar aan de *uitoefening* van de bevoegdheden, die aan de Gemeenschap zijn toegekend, wordt een veel scherpere grens gesteld.<sup>9</sup>

In feite gaat het om een cumulatieve toetsing. Aan de negatieve voorwaarde dat de maatregelen niet voldoende op nationaal niveau kunnen worden behartigd, wordt de positieve eis van het effectiviteitskriterium van art. 130R lid 4 toegevoegd. Door de noodzakelijkheidstoets voorop te stellen wordt een eventueel verlies aan effectiviteit op de koop toe genomen vanwege het hogere belang dat aan het optreden van de Lid-Staten (en dus niet aan dat van de Gemeenschap) wordt gesteld. Ook hier gaat het eerder om een politiek richtsnoer dan om een juridisch afdwingbare verplichting.

Niettemin moet de vraag gesteld worden naar de juridische toetsbaarheid, nu het subsidiariteitsbeginsel in het operationeel deel van het Verdrag - en niet in de preambule, zoals oorspronkelijk was voorzien - is opgenomen. In beginsel moet men deze vraag positief beantwoorden.<sup>10</sup> Het Hof van Justitie kan subsidiariteit behalve als hulpmiddel bij de interpretatie ook hanteren als middel bij het onderzoek naar de rechtsgeldigheid van gemeenschapshandelingen. Maar de praktische betekenis hiervan zal gering zijn. Het Hof is altijd terughoudend waar het gaat om de beoordeling van de opportuniteit van door de politieke instellingen gemaakte beleidskeuzes. Bovendien is het de vraag of het subsidiariteitsbeginsel inhoudelijk veel toevoegt aan het in art. 3B lid 3 ook reeds opgenomen beginsel van evenredigheid of proportionaliteit. Hierover bestaat reeds een uitvoerige jurisprudentie. Ten aanzien van dit laatste beginsel stelt Van Gerven dat de rechter de gelegenheid heeft een concrete (zij het marginale) afweging te verrichten. Daarentegen is de beoordeling of een bepaalde bevoegdheidsuitoefening op een hoger dan wel op een lager overheidsniveau moet plaats vinden van veel algemener aard en daarmee voor de rechter moeilijker te beoordelen.<sup>11</sup> De vraag naar de rechtstreekse werking van het subsidiariteitsbeginsel moet dan ook negatief worden beantwoord. De bepaling van art. 3B lid 2 voldoet aan geen van de criteria die het Hof aan de rechtstreekse werking stelt.

Tenslotte is het van belang te constateren, dat het beginsel zich richt tot alle instellingen van de Gemeenschap - Raad, Commissie en Europees Parle-

ment. Een verschuiving in het inter-institutionele evenwicht, bijv. in de zin van een wijziging in het recht van initiatief van de Commissie, kan in de tekst niet worden gelezen.

#### *Criteria voor subsidiariteit*

Na deze theoretische analyse is het tijd nader in te gaan op de subsidiariteitscriteria waaraan in de praktijk het optreden van de Gemeenschap op milieugebied kan worden getoetst.

Vier criteria komen daarvoor in eerste aanleg in aanmerking :

- a het *schaaleffekt*. Artikel 3B lid 2 spreekt over "omvang en gevolgen" die gemeenschapsoptreden kunnen vereisen. Door hun aard hebben vele milieu-aantastingen een grensoverschrijdend karakter, regionaal (water- of luchtverontreiniging), dan wel globaal (aantasting van de ozonlaag door CFK's, CO<sub>2</sub> toename als gevolg van klimaatverandering). Optreden van de Gemeenschap vindt in dit schaaleffekt zijn rechtvaardiging.
- b het *integratiebeginsel*. Aangezien de eisen van milieubescherming in de andere gemeenschapspolitieken moeten worden geïntegreerd, kan de Gemeenschap krachtens het integratiebeginsel gedwongen worden maatregelen te nemen. Het is immers evident, dat indien op een bepaald gebied gemeenschapsbeleid bestaat dat nadelige effecten voor het milieu kan opleveren, de Gemeenschap ook milieumaatregelen moet kunnen treffen om deze nadelige effecten tegen te gaan. Ik denk bijv. aan maatregelen ter beperking van de nitraatverontreiniging in de landbouw, aan energiebesparingsmaatregelen of aan regelingen op het gebied van het transport. Maar erkend moet worden dat m.b.t. integratie zowel nationaal als Europees nog een lange weg gegaan moet worden, zoals ook het Europees Rekenhof kortgeleden nog constateerde.<sup>12</sup>
- c het *voorzorgsbeginsel*. Dit beginsel biedt een aanknopingspunt voor gemeenschapsactie in combinatie met de bepaling dat optreden c.q. niet optreden van de Gemeenschap mede moet worden afgewogen in verband

met de voordelen dan wel de lasten die het optreden oplevert. Een op duurzame ontwikkeling gericht beleid zal steeds meer het voorzorgsbeginsel hanteren. Daarmee is niet gezegd dat steeds normatieve maatregelen moeten worden getroffen. Het kan ook zijn dat via stimulerende maatregelen aan het beginsel inhoud wordt gegeven (bijv. eco-label, eco-audit, gedragscodes).

- d *gevolgen voor de interstatelijke handel.* Het gaat hier om maatregelen in de sfeer van art. 100 A die “een hoog beschermingsniveau vereisen”. Indien produkt- dan wel emissienormen in de Gemeenschap van elkaar afwijken, is spoedig sprake van concurrentievervalsing of handelsbelemmering.

#### *Subsidiariteit en milieu : een nadere uitwerking*

De opname van een subsidiariteitsbepaling in het Verdrag van Maastricht is voor de Gemeenschap als geheel zeker een element van vernieuwing. Maar voor de milieupolitiek van de EEG is dit geenszins het geval. Zoals ik al zei, is deze reeds voordat de Europese Akte aan de milieupolitiek een verdragsbasis gaf, gestoeld geweest op het subsidiariteitsbeginsel.

