

bron :

Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen

PB C9 van 14/01/98

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over "Interne markt en milieubescherming: coherentie of conflict (Waarnemingspost voor de interne markt)" - (98/C 19/26)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 11 juli 1996 besloten, overeenkomstig artikel 23, lid 3 van het Reglement van orde, een initiatiefadvies op te stellen over "Interne markt en milieubescherming: coherentie of conflict (waarnemingspost voor de interne markt)"

De Afdeling voor industrie, handel, ambacht en diensten, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 oktober 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Gafo Fernández.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 349e Zitting (vergadering van 30 oktober 1997) zijn advies met 72 stemmen vóór, 8 stemmen tegen, bij 1 onthouding goedgekeurd.

1. Rechtsgrondslagen

1.1. Verschillende artikelen van het EG-Verdrag vormen een mogelijke voedingsbron voor conflicten tussen enerzijds milieubescherming en anderzijds de voltooiing van de interne markt. Daartoe behoren onder andere de artikelen 130 R, S en T (milieubescherming), 100 A en 102 (interne markt), 129 A (consumentenbescherming), 92 en 93 (staatssteun), 99 (fiscale harmonisatie), 30 (kwantitatieve beperkingen van het vrije verkeer van goederen) en 36 (uitzonderingen op dit vrije verkeer om redenen van openbare veiligheid).

1.2. Luidens artikel 130 R streeft de EG in haar milieubeleid "naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Gemeenschap". Brengen EG-maatregelen echter onevenredig hoge kosten voor een lid-staat of regio met zich mee, dan kunnen krachtens artikel 130 S tijdelijke ontheffingen of financiële steun uit het

Cohesiefonds worden verleend. Voorts kunnen de lid-staten krachtens artikel 130 T verdergaande beschermingsmaatregelen handhaven of nemen dan de beschermende maatregelen uit hoofde van artikel 130 S.

1.3. Daarnaast staat het de lid-staten ex artikel 100 A, lid 4, vrij om, ondanks harmonisatie, strengere nationale bepalingen toe te passen ten behoeve van de bescherming van het milieu. De Commissie dient daartoe echter wel vooraf toestemming te hebben gegeven, nadat zij heeft nagegaan of deze bepalingen geen middel tot willekeurige discriminatie of verkapte beperking van de handel tussen de lid-staten vormen. Een soortgelijke bepaling treft men aan in artikel 129 A, lid 3, betreffende consumentenbescherming.

1.4. De praktische toepassing van deze artikelen resulteert in, een wisselwerking tussen harmonisatie en afwijking van de gemeenschappelijke norm: tussen op een gegeven moment door de lid-staten om te zetten EG-regels, op grond waarvan milieunormen op een hoog beschermingsniveau worden vastgesteld, en nationaal recht, krachtens hetwelk dezelfde lid-staten harmonisatie doorkruisen door verdergaande maatregelen te nemen. Dit werkt mistige situaties in de hand waarin technische eisen - ook al zijn deze evenredig met de hogere doelstelling van milieubescherming - handelsrestricties opleveren.

1.5. De verhouding tussen de fiscale bepalingen, met name artikel 99, en artikel 102 kan op eenzelfde manier worden benaderd. In artikel 99 is unanimititeit voorgeschreven voor de harmonisatie van de indirecte belastingen (b.v. BTW en accijnzen). Artikel 102 belet de lid-staten echter niet om in het kader van de voltooiing van de interne markt bepaalde bestuursrechtelijke maatregelen te nemen, mits de Commissie de verenigbaarheid daarvan met het EG-recht heeft bevestigd.

1.6. De lid-staten mogen dus onder bepaalde voorwaarden fiscale premies of prikkels geven ten behoeve van de versnelde invoering van milieumaatregelen die qua tijdsduur en gestelde eisen verdergaan dan in een geharmoniseerde regeling wordt verlangd. De Commissie eist daarbij echter wel dat de nationale maatregel niet verder mag strekken dan hetgeen in het licht van het nagestreefde belang geboden is, dat geen onderscheid tussen nationaal en ingevoerd product wordt gemaakt en dat de maatregel wordt opgeheven op het moment dat de EG-voorschriften ter zake dwingend worden.

