

# Nederland loopt niet meer voorop

## 'Lissabon' verankert duurzaamheid

De deskundige Europees milieurecht Marc Pallemarts heeft een positief oordeel over 37 jaar Europese milieupolitiek. Maar tegelijkertijd pleit hij voor een strijdbare invulling van het subsidiariteitsbeginsel en moedigt hij lokale overheden aan voorop te blijven lopen als het om duurzaamheid gaat. 'De Europese Commissie is een trage moloch, waar je als burgemeester of Commissaris van de Koningin hoegenaamd geen schrik voor moet hebben.'

### NATUUR EN MILIEU

### STAATS- EN BESTUURSRECHT

Tien jaar na het in werking treden van het Verdrag van Amsterdam komen Europese wetenschappers op 19 november in Amsterdam bijeen voor een congres over milieurecht en -politiek in de Europese Unie. Eén van de kwesties die aan bod komt, is de balans tussen nationale en Europese milieubevoegdheden. Uit Europees onderzoek uit 2008 blijkt dat een ruime meerderheid van de Nederlanders (79 procent) vindt dat beslissingen in verband met milieubescherming beter op Europees dan op nationaal niveau kunnen worden genomen. Ondanks het heersende euroscepticisme behoort Nederland met dat percentage tot de landen met het meeste vertrouwen in de EU. In het Verdrag van Lissabon, dat met de goedkeuring van Tsjechië op 3 november binnenkort in werking zal treden, is voor het eerst duurzaamheid ondubbelzinnig als doelstelling van de EU opgenomen. 'Zij zet zich in voor de duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei (...)', aldus artikel 3 lid 3 van het verdrag. Prof. dr. Marc Pallemarts van de Universiteit van Amsterdam meent dat het feit dat duurzaamheid een officiële EU-doelstelling is, geen directe invloed heeft op het Europese milieubeleid. 'Toch betekent het een juridische versterking en verankering van de rol van de Unie om zowel binnen Europa als op mondiaal vlak te streven naar duurzame ontwikkeling,' aldus de van oorsprong Belgische rechtsgeleerde en organisator van het congres in Amsterdam.

Het startsein voor een Europees milieubeleid klonk in 1972 toen de regeringsleiders en staatshoofden van de Europese Gemeenschap in een verklaring voor het eerst refereerden aan het belang van een schoon leefmilieu. In 1987, met het in werking treden van de Europese Akte, begon het gemeenschappelijke Europees milieubeleid ook juridisch vorm te krijgen. In datzelfde verdrag werd het milieubeleid onderworpen aan het zogenaamde subsidiariteitsbeginsel, het principe dat hogere instanties niet iets moeten doen wat door lagere instanties kan worden afgehandeld. Met het Verdrag van

Maastricht werd dit uitgangspunt vanaf 1993 leidend voor alle Europese regelgeving. 'Brussel' mag alleen regelgevend optreden als lidstaten niet in staat zijn zelf bepaalde zaken afdoende te regelen. In het Verdrag van Amsterdam (1999) werd ook het zogenaamde integratiebeginsel vastgelegd, het uitgangspunt dat het belang van milieubescherming ook moet worden meegewogen bij beslissingen die niet rechtstreeks verband houden met het milieubeleid van de EU.

De laatste Eurobarometer (lente 2009) wijst uit dat het percentage Nederlanders dat het EU-lidmaatschap een 'goede zaak' noemt (72 procent) nog altijd groot is in vergelijking met andere landen. Het onderzoek Strategisch Europa (SCP/CPB mei 2009) laat echter zien dat als burgers wordt gevraagd iets te

Wordt Nederland – als land dat op milieuvlak een voortrekkersrol speelt – niet te veel afgeremd door de Europese Unie? Pallemarts haalt de vooronderstelling in de vraag genadeloos onderuit. 'Ik werk al meer dan dertig jaar in de sector Europees milieubeleid. Nederland werd destijds in Europa beschouwd als gidsland, het baken van milieube-

### De groene pionier van weleer is een remmende kracht geworden

leid. Ik werk nu sinds twee jaar aan de Universiteit van Amsterdam en ik ben steeds weer verbaasd hoezeer eurofobie in dit land toonaangevend is geworden. De "groene" pionier van weleer is in vele dossiers een remmende kracht geworden. Men

les geeft op de prestigieuze London School of Economics. Als het gaat om het vrij verkeer van goederen is het voor lidstaten inderdaad heel moeilijk om producten tegen te houden uit andere landen, omdat ze niet milieuvriendelijk zouden zijn, erkent ze. Maar het is haars inziens ook terecht dat de EU let op concurrentievervalsing. 'Het is immers wel heel verleidelijk om u vooral heel strikt op te stellen ten opzichte van de milieukwaliteiten van die producten die u toevallig zelf niet produceert,' aldus Heyvaert. 'Moeilijk is echter niet onmogelijk. Een goed voorbeeld is het Deense verzoek in 2003 om striktere normen te mogen hanteren voor nitrieten en sulfieten in levensmiddelen. Oorspronkelijk afgekeurd door de Europese Commissie, maar in tweede instantie in ieder geval gedeeltelijk goedgekeurd door het Europese Hof van