Immers, of het nu ging om maatregelen ex art. 100 EEG of ex art. 235 EEG, dan wel om een combinatie van beide artikelen, centraal stond steeds de noodzaak van besluitvorming op basis van unanimité van de Lid-Staten. Deze hebben daardoor vanaf de eerste milieumaatregelen in 1973 alle wetgeving op Europees niveau gelegitimeerd.

Na de totstandkoming van de Europese Akte, bepaalt Artikel 130 R lid 4: “Op milieugebied treedt de Gemeenschap op wanneer de in lid 1 vermelde doelstellingen beter op het niveau van de Gemeenschap dan op dat van de Lid-Staten afzonderlijk kunnen worden verwezenlijkt”.

De subsidiariteitsgedachte in de Europese Akte wordt verder onderstreept doordat de Lid-Staten grotendeels verantwoordelijk blijven voor de financiering en uitvoering van het Europees milieubeleid (art. 130 R lid 4 laatste zin)

en hun bevoegdheid tot het sluiten van internationale akkoorden niet wordt aangetast (art. 130 R lid 5). Bovendien is unanimité door de Raad vereist (art. 130 S). Daardoor wordt verhinderd dat er een “ongewenste” EEG bevoegdheid ontstaat en tenslotte geeft artikel 130 T de Lid-Staten de mogelijkheid om strengere milieumaatregelen te nemen, mits deze verenigbaar zijn met het Verdrag. Al deze bepalingen gaan uit van de gedachte van een gedeelde verantwoordelijkheid voor het milieubeleid tussen de EEG en de Lid-Staten. Sommige auteurs gaan zelfs zo ver te stellen, dat deze bepalingen niet nodig waren om een optreden van de Gemeenschap op milieugebied te rechtvaardigen.<sup>13</sup>

Zelfs artikel 100 A EEG, waarvan als kernbepaling voor de totstandkoming van een binnenmarkt een sterk harmoniserende werking is uitgegaan, bevat voor wat de milieudimensie betreft een element van subsidiariteit. Artikel 100 A lid 3 verplicht de Commissie om op milieugebied “een hoog beschermingsniveau” als uitgangspunt te nemen. Niettemin laat lid 4 onder bepaalde omstandigheden institutioneel de mogelijkheid voor de Lid-Staten open om verdergaande beschermende maatregelen te nemen. Aan deze bepalingen ligt de gedachte ten grondslag dat het nationale beschermingsniveau niet door communautair ingrijpen dient te worden verlaagd.

Al deze elementen hebben ertoe bijgedragen, dat het Europees milieubeleid vanaf het begin een breed draagvlak heeft gehad. Waar mogelijk heeft de Raad artikel 130 S als rechtsbasis gehanteerd, zelfs waar de Commissie artikel 100 A had voorgesteld. De afgelopen jaren is het vaak een ritueel geworden dat de Raad de rechtsbasis van voorstellen van de Commissie in die zin veranderde, nadat éénmaal een akkoord over de inhoud was bereikt. Daarmee heeft de Raad onderschreven dat maatregelen op communautair niveau genomen moeten worden en tevens de subsidiariteitsvraag beantwoord. Tegelijk heeft de Raad de weg opengehouden voor het treffen van nationale aanvullende of verdergaande maatregelen conform art. 130 T EEG. Het is in dit verband essentieel te vermelden, dat de Europese milieupolitiek als enige politiek vanaf het begin is opgebouwd op basis van communautaire meerjarenprogramma's die de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement voorlegt. Alvorens de Commissie specifieke voorstellen indient,

hecht de Raad eerst zijn goedkeuring aan de algemene strekking van het desbetreffende programma en legt bepaalde prioriteiten vast, onder uitdrukkelijke verwijzing naar het subsidiariteitsbeginsel.<sup>14</sup>

Het nieuwe Verdrag van Maastricht heeft in artikel 130 S lid 3 EG deze werkmethode voortgezet. Dit artikel bepaalt dat de Raad algemene actieprogramma's vaststelt, waarin de te verwezenlijken prioritaire doelstellingen worden vastgelegd. In de toekomst zal het Europees Parlement bij de vaststelling daarvan een aanzienlijk sterker inspraakrecht krijgen, omdat het mede instemming moet geven overeenkomstig de zogenaamde Artikel 189 B procedure.

Ook het Vijfde Milieu-actieprogramma "Op Weg naar Duurzame Ontwikkeling" dat de Europese Commissie op 18 maart jl. heeft aangenomen, staat uitdrukkelijk in het teken van subsidiariteit. Tegelijk plaatst het dat begrip in het bredere perspectief van een gedeelde verantwoordelijkheid van alle betrokkenen.

Betrokkenen zijn zowel verschillende overheden (Europese, nationale, regionale en lokale overheden), als het bedrijfsleven in ruime zin en de bevolking als zodanig. Daarnaast wijst het programma een vijftal doelgroepen (industrie, energie, vervoer, landbouw en toerisme) aan als gebieden waarop bij voorrang actie moet worden ondernomen. En tenslotte wordt een breder milieu instrumentarium voorgesteld. Het milieubeleid zal niet langer vooral op normatieve regelgeving moeten zijn gebaseerd. Daarnaast zijn marktgerichte instrumenten (inclusief economische en fiskale maatregelen en convenanten), horizontale steunmaatregelen, (zoals onderzoek, informatie en edukatie) en financiële steunregelingen vereist. In een dergelijke aanpak ligt de subsidiariteitsgedachte vanaf het begin besloten. Het gaat dan niet zozeer om de vraag welke maatregelen op welk niveau moeten worden genomen, met uitsluiting van andere niveaus. Veeleer is het zaak om de verschillende instrumenten en groepen betrokkenen op het juiste niveau te combineren. Om een bepaald doel te bereiken of een bepaald probleem op te lossen zal de nadruk liggen op de communautaire/nationale/regionale of lokale overheid, terwijl men in een ander geval moet kijken naar het bedrijfsleven of de konsument. Het zal derhalve steeds een politieke afweging

zijn welk niveau een leidende - maar niet exclusieve - rol bij de verschillende maatregelen zal spelen.