1.7. Ook de verenigbaarheid van staatssteun wordt aan de hand van soortgelijke criteria getoetst. Bekend is dat steun mag worden verleend aan de zwakste of in verval geraakte regio's, alsook aan bepaalde sectoren of in aan te wijzen concrete gevallen. In een recente mededeling stelt de Commissie zich daarnaast op het

standpunt dat het Europese recht zich in beginsel niet verzet tegen nationale steun aan bedrijven die maatregelen ter bescherming van het milieu treffen die verdergaan dan hetgeen in de EG-wetgeving is voorgeschreven. Voorwaarde is dan uiteraard wel dat aan het proportionaliteitsvereiste wordt voldaan en dat de mededinging niet wordt vervalst.

1.8. Ten slotte is er nog het spanningsveld tussen de artikelen 30 en 36. In eerstgenoemd artikel worden "kwantitatieve invoerbepkeringen en alle maatregelen van gelijke werking" tussen de lid-staten verboden. Meer specifiek gaat het in dat artikel over kunstmatige administratieve obstakels of technische handelsbelemmeringen. Ingevolge artikel 36 kan evenwel van dit vrije-verkeersbeginsel worden afgeweken om redenen die verband houden met de bescherming van o.a. openbare orde en veiligheid, gezondheid en leven van personen en planten of het nationaal artistiek en historisch bezit. Vele van deze afwijkingsgronden houden direct of indirect verband met het milieu.

1.9. Vanzelfsprekend heeft de toepassing van deze beginselen aanleiding gegeven tot belangrijke geschillen, die in de loop der tijd door het Hof van justitie zijn beslecht. De daaruit voortgevloeide jurisprudentie, die uitgaat van een rangorde in de communautaire doelstellingen, heeft lijn in deze materie gebracht. Deze potentiële bron van conflicten tussen belangen en normen is evenwel nog altijd met talloze onduidelijkheden omgeven.

1.10. De Commissie en het Hof van justitie zouden (in principe) de volgende criteria kunnen hanteren om te bepalen of wettelijke bepalingen of nationale normen verenigbaar zijn met de verschillende Verdragsartikelen:

1.10.1. Ongeacht of maatregelen nu van wettelijke aard zijn dan wel op regelgeving berusten, mogen ze alleen door een openbaar lichaam - van welk niveau dan ook - worden genomen; particuliere lichamen mogen alleen maatregelen nemen als de overheid hierin een doorslaggevende invloed heeft.

1.10.2. Ieder concreet geval mag slechts aan één enkel Verdragsartikel worden getoetst; om na te gaan of een bepaalde nationale maatregel in overeenstemming is met het "acquis communautaire" is de toepassing van twee of meer artikelen dus niet toegestaan.

1.10.3. Als voor het product in kwestie een harmonisatierichtlijn (of eventueel een harmonisatieverordening) wordt opgesteld, vormt artikel 100 A de juiste rechtsgrondslag om uit te maken of de nationale norm verenigbaar is met het EG-recht.

1.10.4. Fiscale bepalingen moeten aan artikel 95 van het EG-Verdrag worden getoetst, voorzover het belaste product ook in het eigen land wordt vervaardigd.

1.10.5. Artikel 30 wordt in dit verband toegepast als een communautaire harmonisatierichtlijn voor het product in kwestie ontbreekt of - indien het product niet in de betrokken lidstaat zelf wordt gefabriceerd als een fiscale bepaling uitsluitend geldt voor ingevoerde producten.

2. De belangrijkste arresten van het Hof van justitie ter zake

2.1. Het standaardarrest in deze materie is zonder meer zaak C-120/78 (Cassis de Dijon). Het Hof verklaart voor recht dat het de lid-staten vrij staat, op hun grondgebied regels uit te vaardigen met betrekking tot alle aspecten van productie, verhandeling en etikettering van producten. Dergelijke maatregelen dienen evenwel zonder onderscheid op zowel nationale als ingevoerde waar te worden toegepast en mogen geen verkapte

2.2. De recente en belangrijke zaak C-41/93 (Duits PCP-verbod) betreft het door Duitsland uitgevaardigde verbod op het gebruik van dit product. Het beroep dat Duitsland daarbij op artikel 100 A, lid 4, doet, wordt door de Commissie bestreden. Het Hof constateert dat de Commissie haar standpunt, dat het Duitse verbod onverenigbaar met voornoemd artikel is, zowel voor als na het inleiden van de procedure onvoldoende motiveert. Het benadrukt dat de Commissie de door haar gestelde onverenigbaarheid van een nationale maatregel met artikel 100 A zowel rechtens als feitelijk afdoende met redenen dient te omkleden.