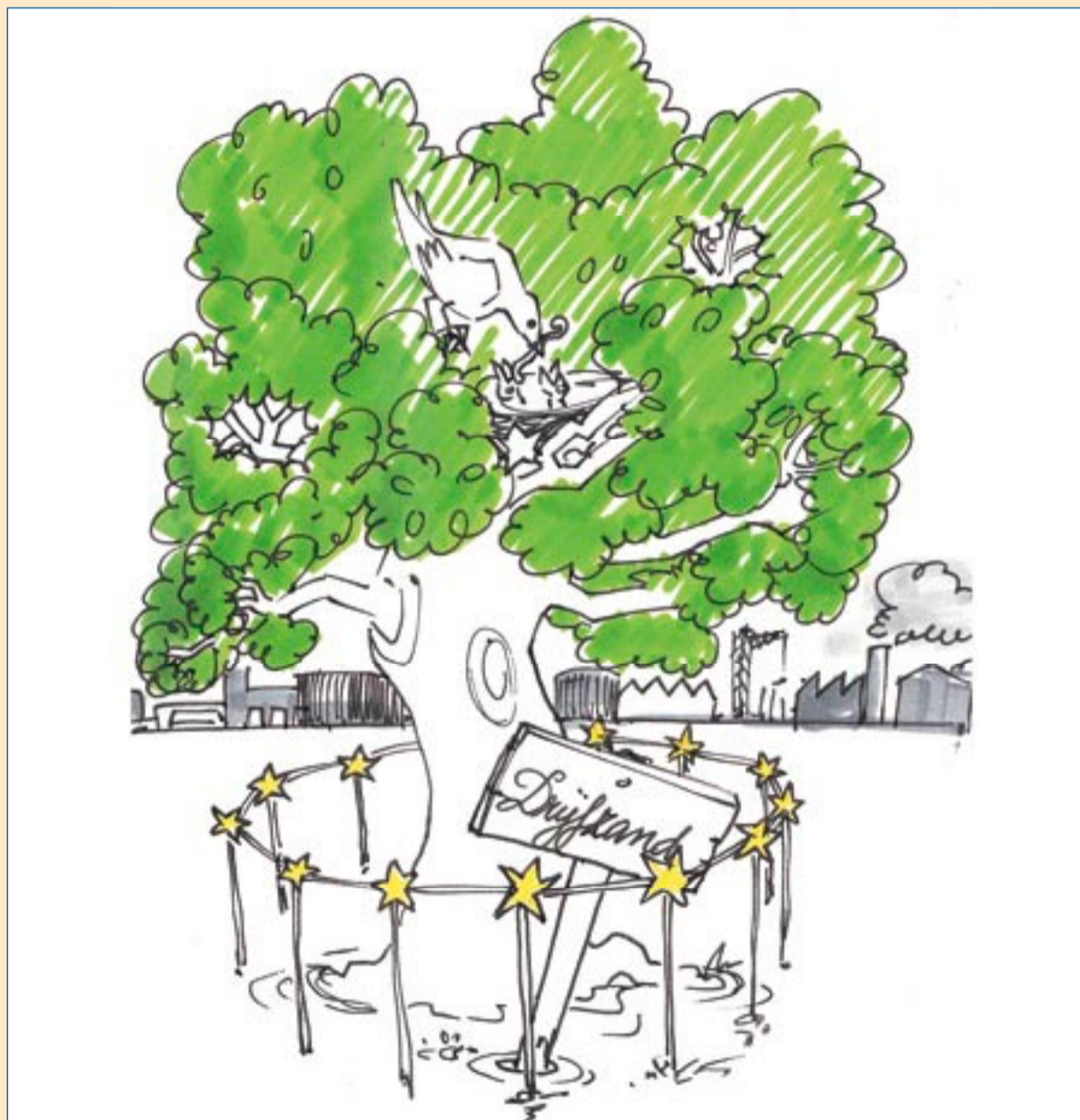
vrijheid om strengere milieuwetgeving in te voeren dan de EU-norm. Heyvaert: 'Vlakkere wetgeving mag niet, strengere wel.' Heyvaert voegt er evenwel gelijk aan toe dat lidstaten niet zo vaak gebruik maken van de mogelijkheid op milieugebied op de troepen vooruit te lopen.