Een gedeelde verantwoordelijkheid komt voorts tot uiting in het feit dat naar de vorm in vele gevallen kaderwetgeving is gehanteerd. Ik denk bijvoorbeeld aan de Waterrichtlijn van 1976 inzake de verontreiniging door gevaarlijke stoffen in het aquatisch milieu (76/464), aan de Afvalstoffenrichtlijn van 1975 (75/442) of aan de Richtlijn met betrekking tot toxisch en gevaarlijk afval (78/319). Op basis van deze kaderwetgeving werd aan de Lid-Staten gevraagd nationale programma's op te stellen voor de inhoud waarvan zijzelf in eerste aanleg de verantwoordelijkheid dragen. De Commissie heeft daarbij vooral de taak om coördinerend en toezichhoudend op te treden.

Een kenmerk van vele milieumaatregelen is verder dat zij procedurele maatregelen opleggen. Ik noem de Richtlijn van 1985 (85/337) waarin Lid-Staten gevraagd wordt bepaalde openbare en particuliere projecten aan een milieu-effekt rapportage te onderwerpen. Deze beoordeling van milieu-effecten is van belang in verband met het in het Verdrag opgenomen preventiebeginsel. Maar de Lid-Staten blijven uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor de beslissing over betrokken projecten (aanleg van een autoweg, vestiging van een industrie) en de afweging van de verschillende belangen die daarbij een rol spelen. De Gemeenschap schrijft slechts voor dat de noodzakelijke informatie wordt gegeven die een afgewogen besluitvorming mogelijk maakt, met inbegrip van een redelijke raadpleging van het publiek. Diezelfde procedurele benadering kenmerkt ook de in 1990 tot stand gekomen Richtlijn inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (90/313). Aan de Lid-Staten wordt gevraagd om de vrije toegang tot milieu-informatie waarover de overheidsinstanties beschikken en de verspreiding daarvan volgens bepaalde grondregels te waarborgen.

Het feit dat veelal kaderwetgeving is gehanteerd, houdt nauw verband met de hantering van de richtlijn als het belangrijkste normatieve instrument van milieubeleid. Van de ruim 200 wettelijke milieumaatregelen in de Gemeenschap heeft meer dan 90% de vorm van een richtlijn. De richtlijn is bindend "ten aanzien van het te bereiken resultaat", maar laat aan de nationale



instanties de bevoegdheid "vorm en middelen" te kiezen (art. 189 EEG). Ook al is de verhouding tussen "resultaat" en "vorm en middelen" een vloeiende, per definitie dient de richtlijn een beleidsmarge aan de Lid-Staten te laten.<sup>15</sup> Hierin ligt opnieuw de erkenning van subsidiariteit als leidraad besloten. Zowel in de fase van de belevingsvorming, als in die van de uitvoering heeft het Europees milieurecht dit uitgangspunt in het algemeen gerespecteerd. Meer in detail gaande richtlijnen komen grotendeels voor bij maatregelen die een sterke band met de gemeenschappelijke markt vertonen of waar concrete reductiedoelstellingen voor emissies van gevaarlijke stoffen een cijfermatige detaillering van de verplichtingen van de Lid-Staten vereisen.

De verordeningsvorm is slechts bij uitzondering gekozen. Dat is vooral het geval waar het de omzetting c.q. uitwerking van internationale afspraken betreft, inclusief het treffen van in- of exportmaatregelen.<sup>16</sup> En verder is de verordeningsvorm gehanteerd waar dit institutioneel vereist was (bijv. de oprichting van het Europees Milieuagentschap (1210/90) en van het zogenaamde LIFE-fonds ter financiering van bepaalde milieuprojecten (1973/92).

#### *Subsidiariteit in de praktijk*

Toetsing aan de eerder genoemde criteria van subsidiariteit geeft aan dat in het algemeen de Europese milieuwetgeving het subsidiariteitsbeginsel in acht heeft genomen. Ik plaats daarbij wel twee kanttekeningen. Bepaalde Europese richtlijnen uit de jaren zeventig zijn in retrospectief in hun uitwerking te rigide en te gedetailleerd geweest. Ik denk daarbij aan de richtlijnen met betrekking tot de waterkwaliteit. Maar ik voeg daar meteen aan toe, dat ondanks voorstellen door de Commissie de Raad nooit gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om artikel 130S lid 2, d.w.z. de invoering van de gekwalificeerde meerderheid, te overwegen voor de technische aanpassing van zulke richtlijnen. Evenmin heeft de Raad via komiteeprocedures de toepassing van deze wetgeving in de praktijk willen versoepelen. Een dergelijk voorstel is al jaren geblokkeerd door een van de Lid-Staten.

Een tweede kanttekening is de volgende: Er is wellicht aanleiding in de toekomst een onderscheid te maken tussen maatregelen inzake natuurbescherming en die m.b.t. dierenbescherming. Het is evident dat de laatste

categorie sterke steun ondervindt bij het Europees Parlement. Ik denk daarbij aan de "Eurogroup for animal welfare".