2.3. In de zaken C-174/82 (Sandoz), C-227/82 (Van Bennekom), en C-178/84 (Reinheitsgebot), en C-104/75 (Centrafarm) zoekt het Hof naar evenwicht tussen enerzijds de bescherming van de volksgezondheid en van de consumenten en anderzijds de eisen in verband met het vrije verkeer van goederen. Het concludeert dat de lid-staten het op hun grondgebied gewenste beschermingsniveau in verband met de volksgezondheid zelf mogen bepalen. Echter, behoudens zeer uitzonderlijke gevallen die de grootste zorgvuldigheid vereisen, mogen zij ten aanzien van rechtmatig in andere lid-staten in het verkeer gebrachte goederen geen strengere normen dan met betrekking tot nationale producten hanteren. Bovendien moeten de maatregelen zich beperken tot hetgeen noodzakelijk is voor het bereiken van de nagestreefde doelstelling, in casu de volksgezondheid.

2.4. In zaak C 302/86 (Deense flessen) is het Hof van mening dat de bescherming van het milieu op zichzelf reden genoeg is om af te wijken van het beginsel inzake het vrije verkeer van goederen. Het acht daarom het opleggen van een

statiegeldverplichting rechtmatig. Het oordeelt echter wel dat sommige van de voorgestelde maatregelen een schending van het proportionaliteitsbeginsel opleveren en daarom in strijd met de vrijeverkeersbepalingen zijn. Dit geldt concreet voor de eis aan importeurs om alleen door de Deense overheid goedgekeurde flessen te gebruiken of voor de regel dat van een product waarvoor niet de juiste flessen worden gebruikt, maar een bepaalde hoeveelheid op de markt mag worden gebracht.

2.5. Zaken C-300/89 (Titaandioxide) en C-155191 (Afvalstoffenrichtlijn, Commissie vs. Raad) draaien om de vraag of een wetgevende handeling van de Gemeenschap op artikel 100 A dan wel op artikel 130 R moet worden gebaseerd. De desbetreffende uitspraken zijn in zekere zin met elkaar strijdig. In de eerste zaak concludeert het Hof dat artikel 100 A als rechtsgrondslag dient te worden genomen wanneer er sprake is van samenloop van enerzijds harmonisatie in het kader van de interne markt en anderzijds milieubescherming. In lid 3 van dat artikel is immers voorgeschreven dat de Commissie bij haar milieuvoorstellen van een hoog beschermingsniveau uitgaat. In de tweede zaak wijst het Hof echter artikel 130 R als rechtsgrondslag aan. Het oordeelt dat het vrije verkeer van afvalstoffen minder prioritair is dan de hoofddoelstelling milieubescherming.

2.6. In zaak C-422/92 (Duitse afvalstoffen) concludeert het Hof dat de term afvalstoffen ook van toepassing kan zijn op materiaal dat kan worden hergebruikt in het economische verkeer. Voorts was het van oordeel dat het opleggen van een vergunningsplicht voor het vervoer van gevaarlijke stoffen in dit geval verder ging dan hetgeen in het EG-controlesysteem wordt vereist.

2.7. Zaak C-2/90 (Waalse afvalstoffen) betreft een door de Waalse autoriteiten uitgevaardigd verbod op invoer en opslag van buiten de regio geproduceerde afvalstoffen. Het Hof verfijnt de relatie tussen de artikelen 30 en 36 en acht een dergelijk verbod toegestaan omdat het afvalstoffenprobleem aan de bron moet worden aangepakt en de aanmaak van deze stoffen tot een minimum dient te worden beperkt. Beide doelstellingen zijn terug te vinden in het EG-milieubeleid en de Conventie van Basel, waarin het grensoverschrijdend verkeer van afvalstoffen is geregeld.

2.8. In de zaken C-172/82 (Inter-Huiles) en C-37/92 (Vanacker/Lesage) oordeelt het Hof dat een lid-staat een vergunning voor het verzamelen van afgewerkte olie niet exclusief mag voorbehouden aan bedrijven die in die lid-staat zijn gevestigd, en evenmin mag verhinderen dat de olie naar een andere lid-staat wordt uitgevoerd om aldaar te worden behandeld.