Eind oktober heeft de Europese Commissie geoordeeld dat de provincie Noord-Holland bij een aanbestedingsprocedure voor het leveren van koffie en thee zich niet aan de EU-regels heeft gehouden. De provincie heeft gekozen voor een leverancier met een specifiek fair-trade- en milieukeurmerk, zonder dat zij duidelijk heeft geformuleerd aan welke voorwaarden de leverancier en dus een eventuele concurrent moet voldoen, meent de Commissie. Is het dan verwonderlijk dat burgers vooral negatieve verhalen te binnen schieten over Europese bemoeizucht?

Pallemarts benadrukt dat de soep niet altijd zo heet wordt gegeten als ze door de Europese Commissie wordt opgediend. Hij somt daarvan een paar voorbeelden op. Het Duitse *Stromeinspeisungsgesetz* (1991) dat netbeheerders tot een minimum afname van duurzame energie tegen een vaste prijs verplicht, hield in 2001 stand voor het Europese Hof van Justitie. Hetzelfde geldt voor de gemeente Wenen die groene stroom wilde aankopen via een openbare aanbesteding. Of de gemeente Helsinki die schonere autobussen aankocht, wat werd aangevochten door de verliezers van de openbare aanbesteding. Uiteindelijk werd de Finse hoofdstad door het Hof in Luxemburg toch in het gelijk gesteld. Pallemarts: 'Wat ik vaststel is dat nationale of lokale overheden zich veel te makkelijk laten afdreigen door een enkele boze brief van de Europese Commissie. Die is dan dikwijls bewerkt door de lobby van een nationaal of industrieel belang. Die proberen lidstaten, en dan zeker als het gaat om lokale overheden, gewoon te intimideren. 'Als jullie dat doen, dan zwaait er wat!' Maar dikwijls is de Commissie te bureaucratisch om effectief te zijn. Ze is een trage moloch, waar je als burgemeester of Commissaris van de Koningin hoegenaamd geen schrik voor moet hebben. Veel van de vooruitgang in het Europese milieurecht in de voorbije jaren, onder meer wat betreft "groene" openbare aanbestedingen, is juist het gevolg van lidstaten en subnationale overheden die het aangedurfd vooruit te lopen.' Terugblikkend op 37 jaar Europese milieupolitiek beoordeelt hij de Europese Unie als geheel zonder aarzeling als een stuwende kracht. De rechtspraak van het Europese Hof van Justitie bestempelt hij zelfs als 'globaal gezien nogal groen'.

### Fanta Voogd

Congres Milieurecht en -beleid in de Europese Unie: De erfenis van het Verdrag van Amsterdam. 19 november 2009 in de Doelzaal van de Universiteit van Amsterdam, Singel 425. Meer informatie: <http://asser.nl/>



Illustratie: Petra Urban

vertellen over invloed van de EU dat men vooral met negatieve verhalen komt. Ook kregen de ondervraagde burgers de gelegenheid om een tekenaar hun visie op de EU te laten verbeelden. Hoewel het Europese milieubeleid op meer steun kan rekenen dan andere beleidsterreinen, laat de tekening zien dat het vertrouwen in de doeltreffendheid ervan niet erg groot is: een boom met vogeltjes staat op drijfzand. Met de rokende fabriekspijpen op de achtergrond hebben de respondenten willen aangeven dat de economische belangen toch zwaarder zullen wegen.

wil meer flexibiliteit, meer subsidiariteit. En denkt op die manier zowel het milieu als nationale economische belangen beter te kunnen beschermen. Alleen als het om handhaving van de milieuregels gaat, werkt Nederland nog altijd veel systematischer en professioneler dan andere lidstaten.'

Dr. Veerle Heyvaert – een andere van oorsprong Belgische spreker op het Amsterdamse congres – denkt dat de Europese Unie een imago-probleem heeft. 'De EU wordt vaak gebruikt als... als scapegoat,' zegt de rechtsgeleerde die al twaalf jaar

Justitie. Ook een belangrijke zaak, omdat het Hof heeft bepaald dat het voorzorgsbeginsel daarbij in acht moet worden genomen. Het in het Verdrag van Maastricht geïntroduceerde beginsel in het Europese recht dat zegt dat de afwezigheid van sluitend wetenschappelijk bewijs dat iets schadelijk is, niet noodzakelijkerwijs wil zeggen dat je er als overheid niet tegen kan optreden. Dat is in de loop der jaren echt een belangrijk aspect geworden van de Europese milieupolitiek.' Maar als het vrije verkeer van goederen niet in het geding is, hebben de lidstaten een grote mate van