T.a.v. natuurbescherming is het beslissend criterium voor EG-handelen in een aantal gevallen duidelijk. Het spreekt voor zich dat de bescherming van leefgebieden van al dan niet bedreigde trekvogels in Nederland weinig zinvol zou zijn, indien dergelijke gebieden in andere Lid-Staten op de trekroute zouden verdwijnen of wanneer de betreffende vogels in andere Lid-Staten onbepaald zouden kunnen worden gevangen en bejaagd. Dat is dan ook de ratio achter de Europese Vogelrichtlijn die de Lid-Staten sinds 1979 verplicht een groot aantal trekvogelgebieden te beschermen en de jacht op de meeste soorten te verbieden (79/409).

De vorig jaar aangenomen Habitatrichtlijn ter bescherming van biotopen van Europese betekenis heeft deze lijn terecht voortgezet en uitgebouwd (92/43). De algemene erkenning van de ondoeltreffendheid van individuele nationale maatregelen in deze en andere gevallen wordt ook bevestigd door het bestaan van internationale overeenkomsten als de Conventie van Washington (beter bekend als CITES). De noodzaak van een geharmoniseerde toepassing van deze Conventie door de Gemeenschap staat buiten kijf.

Anders is het gesteld met maatregelen op het gebied van de dierenbescherming. Waar het gaat om de productie van voor de consumptie bestemd vee, kunnen maatregelen op gemeenschapsniveau noodzakelijk zijn ter voorkoming van concurrentievervalsing door het hanteren van verschillende normen. Ik denk bv. aan gemeenschapsmaatregelen m.b.t. legbatterijen (88/166) of aan de harmonisatie van slachtmethoden (91/C314).<sup>18</sup> Datzelfde geldt echter niet voor eentreeks van zogenaamd sportieve activiteiten waarbij dieren betrokken zijn. Een verbod op bijvoorbeeld stieregevechten valt op geen enkele manier onder gemeenschapscompetentie en is dus een zaak die de Lid-Staten zelf moeten reguleren.

Het wellicht belangrijkste succes van de Europese milieuwetgeving tot dusver is dat alle Lid-Staten thans een omvattend beleids- en wetgevingskader hebben, dat slechts enkele van hen zouden hebben gehad zonder bijdragen van de kant van de Gemeenschap. Het belang dat de Europese burger aan deze ontwikkelingen hecht, blijkt keer op keer uit de hoge cijfers

die het Europees milieubeleid scoort op de Eurobarometer opiniepeilingen. Aan de andere kant is het grootste gebrek van de Europese milieupolitiek gelegen in het feit dat tenuitvoerlegging en handhaving door de Lid-Staten in vele gevallen volstrekt onvoldoende en ook ongelijk is. De Gemeenschap staat hier voor een serieus probleem. Gedeelde verantwoordelijkheid of subsidiariteit vereist wel dat iedereen zijn bijdrage levert - *it takes two to tango*. De Lid-Staten zijn verplicht alle maatregelen te treffen om hun verdragsverplichtingen na te komen (art. 5 EEG). Want waar het de uitvoering van de nationale programma's betreft, blijft er veel te wensen over. Wat te denken bv. van het feit dat 16 jaar na de aanvaarding van de richtlijn m.b.t het aquatisch milieu (76/464) slechts één Lid-Staat een nationaal programma heeft aangenomen waarop de zogenaamde "grijze lijst" stoffen zijn aangeduid en dat van de 129 "zwarte lijst" stoffen niet meer dan 20 op gemeenschapsniveau zijn geregeld? In diezelfde tijd is de algehele kwaliteit van de gemeenschapswateren geleidelijk aan achteruit gegaan, hoewel er bepaalde uitzonderingen bestaan. Op het gebied van het afvalbeheer - één van de ernstigste problemen waar wij op milieugebied thans voor staan - doet zich hetzelfde probleem voor. Nog steeds ontbreken vele nationale programma's ter uitvoering van de richtlijnen die al in 1975 resp. 1978 voor afval en gevaarlijke afval werden opgesteld. Ik kom hier bij de bespreking van de handhavingsproblematiek op terug.

#### *Gemeenschappelijke markt en milieu*

Maar eerst nog een enkele opmerking over twee onderwerpen, te weten de relatie tussen gemeenschappelijke markt en milieu en de globale dimensie van het Europees milieubeleid.

Allereerst dan de gemeenschappelijke markt en milieu. Zoals art. 100 A al aangeeft, bestaat tussen beide een nauwe band. Ongetwijfeld gaat van de gemeenschappelijke markt een harmoniserende invloed uit. De interne markt stelt hier dwingende eisen en voor subsidiariteit bestaat maar een zeer beperkte ruimte. Om technische handelsbelemmeringen of concurrentievervalsing tegen te gaan, is het gewenst, dat produkt- en emissienormen m.b.t chemische produkten of motorvoertuigen niet te veel van elkaar afwijken.

Datzelfde geldt ook voor de reglementering m.b.t de verpakking van gevaarlijke stoffen. Harmonisatie betekent echter niet gelijkschakeling. Er is alle aanleiding op dit punt niet een te dogmatische houding in te nemen. Sinds het arrest van het Hof van Justitie 2/90 van 9 juli jl. (Commissie tegen Koninkrijk België) is duidelijk, dat afval als goed met commerciële waarde in de zin van het Verdrag moet worden aangemerkt. Maar ook is duidelijk, dat specifieke regels voor verwerking of uiteindelijke opslag nodig zijn. Daarbij moeten de in het Verdrag van Basel genoemde beginselen van nabijheid en zelfvoorziening worden gerespekteerd. Afvaltoerisme moet worden tegengegaan en daarom is het wenselijk dat de in- en uitvoer van afval aan zware beperkingen wordt onderworpen. De Europese Gemeenschap produceert jaarlijks niet minder dan 2 miljard ton afval. Duitsland exporteert per jaar alleen al ruim 1.1 miljoen ton naar andere industrielanden. Zo vindt door het ontbreken van afvalverwerkingsinstallaties in steden als Heidelberg en Ulm de verwerking van hun totale afvalproductie in Toulouse plaats. Dat zijn onaanvaardbare situaties. In dat licht gezien is het begrijpelijk, dat de Franse regering krachtige maatregelen nam door deze zomer een absoluut invoerverbod in te stellen.<sup>17</sup> Men moet overigens het kind niet met het badwater weggooien. De EG-Milieuraad heeft afgelopen dinsdag zijn politieke goedkeuring gegeven aan een communautair afvalregime. In bepaalde gevallen is ook de mogelijkheid voorzien van een invoerverbod van afval. Maar gelukkig heeft de Raad de verleiding weerstaan om voor een "renationalisering" van het afvalbeleid te kiezen. Discriminatie naar nationaliteit is juridisch onverenigbaar met het EG-Verdrag. Dat houdt ook verband met een inhoudelijk probleem.