2.9. De zaken C-200/85 (dieselvoertuigen - Italië) C-184/85 (bananen - Italië) en

C-196/85 (wijn Frankrijk) hebben betrekking op binnenlandse belastingen waardoor ingevoerde producten worden gediscrimineerd. Fiscale heffingen op naar eigenschappen en gebruiksdoeleinden gelijksoortige producten dienen neutraal te zijn. In zaak C-200/85 verklaart het Hof dat een belasting met een objectieve opzet (voertuigen waarvan de cilinderinhoud een bepaalde drempel overschrijdt worden zwaarder belast) in beginsel verenigbaar is met het EG-Verdrag. Dit is echter niet het geval wanneer deze belasting in de praktijk hoger blijkt uit te vallen voor ingevoerde auto's, of zelfs nagenoeg uitsluitend deze blijkt te treffen.

2.10. Zaak C-17/91 (Lornoy en Zonen) draait om een parafiscale heffing die zonder onderscheid aan nationale en ingevoerde producten wordt opgelegd, maar waarvan de opbrengst uitsluitend aan eerstgenoemde producten ten goede komt. Is er sprake van volledige compensatie, dan kwalificeert het Hof de heffing als een douanerecht en daarmee in strijd met artikel 12. Wordt slechts gedeeltelijk gecompenseerd, dan acht het de heffing onverenigbaar met artikel 95 voor zover sprake is van discriminatie van het ingevoerde product.

2.11. Zaak C-3289-95 (VAG Sverige) heeft betrekking op het (door een nationaal orgaan afgegeven) uitlaatgassencertificaat voor voertuigen, dat auto-importeurs samen met een in een andere lid-staat afgegeven conformiteitscertificaat aan de Zweedse overheid moeten overleggen. Volgens het Hof is deze dubbele eis onverenigbaar met het EG-recht en dient een in één van de lid-staten afgegeven conformiteitscertificaat op zichzelf genoeg te zijn.

3. Mogelijke inbreuken op het vrije verkeer van goederen omwille van de volksgezondheid of het milieu, die aan de Commissie zijn gemeld en door haar worden bestudeerd

3.1. De diensten van de Commissie hebben een reeks klachten ontvangen i.v.m. mogelijke distorsies van de interne markt die direct of indirect het gevolg zijn van de regelgeving op het gebied van volksgezondheid of milieu. Een groot aantal van deze klachten wordt nu door deze diensten onderzocht, maar in de meeste gevallen is er tegen de verantwoordelijke lid-staat of lid-staten geen formele procedure wegens schending van het EG-recht aangespannen. Wel kunnen deze zaken systematisch gerangschikt worden, zodat men kan zien op welke gebieden conflicten het meest ingrijpend zijn of het vaakst voorkomen. Deze gebieden zijn:

3.2. Parallelle import van gewasbeschermingsmiddelen -Deze zaak, die betrekking heeft op diverse gewasbeschermingsmiddelen, speelt in een aantal lid~ staten. De klachten komen in grote lijnen op het volgende neer: hoewel er een vereenvoudigde goedkeuringsprocedure bestaat, moet de importeur toch telkens als hij een bepaald product invoert een monster hiervan opsturen (met alle voor

de conformiteitsanalyse noodzakelijke kosten en vertragingen van dien), waarbij het gevaar bestaat dat de vertrouwelijkheid van de handelsoperatie geschonden wordt. Na een eerste bestudering van de zaak bestempelt de Commissie deze eis als buitensporig; krachtens het arrest 201/94 (Primacrown) mag een lid-staat namelijk niet eisen dat een product dat wordt ingevoerd uit een lid-staat waar er een conformiteitscertificaat voor is afgegeven, identiek is aan een gelijksoortig nationaal product. Ook is de Commissie van mening dat alleen de eerste partij goederen systematisch gekeurd mag worden; van latere partijen kunnen monsters worden genomen, wat minder duur uitpakt. In een van deze zaken is het Hof van justitie om een prejudiciële beslissing gevraagd. De problemen met betrekking tot de wederzijdse erkenning van in een andere lid-staat wettelijk toegestane producten, waarbij de volksgezondheid of de bescherming van het milieu als argument wordt aangevoerd, doen zich ook voor bij bijvoorbeeld oplosmiddelen of filters voor water dat bestemd is voor menselijke consumptie.