In geen van de Lid-Staten is een afdoende thuiscapaciteit ontwikkeld. Zolang dat het geval is, zal het gevaar van illegale storting maar ook het gevaar van illegale export blijven bestaan. Uiteindelijk is daarom alleen een permanente oplossing te bereiken via een communautair gesanctioneerd en waterdicht systeem van samenwerking tussen overheden over de grenzen heen.

Een dogmatische opstelling is evenmin gewenst m.b.t. fiscale en economische stimuleringsmaatregelen om milieuvriendelijk gedrag te bevorderen. Op deze plaats staande ben ik verheugd dat de Europese Commissie destijds de Nederlandse subsidies om de versnelde invoering van drie-weg katalisatoren

te bevorderen, uiteindelijk heeft aanvaard, ook al waren bepaalde Lid-Staten van mening dat sprake was van concurrentievervalsing. Subsidiariteit is ook grondslag geweest voor het tot stand komen van het Europese ecolabel : Europese criteria, maar nationale toekenning. Een ander recent voorbeeld van subsidiariteit is het voorstel voor een Europese verpakkingsrichtlijn dat onlangs bij de Raad is ingediend.<sup>19</sup> Europese recyclingspercentages worden vastgesteld, maar de uitwerking wordt aan de nationale overheden c.q. industrie overgelaten.

Kortom, vanuit Europese optiek begint zich, waar het de relatie gemeenschappelijke markt/milieu betreft, langzamerhand een evenwicht af te tekenen, waarbij subsidiariteit een belangrijk uitgangspunt is.

### *Globale milieuvraagstukken*

Tot dusver heb ik vooral gesproken over subsidiariteit in de zin van beleidsruimte voor de Lid-Staten met handhaving van een communautair kader. Waar het gaat om pan-Europese of globale milieuvraagstukken als de aantasting van de ozonlaag, klimaatsverandering, verlies van bio-diversiteit of ontbossing van tropische en subtropische regenwouden dient daarentegen optreden van de Gemeenschap centraal te staan. Nationaal handelen alléén is ten enenmale ontoereikend. Steeds meer wordt erkend dat problemen op mondiale schaal een ernstige bedreiging vormen voor het ecologisch evenwicht van onze planeet. Daarbij gaat het niet meer alleen om de economisch-politieke dimensie. Milieuvraagstukken raken steeds meer met vraagstukken van internationale veiligheid vervlochten. Laat ik slechts een enkel cijfer noemen : in deze eeuw is de wereldbevolking verdrievoudigd; 80 % van deze groei dateert van na 1950 en verwacht wordt dat de bevolking de komende 50 jaar nog eens zal verdubbelen. Berekeningen tonen aan dat een verdubbeling van het BNP van China in de komende 10 jaar met een gelijkblijvende energie-intensiteit de bouw van niet minder dan 240(!) electriciteitscentrales (ieder met een capaciteit van 750 megawatt) vereist. Dit zijn cijfers die verlamdend kunnen werken.

Tegen deze achtergrond heeft de Europese Raad in Dublin in juni 1990 uitdrukkelijk gewezen op de bijzondere verantwoordelijkheid van de Gemeenschap, een oproep die zijn weerslag heeft gevonden in de nieuwe

taakstelling van de Gemeenschap in artikel 130R lid 1, 4de streepje - te weten "bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen". Een reeds eerder ingezette ontwikkeling wordt hierdoor bevestigd. De Gemeenschap is reeds verdragsluitende partij bij vele internationale milieuverdragen. Zij speelt een leidende rol bij de uitvoering en verdere aanscherping van het Verdrag van Wenen en de daarop gebaseerde protocollen van Montreal en Londen die beogen de aantasting van de ozonlaag tegen te gaan. De Gemeenschap heeft ook kort geleden nog in Rio de Janeiro de Verdragen inzake klimaatsverandering en bio-diversiteit ondertekend. Wij bevinden ons hier op het gebied van de zogenaamde gemengde akkoorden, hetgeen inhoudt dat naast de Gemeenschap ook de Lid-Staten of sommige daarvan partij zijn. Meer dan in de uitoefening van een juridische bevoegdheid ligt in de aanwezigheid van de Gemeenschap als verdragsluitende partij de erkenning besloten dat milieuproblemen in toenemende mate strategische vraagstukken van buitenlands beleid zijn geworden. De Gemeenschap vormt een bindend element voor de posities van de Lid-Staten, en zelfs daarbuiten, zoals steeds meer in de relatie met de EVA-landen het geval is.