3.3. Verbod op de verkoop van "wegwerpbarbecues"

In het licht van het proportionaliteitsbeginsel is dit een interessant geval: een lid-staat vaardigde een algemeen verbod uit op de invoer van de barbecues, omdat deze, of het ondeskundig gebruik ervan, bosbranden zouden kunnen veroorzaken. Er lijkt echter een oplossing te zijn gevonden: de stabiliteit van de barbecues wordt verbeterd (het normalisatie-instituut van het land van bestemming dient ten bewijze hiervan een certificaat af te geven), en bestudeerd wordt of het mogelijk is om de verkoop van deze producten alleen te beperken of te verbieden in regio's waar het bosbrandgevaar het grootst is.

3.4. Milieuheffingen op wegwerpscheerapparaten

Aan deze zaak, die slechts in één lid-staat speelde, lag een belastingwet ten grondslag die op alle wegwerpproducten van toepassing was. Met name wegwerpscheerapparaten werden zo zwaar belast, dat zij bijna van de markt verdwenen. In reactie op het optreden van de Commissie werkt de regering van de lid-staat in kwestie nu aan een wijziging van deze belastingwet. Ook is een informatieprocedure in gang gezet om na te gaan of de om milieu- en fiscale redenen in die lid-staat gestelde eisen inzake de etikettering van wegwerpproducten wel in redelijke verhouding staan tot de milieudoelstelling.

3.5. Milieuregels bij openbare aanbestedingen: de belemmeringen komen in dit geval neer op buitensporig strenge of met ontoereikende argumenten onderbouwde milieu-eisen, waarvan de bedoeling of het daadwerkelijke resultaat is dat de deelname van bedrijven uit andere lid-staten wordt beperkt. Zoals ook al blijkt uit eerdere adviezen van het Comité, komt dit in een groot aantal lid-staten

voor (1).

3.6. Uit deze analyse kunnen bij wijze van samenvatting alvast een aantal conclusies worden getrokken:

3.6.1. De gebruikelijke procedures - kennisgeving aan en onderzoek van het dossier door de Commissie, gesprekken met de nationale overheid van de betrokken lid-staat, eventueel een "schriftelijke aanmaning" gevolgd door een "met redenen omkleed advies" krachtens artikel 169 van het EG-Verdrag, en in laatste instantie een uitspraak van het Hof van justitie in Luxemburg kunnen 2 à 3 jaar duren vanaf het indienen van een klacht tot de toezending van het "met redenen omkleed advies", waarna het besluit van het Hof ook nog eens 2 jaar op zich kan laten wachten. Deze termijnen zijn duidelijk erg lang.

3.6.2. Opvallend is dat de Commissie op dit gebied maar relatief weinig zaken krijgt voorgelegd. Uit in diverse lid-staten uitgebrachte publicaties over de werking van de interne markt blijkt namelijk dat een groot gedeelte van de problemen inderdaad door strenge milieuregels wordt veroorzaakt. De bevindingen van de waarnemingspost voor de interne markt van het Comité wijzen in dezelfde richting. Dit zou kunnen betekenen dat de betrokken partijen niet precies weten hoe zij hun klachten aan de Commissie kenbaar moeten maken of enigszins sceptisch staan tegenover het vermogen van de Commissie om de problemen in kwestie op te lossen.

3.6.3. De Europese Commissie heeft juist een groot aantal zaken opgelost voordat deze het conflictstadium bereikten, wat erop wijst dat zij wel degelijk goed kan bemiddelen en bovendien dat de lid-staten bereid zijn om naar oplossingen te zoeken die in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel.

4. Tijdens de door het Comité georganiseerde hoorzittingen gemaakte opmerkingen

4.1. in het kader van zijn werkzaamheden heeft de studiegroep van het Comité twee hoorzittingen gehouden, eerst in mei 1997 in Malmö (Zweden) en daarna in juni 1997 in Sevilla (Spanje). Representatieve sociaal-economische organisaties uit zowel het noorden als het zuiden van de Europese Unie waren hiervoor uitgenodigd. Van tevoren waren aan deze organisaties enquêteformulieren toegestuurd, waarvan een hoog percentage ingevuld werd teruggezonden. De bedoeling van deze enquête was zowel om deze organisaties tot deelname aan de hoorzittingen te bewegen als om de tijdens deze hoorzittingen te houden discussies voor te bereiden. De resultaten van de enquête en de hoorzittingen zijn bij het opstellen van het advies van essentieel belang geweest; vandaar dat ze als bijlage

zijn opgenomen.

4.2. Tijdens de hoorzittingen formuleerden de deelnemers, die een groot aantal bedrijven-, vakbonds-, MKB-, consumenten- en milieubeschermingsorganisaties vertegenwoordigden, een aantal gedachten; andere ideeën waren al in de enquêteformulieren uiteengezet. Deze luiden als volgt:

De werking van de interne markt mag in principe niet belemmerd worden door milieubepalingen.

De ernstigste conflicten vloeien voort uit een vertraagde en ontoereikende omzetting van de EU-wetgeving in nationale regelgeving- in bepaalde gevallen gaat dit bovendien gepaard met een moeizame interpretatie van de regels op zowel communautair als nationaal niveau.

Om belde doelstellingen - voltooiing van de interne markt en milieubescherming - beter op elkaar af te stemmen, moet de regelgeving inzake productspecificaties in EU-verband (en als het mogelijk is ook in internationaal verband) verder geharmoniseerd worden en dient strenger toezicht te worden gehouden op de toepassing van deze regels.

Er kon geen overeenstemming worden bereikt over de vraag of de productievoorwaarden in de hele Unie gelijk moeten zijn of juist de specifieke situatie (lucht, water, bodem) van elke regio afzonderlijk dienen te weerspiegelen. Wel was men het erover eens dat in bepaalde regio's hogere beschermingsniveaus moeten kunnen worden vastgesteld, mits de omstandigheden ter plaatse hiertoe aanleiding geven en er behoorlijke argumenten voor bestaan.

Het milieubeleid moet een aanvullende rol spelen in het externe handelsbeleid van de Europese Unie. Grote bedrijven kunnen zich gemakkelijker houden aan de wetgeving inzake de interne markt en de bescherming van het milieu dan kleine en middelgrote bedrijven, wier kennis van de wet nogal eens tekort schiet en die bovendien moeite hebben met de interpretatie ervan.

Het naast elkaar bestaan van verschillende recyclingsystemen in diverse lid-staten is een ernstige belemmering voor de werking van de interne markt. Hetzelfde geldt voor de uiteenlopende interpretaties van het begrip "afval".

Er moeten duidelijkere regels komen met betrekking tot de milieuranvoorwaarden van openbare aanbestedingen, zodat misbruik en eventuele discriminatie worden voorkomen.

Tussen de lid-staten bestaan grote verschillen waar het gaat om overheidssteun ten gunste van het milieu en het toezicht hierop; dit kan concurrentiedistorsies in de hand werken.

Milieuheffingen kunnen goede diensten bewijzen, mits ze werkelijk nodig zijn en noch binnen noch buiten de Europese Unie leiden tot scheefgetrokken handelsverhoudingen.

Zowel in de publieke als in de particuliere sector moet meer gebruik worden gemaakt van het systeem waarbij de levenscyclus van een product nauwkeurig wordt geanalyseerd (LCA of milieubalans) met name in het kader van het communautaire milieubeheer-en milieuauditsysteem; bovendien moet de toepassing van de ISO-normen 14 000 uitgebreid en geharmoniseerd worden.

4.3. Tijdens de hoorzittingen bleek weer eens duidelijk dat tegelijkertijd gezorgd moet worden voor zowel strengere milieu-eisen als een zo onbelemmerd mogelijke werking van de interne markt.

4.4. Tijdens de hoorzittingen nam de studiegroep van het Comité, die met de voorbereiding van het advies was belast, ook kennis van een aantal concrete gevallen waarin de bescherming van het milieu mogelijk een belemmering zou kunnen vormen voor de werking van de interne markt. De volgende drie gevallen verdienen nadere toelichting.

4.4.1. Uitvoer van dranken in retourflessen van Denemarken naar Duitsland - De verplichte inzameling van flessen in Duitsland en de eveneens verplichte sortering en terugzending naar Denemarken vormen voor Deense exporteurs een bijna onoverkomelijk economisch obstakel. Opmerkelijk genoeg bracht juist een Deens wetsvoorstel inzake verpakkingen het Hof van justitie tot de uitspraak dat de verplichte recycling van verpakkingen in het algemeen beantwoordt aan de milieudoelstelling, maar dat wel het evenredigheidsbeginsel in acht moet worden genomen.