Deelname van de Gemeenschap aan internationale milieu-onderhandelingen voegt een extra gewicht toe aan de nationale dimensie. Het meest sprekende voorbeeld van een gerichte Europese strategie is wellicht geweest het Verdrag van Rio de Janeiro betreffende klimaatsverandering. Hoewel dit Verdrag naar de mening van velen is achter gebleven bij de verwachtingen, is het gesloten front van de Europese landen via de Europese Gemeenschap (waarbij de EVA-landen zich al in een vroeg stadium hebben aangesloten) zeker beslissend geweest voor de uiteindelijke aanvaarding daarvan ook door de Verenigde Staten. Hier is een proces in gang gezet dat in de komende jaren naar verwachting nog in betekenis zal toenemen.

Het zou daarom van groot belang zijn indien de Gemeenschap, die reeds als deelnemer aanwezig was tijdens de wereldmilieutop, lid zou kunnen worden van de zogenaamde Commission on Sustainable Development, die de follow-up van Rio op zich zal nemen. Gezamenlijk optreden van de Gemeenschap en de Lid-Staten op het terrein van de internationale milieuvraagstukken (met inbegrip van deelname aan multilaterale financieringsmechanismen als

bijv. de Global Environment Facility) is steeds meer een gebiedende eis. Lid-Staten blijven in de volwaardige erkenning van deze noodzaak echter buitengewoon terughoudend. En Nederland vormt hierop helaas geen uitzondering. Toepassing van het subsidiariteitsbeginsel terzake van de bovenregionale of globale milieuvraagstukken zou op termijn dienen te betekenen dat het leiderschap bij de Gemeenschap (en niet bij de Lid-Staten) berust. Maar zo ver zijn wij nog lang niet. Het bovenstaande toont tevens aan hoe onjuist het zou zijn het subsidiariteitsbegrip te versmallen tot een vraagstuk van louter bevoegdheidsafbakening tussen Lid-Staten en Gemeenschap : het is op dit gebied niet een kwestie van of.. of maar van en .. en, een duidelijk voorbeeld van gedeelde verantwoordelijkheid en complementariteit.

#### *Uitvoering en Controle*

En daarmee kom ik tenslotte op het vraagstuk van de uitvoering en de controle op de uitvoering van het Europees milieurecht. De basisregel is vervat in artikel 130 R lid 4, (gehandhaafd in artikel 130 S lid 4 van het Verdrag van Maastricht). Deze is dat de Lid-Staten in eerste aanleg verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het milieubeleid. Maar tevens draagt art. 155, eerste streepje, de Commissie het toezicht op van de toepassing door de Lid-Staten van het Verdrag en het daarop stoelende secundaire gemeenschapsrecht. Daarbij heeft zij het recht zich in laatste aanleg via de ingebrekestellingsprocedure van artikel 169 tot het Hof van Justitie te wenden. In een Verklaring betreffende de tenuitvoerlegging van het gemeenschapsrecht bij het Verdrag van Maastricht wordt nog eens uitdrukkelijk bevestigd, dat de Lid-Staten verantwoordelijk zijn voor de "volledige en nauwkeurige" omzetting in het nationale recht binnen de gestelde termijnen van de tot hen gerichte richtlijnen. In de woorden van de verklaring moet dat ertoe leiden dat "het gemeenschapsrecht even strikt en doeltreffend wordt toegepast als het nationale recht". Op milieugebied zijn wij nog ver van de verwezenlijking van dit ideaalbeeld verwijderd.

Uit de gedetailleerde verslagen die de Commissie sinds 1990 voor het Europees Parlement opstelt, blijkt dat richtlijnen veelal te laat en onvolledig in nationaal recht worden omgezet. Maar het belangrijkste probleem is

gelegen in de operationele toepassing. Nationale beheersprogramma's met betrekking tot afval, natuur of water ontbreken veelal geheel, ondanks de aanvaarding daarvan door de Lid-Staten. Vorige maand heeft het Europees Rekenhof daarop nog in het eerder vermelde verslag gewezen.<sup>20</sup>

Behoudens bepaalde uitzonderingen wordt onvoldoende en niet-tijdige informatie aan de Commissie opgestuurd over die effectieve toepassing. Het is te hopen dat de vorig jaar aanvaarde Rapportagerichtlijn (91/692) in deze situatie verbetering zal brengen. In de praktijk is thans het belangrijkste controle-instrument van de Commissie de particuliere klachtenprocedure (8 in 1984, meer dan 500 in 1991 en tot nu toe in 1992 ruim 500). De stijgende toename van het aantal klachten heeft zeker geleid tot een verhoogde druk op de nationale administraties om controle op de uitvoering serieuzer te nemen. Maar anderzijds is het duidelijk dat een verdere toename van het aantal klachtenprocedures bij de Commissie alleen al uit het oogpunt van beheer een onmogelijke zaak wordt.

Vanuit het subsidiariteitsoogpunt is de noodzaak van een communautaire controle sinds de Europese Akte tot dusver nog door niemand betwist. Alleen de Commissie kan met voldoende gezag waken over wat vaak het *level playing field* wordt genoemd.

Dat in bepaalde gevallen scherpe kritiek op de controle door de Commissie is geuit, heeft vooral te maken met de omstandigheid dat een actief milieubeleid door de Commissie in sommige gevallen onvermijdelijk leidt tot conflicten met andere belangen. Maar dat tast het principe van een communautaire controle niet aan. In die zin versta ik ook de druk vanuit de Lid-Staten om eerder te streven naar een betere dan een verminderde controle op de uitvoering van de Gemeenschapsrichtlijnen.

Vorig jaar is onder het Nederlandse voorzitterschap aan dit onderwerp een informele milieuraad gewijd. Sindsdien zijn twee interessante suggesties gedaan.

Allereerst is er de gedachte van een EG-netwerk van nationale milieuspecteurs voor een betere uitwisseling van informatie en ervaring. Daarnaast wordt overwogen om bij het Europees Milieu Agentschap een afdeling

op te richten met als taak de kwaliteitsbewaking (en waar nodig -verbetering) van nationale handhavingssystemen. Beide gedachten gaan uit van een nauwe samenwerking van communautaire en nationale administraties.