4.4.2. Uitvoer van in Portugal vervaardigde meubels naar het Verenigd Koninkrijk - Een aantal overheden in het Verenigd Koninkrijk eist van Portugese meubelfabrikanten een bewijs dat het bos waaruit het voor de meubels gebruikte hout afkomstig is op duurzame wijze wordt geëxploiteerd. Zolang de regelgeving op dit gebied niet geharmoniseerd is,

4.4.3. Deens verbod op het gebruik van zuiveringsslib als landbouwmest - Het Deens Milieuagentschap heeft het gebruik van zuiveringsslib aan zeer strenge regels gebonden. Zo zijn de toegestane concentratieniveaus voor LAS

(alkylbenzeensulfonaten met rechte keten) veel lager dan in andere lid-staten. De lage toegestane concentratieniveaus voor deze stoffen, die algemeen worden gebruikt bij de productie van voor huishoudelijk gebruik bestemde wasmiddelen, werken als een ware handelsbarrière; een groot gedeelte van de wasmiddelen kan hierdoor namelijk niet in Denemarken worden verkocht. Als gevolg hiervan is uiteraard ook geen gecontroleerd hergebruik mogelijk van de tijdens een primaire behandeling niet biologisch afbreekbare afvalstoffen die bij de zuivering en behandeling van in steden en door de industrie gebruikt water zouden worden uitgefilterd. Uit een aantal wetenschappelijke onderzoeken die het Comité ter inzage heeft gekregen, blijkt dat LAS niet worden beschouwd als giftige of gevaarlijke stoffen; daarom komen ze ook niet voor op de lijst van deze stoffen die zowel in EU- als in internationaal verband wordt gebruikt. Bovendien vormen de LAS-concentraties in zuiveringsslib - tussen 0,1 en 0,5 gram/kg product - geen rechtvaardiging voor de maatregel van het Deense Milieuagentschap. Naar aanleiding van de hoorzitting en van de discussie over deze zaak is de Commissie dan ook een onderzoek begonnen om na te gaan of deze maatregel wel in overeenstemming is met de EU-wetgeving.

5. Conclusies

5.1. In de Unie zijn de bescherming van het milieu en de voltooiing van de interne markt even belangrijk; beide doelstellingen moeten ten dienste staan van een harmonische en evenwichtige ontwikkeling en een duurzame groei (art. 2 van het EG-Verdrag).

5.2. In een groot aantal gevallen versterken deze doelstellingen elkaar. Als er echter conflicten op de loer liggen, moet de Gemeenschap de volgende principes hanteren:

- de volksgezondheid en de openbare veiligheid ;
- er moet behoedzaam te werk worden gegaan;
- het evenredigheidsbeginsel dient in acht te worden genomen;
- goed te keuren maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het voorzorgsbeginsel en objectief worden beargumenteerd.

Als hoedster van de Verdragen moet de Europese Commissie erop toezien dat deze beginselen worden toegepast. Eenzelfde rol is weggelegd voor het Hof van justitie, wiens arresten op dit gebied een duidelijke jurisprudentie moeten scheppen, zodat soortgelijke gevallen in de toekomst gemakkelijker kunnen worden geïnterpreteerd.

5.3. Het subsidiariteitsbeginsel kent een steeds bredere toepassing, wat ten koste

gaat van de harmonisering op EU-niveau. Dit zou wel eens de oorzaak van het merendeel van de conflicten kunnen zijn; de werking van de interne markt, die een communautaire dimensie heeft, wordt belemmerd door de regelgeving op milieugebied, die een steeds nationalere en zelfs lokalere dimensie krijgt.

5.4. De nationale en lokale overheden in de Unie lijken niet precies te weten hoe zij de milieuwetgeving verder kunnen ontwikkelen zonder de vooral sinds 1985 op de interne markt geboekte vooruitgang teniet te doen.

5.5. Bedrijven (met name het MKB), maar ook werknemers-, consumenten- en andere sociaal-economische organisaties, lijken niet goed op de hoogte te zijn van de manier waarop hierover informatie van de Commissie kan worden verkregen en van de mogelijkheden om bij haar een klacht in te dienen.

5.6. Voor een adequaat optreden zou de Commissie wel eens over te weinig materiële middelen kunnen beschikken en - wat nog belangrijker is - schijnen de procedures en termijnen tekort te schieten; dit zou vooral een probleem gaan vormen als het aantal conflicten tussen beide doelstellingen zou toenemen.

6. Aanbevelingen

6.1. Het is hoog tijd dat de Commissie begint aan de voorbereiding van een Groenboek, Witboek en Mededeling over de relatie tussen de interne markt en milieubescherming; hierbij zou zij moeten ingaan op de manier waarop beide doelstellingen met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht en conflicten kunnen worden vermeden. Aan het opstellen van de publicaties kunnen alle betrokken organisaties en sectoren een bijdrage leveren. De Mededeling, die aan de Raad en het Europees Parlement dient te worden gericht, zou ertoe kunnen leiden dat de Raden interne markt en milieu een officiële resolutie opstellen. Bij de aanpassing van het vijfde actieprogramma voor milieubescherming dient dan rekening te worden gehouden met de Mededeling van de Commissie en de Resolutie van de Raad.

6.2. In de Mededeling zou voor alle lid-staten duidelijk moeten worden vastgesteld aan de hand van welke criteria de werking van de interne markt en de bescherming van het milieu op elkaar kunnen worden afgestemd; bovendien zou er een samenvatting in moeten worden gegeven van de door het Hof van justitie gecreëerde jurisprudentie en van de maatregelen die de Commissie zelf op basis van haar specifieke bevoegdheden heeft genomen. Het didactische karakter van de Mededeling zou worden versterkt door het politieke signaal dat zou uitgaan van een eventuele resolutie van de Raad.

6.3. De Commissie zou in haar werkzaamheden ondersteund dienen te worden door een comité van milieu- en interne-marktdeskundigen die uit de verschillende lid-staten afkomstig zijn. Dit comité zou de Commissie moeten helpen om inzicht te krijgen in de conflicten. Het moet in overleg met de Commissie een reglement opstellen dat onder meer moet garanderen dat rekening wordt gehouden met de uiteenlopende standpunten van zijn leden.

6.4. Als lid-staten plannen hebben die de werking van de interne markt zouden kunnen beïnvloeden, dan zouden zij deze uiterlijk drie maanden vóórdat zij er een besluit over nemen bij de Commissie moeten aanmelden. Deze plannen dienen op zo kort mogelijke termijn vergezeld te worden van een levenscyclusanalyse van het product in kwestie (LCA of milieubalans) of van een onderzoek waaruit blijkt dat het milieu baat heeft bij de voorgestelde maatregelen en dat deze in overeenstemming zijn met het proportionaliteitsbeginsel. Dat zou de Commissie in staat stellen de aanzet te geven tot maatregelen in het kader van het EG-Verdrag.

6.5. Mocht de Commissie van mening zijn dat het genoemde voorstel leidt tot een niet te rechtvaardigen distorsie van de interne markt, dan kan zij het raadgevend comité raadplegen. Als het advies van dit Comité overeenstemt met het standpunt van de Commissie, dan kan zij de lid-staat in kwestie verzoeken het wetsvoorstel vrijwillig tijdelijk in te trekken. De Commissie kan het Hof van justitie daarna om een definitieve uitspraak vragen.

6.6. Overeenkomstig de bepalingen mag een lid-staat op zijn eigen markt geen belemmeringen opwerpen voor een product dat in een andere lid-staat legaal op de markt is gebracht. De voorgestelde procedure laat de EU-voorschriften over het vrije verkeer van goederen op de interne markt onverlet. De Commissie kan wat dit aangaat ook het raadgevend comité inschakelen (paragraaf 6.3).

6.7. In de voorlichtingsbureaus van de Unie in de lid-staten en in de EER-landen moeten speciale bureaus worden ingericht die voorlichting kunnen geven over de interne markt en informatie kunnen vergaren en kanaliseren over eventuele handelsbelemmeringen die het gevolg zijn van de milieuwetgeving van een lid-staat of van andere maatregelen van overheid of bedrijfsleven. Bovendien moet de rol van de EG-adviescentra worden versterkt.

6.8. De Europese Commissie moet in alle lid-staten en kandidaat-lid-staten studiebijeenkomsten organiseren om in de eerste plaats de betrokken ambtenaren, maar ook alle representatieve sociaal-economische organisaties over dit onderwerp voor te lichten. Ook het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en uiteraard het Economisch en Sociaal Comité zouden hieraan een bijdrage moeten leveren.

6.9. De diensten van de Commissie die zich met deze materie bezighouden, moeten over de medewerkers en de logistieke en financiële middelen beschikken die in overeenstemming zijn met het belang van de uit te voeren taak.

Brussel, 30 oktober 1997

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

Voetnoten :

1. PB C 212 van 22. 7. 1996.

[Bijlage bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité](#)

Voor vragen en/of opmerkingen over EMIS kunt u mailen naar emis@vito.be

Copyright © [VITO](#) 03/02/1998

Ontwerp [EMIS](#).