Maar ook andere verbeteringen via een nauwere betrokkenheid van de Lid-Staten bij de uitvoering van het milieubeleid zijn gewenst. Ik noemde al de betere rapportage. Te denken valt ook aan meer transparantie bij de nationale besluitvorming op milieugebied en aan de invoering van verbeterde nationale klachtenprocedures. Dat alles zou een aanzienlijke verlichting voor de Commissie betekenen. Men mag niet vergeten, dat juist het ontbreken van nationale klachtmogelijkheden en de tegenwerking bij de behandeling van klachten op nationaal niveau tot de overbelasting van het communautair apparaat heeft geleid.

De conclusie is derhalve dat een versterking van een gedecentraliseerde controle geboden is, maar een overlaten van een controle op de uitvoering aan de Lid-Staten ongewenst.

Uiteindelijk zou dit ook het bestaan en de geloofwaardigheid van de Gemeenschap als rechtsgemeenschap aantasten. Want daar gaat het uiteindelijk om : recht dat éénmaal is vastgesteld moet worden toegepast, ook op het gebied van het milieu.

### *Doos van Pandora of Panacee ?*

Het wordt tijd deze beschouwingen af te ronden en een antwoord te geven op de eerder gestelde vraag : is subsidiariteit op milieugebied een doos van Pandora of een Panacee ?

In het huidige klimaat van herbezinning na de Deense en Franse referenda op de toekomst van de Europese Unie wordt sterk de nadruk gelegd op de noodzaak het optreden van de Gemeenschap te beperken tot het strikt noodzakelijke en de Lid-Staten maximale beleidsruimte te laten. Deze herbezinning is gewenst niet om redenen van tactiek, maar van substantie.

Ik zei al eerder dat het netto effect van het Verdrag van Maastricht een uitbouw is van het gezag van de Europese instellingen. Alles afwegende is het Verdrag van uit Europees gezichtspunt een kwalitatieve sprong voorwaarts, ook op het terrein van het milieu.

Maar tegelijk geldt ook : het Europa van de toekomst zal pluriform zijn, of het zal niet zijn. Ruimte voor nationale en regionale identiteiten vormt van die pluriformiteit een wezenlijk onderdeel. Op milieugebied betekent dat erkenning van de grote diversiteit die tussen de Lid-Staten bestaat, veroorzaakt door klimatologische en geografische factoren, maar ook door verschillen in socio-economische structuur.

Die diversiteit is in de loop der jaren slechts groter geworden, met name na de toetreding van de zuidelijke Lid-Staten. Erkenning van het subsidiariteitsbeginsel is vanuit die optiek a.h.w. vanaf het begin in de Europese milieupolitiek ingebouwd en zonder deze erkenning zou het Europees milieurecht nooit de vlucht van de laatste twintig jaar hebben kunnen nemen.

Ik hoop dat in het bovenstaande genoegzaam te hebben aangetoond : kaderwetgeving met nadruk op nationale beheersprogramma's, decentralisatie bij uitvoering van het milieubeleid en de controle daarop, duidelijke accentuering van gedeelde verantwoordelijkheid bij de uitvoering van het Vijfde Milieuactieprogramma, het zijn evenzovele elementen van subsidiariteit. Ook het gebruik van het nieuw op te richten Cohesiefonds om het "milieu deficit" in sommige Lid-Staten op te heffen kan men in dit perspectief zien. De ontwikkeling van het Europees milieubeleid is door het subsidiariteitsbeginsel van art. 130 R lid 4 dan ook niet afgeremd. Ik zou zelfs zeggen : integendeel. Als bron van inspiratie heeft deze bepaling het milieubeleid in de Gemeenschap zelfs bevorderd. Dat moge ook blijken uit het feit dat het subsidiariteitsbeginsel nooit door de Lid-Staten is ingeroepen. Nationale speelruimte is in vele opzichten gegarandeerd. In die zin is het subsidiariteitsbeginsel op milieugebied een Panacee. Voor de eerder genoemde pan-Europese en globale milieuvraagstukken, die de grenzen van de Gemeenschap te buiten gaan, zou een "omgekeerde" subsidiariteit een Panacee zijn. Hier zou het optreden van de Gemeenschap centraal dienen te staan, aangezien deze problemen te groot zijn voor de nationale schaal. Maar deze gedachte wordt door de Lid-Staten nog lang niet aanvaard.

En dat brengt mij op de andere kant van de subsidiariteitsmedaille. In het post-Maastricht tijdperk klinken in de discussie over subsidiariteit ook andere tonen door. Sommigen hanteren het subsidiariteitsargument uitsluitend om de bestaande besluitvorming op Europees niveau te renationaliseren. Voor hen houdt subsidiariteit bij de nationale grenzen op. Toepassing van het

beginsel in de interne staatsverhoudingen wijzen zij ten enenmale af. Die afwijzing lijkt in de Verklaring van Birmingham te zijn bevestigd. Evenwel, door een selectieve hantering van de subsidiariteitsgedachte wordt een doos van Pandora geopend. Dan gaat het er niet meer om een Europese structuur te scheppen die doorzichtiger en democratischer is en die dichter bij de burgers staat, maar dan gaat het om het terugdraaien van Europese verworvenheden. Daartegen dient krachtig stelling te worden genomen: zo verstaan is subsidiariteit een vijgeblad om Europese schaamte te bedekken en daarmee is het Europa van de burgers niet gediend.

De Gemeenschap leeft in een “*age between the ages*”.<sup>21</sup> Doos van Pandora of Panacee? De discussie is in volle gang. Het is te vroeg om een voor-spelling te doen.

### Slotwoord

Mijnheer de Rector Magnificus, zeer gewaardeerde toehoorders.

Aan het einde van mijn rede gekomen wil ik het College van Bestuur dank zeggen voor mijn benoeming tot hoogleraar in het internationaal milieurecht. Ik aanvaard deze benoeming gaarne, omdat zij de gelegenheid geeft in de praktijk opgedane kennis in een breder theoretisch kader te plaatsen. Daarmee hoop ik mijn steentje te kunnen bijdragen aan de door U gewenste internationalisering van de universiteit.

Het is in dat perspectief, waarde collega's van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, dat ik op een vruchtbare samenwerking met U durf te hopen. Ik zeg U zeer gemeend: na 25 jaar *revenir c'est se rajeuinir*.

Dames en Heren studenten, om U is het allemaal begonnen. *Se rajeuinir* betekent allereerst het opnieuw ijken van voor zeker gehouden inzichten. Uw kritische geest moet mij ervoor behoeden verworven zekerheden voor heilig te houden.

IK HEB GEZEGD.

### NOTEN

- 1 Brinkhorst, Europees Recht als Rechtswerkelijkheid, oratie R.U. Groningen, 26 maart 1968, Kluwer
- 2 Changing course: A Global Business Perspective on Development and the Environment / Stephan Schmidheiny with the Business Council for Sustainable Development, The MIT Press, Cambridge/ Mass./ London, 1992, 374 pp.
- 3 Subsidiarité : défi du changement, Actes du Colloque Jacques Delors, Institut européen d'administration publique, Maastricht, 1991, 171 pp. Zie voor de geschiedenis van het subsidiariteitsbegrip Chantal Millon-Delsol, L'Etat Subsidaire, Presses universitaires de France, 1992, 232 pp. en Wilke and Wallace, Subsidiarity: Approaches to Powersharing in the European Community, Royal Institute of International Affairs, Discussion Paper N° 27, 1990
- 4 Het recht als multiplier in het Europese integratieproces, Kluwer 1978, p. 4
- 5 Art. 3 B luidt: “De Gemeenschap handelt binnen de grenzen van de haar door dit Verdrag verleende bevoegdheden en toegewezen doelstellingen. Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de Lid-Staten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt. Het optreden van de Gemeenschap gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken.”
- 6 Vgl. Krämer in Groeben / Thiesing / Ehlermann, Kommentar zum EWG-Vertrag, Nomos, 4de druk, 1991, pp. 3981 e.v.
- 7 Zie Van Gerven, De beginselen “Subsidiariteit, evenredigheid en samenwerking” in het Europees Gemeenschapsrecht, in Rechtskundig Weekblad 1991-1992, p. 1242
- 8 Zo Delors in colloquium Maastricht (zie noot 3), p. 9
- 9 Vgl. Nader Rapport bij Memorie van Toelichting Verdrag van Maastricht, Kamertukken 1991-1992, N° 22647, p. 23
- 10 In de conclusies van de Europese Raad van Lissabon van 26 en 27 juni 1992 werd het subsidiariteitsbeginsel “een nieuwe juridisch bindende algemene grondregel van het Verdrag” genoemd (p. 9). Zie voor een zeer kritische beschouwing Geelhoed, Het subsidiariteitsbeginsel: een communautair principe?, SEW 1991, pp. 422-435. Hij

noemt het beginsel "onhanteerbaar en nutteloos" en invoering in de rechtsorde van de Gemeenschap een "onzalig idee" (p. 434). Zie ook Kapteyn, *Community Law and the Principle of Subsidiarity*, *Revue des Affaires européennes*, 1991, pp. 35 e.v.

- 11 T.a.p. pp. 1244-1245
- 12 Zie rapport van 23 september 1992
- 13 Zo Geelhoed, *Competentieperikelen in Nieuw Europees Constitutioneel Recht*, *Ars Aequi Libri*, Nijmegen, 1992, p. 97
- 14 Zie bijv. Resolutie m.b.t. het Derde Actieprogramma (1982-1986), PB 1983, C 46/1; Resolutie m.b.t. het Vierde Actieprogramma (1987-1992), PB 1987, C 328/1
- 15 Zie verder over deze problematiek Kapteyn/Verloren van Themaat, *Inleiding tot het Recht van de Europese Gemeenschappen*, Kluwer 1987, p. 141 en pp. 235 e.v.
- 16 Een typisch voorbeeld is de verordening 3322/88, (thans 594/91) ter uitvoering van het Montrealprotocol met betrekking tot stoffen die de ozonlaag afbreken (CFK's, halonen). De verordeningsvorm is daarbij gekozen omdat dit de meest efficiënte wijze is om de produktie en de consumptie in de gehele Gemeenschap te controleren en een discriminatie tussen de Lid-Staten tegen te gaan. De verordening is direkt van toepassing op alle producenten en op alle importeurs in de Gemeenschap. Op sterk aandringen van de Lid-Staten is aan de Commissie zelfs gevraagd om de vereiste vergunningen af te geven, een taak die even goed door de Lid-Staten had kunnen worden vervuld. Eenzelfde benadering ligt ten grondslag aan het voorstel van een nieuwe CITES verordening (ter vervanging van 3626/82) waar de Gemeenschap toepassing geeft aan de Conventie van Washington voor het bezit van en de handel in bedreigde diersoorten.
- 17 Decret N°92-798 van 18 augustus 1992, *Journal Officiel* van 19 augustus 1992, p. 11272
- 18 Vgl. de bij het Verdrag van Maastricht opgenomen Verklaring betreffende de bescherming van dieren.
- 19 Ontwerp-richtlijn van de Raad over verpakking en verpakkingsafval, (COM 728/92 final van 15 juli 1992)
- 20 Zie *supra* noot 12
- 21 Reinhold Niebuhr, *Children of Light and Children of Darkness*, New York 1959, 212 pp.