

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

G. TESAURO

van 13 maart 1991 *

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

1. Met haar verzoek om nietigverklaring van richtlijn 89/428/EEG wegens gebrekkige rechtsgrondslag werpt de Commissie een in wezen nieuwe vraag op, die zeker van belang is: de afbakening van de draagwijdte van respectievelijk de artikelen 100 A en 130 S EEG-Verdrag.¹

2. Laat ik aanstonds stellen, dat de keuze tussen deze twee bepalingen niet van zuiver formele betekenis is. Reeds materieel beschouwd hebben de artikelen 100 A en 130 S immers betrekking op verschillende bevoegdheden van de instellingen, aangezien de nieuwe regeling ter zake van het milieu, neergelegd in de artikelen 130 R en volgende, in een zuiver subsidiaire bevoegdheid van de Gemeenschap voorziet en berust op de gedachte van een minimumbescherming, terwijl het optreden krachtens artikel 100 A op een beslist niet subsidiaire bevoegdheid is gebaseerd en gericht moet zijn op een hoog peil van bescherming.

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — Ik wijs erop, dat het Hof zich weliswaar reeds meerdere malen heeft gebogen over de draagwijdte van artikel 100, maar zich nog niet heeft uitgesproken over artikel 100 A, een nieuwe bepaling die is ingevoegd bij de Europese Akte betreffende het nader tot elkaar brengen van de nationale wettelijke regelingen [de vaststelling van de draagwijdte van artikel 100 A ten opzichte van artikel 31 EGA-Verdrag kwam overigens aan de orde in het arrest van 4 oktober 1991, zaak C-70/88, Europees Parlement/Raad, Jurispr. 1991, blz. I-4529, betreffende verordening (Euratom) nr. 3954/87 van de Raad van 22 december 1987 tot vaststelling van maximaal toelaatbare niveaus van radioactieve besmetting van levensmiddelen en diervoeders ten gevolge van een nucleair ongeval of ander stralingsgevaar]. De draagwijdte van artikel 130 S ten opzichte van artikel 113, betreffende de handelspolitiek, werd onlangs door het Hof onderzocht in het arrest van 29 maart 1990, zaak C-62/88, Griekenland/Raad, Jurispr. 1990, blz. I-1527).

De belangrijkste verschillen tussen de twee bepalingen liggen evenwel op het procedurele vlak. In de eerste plaats immers bepaalt artikel 100 A, dat de Raad maatregelen vaststelt volgens de samenwerkingsprocedure, hetgeen althans in bepaalde gevallen stemming bij gekwalificeerde meerderheid inhoudt, naast in meer algemene zin een verder gaande deelneming van de Vergadering aan het besluitvormingsproces; in de tweede plaats schrijft artikel 130 S enkel de raadpleging van het Parlement voor en voorts, tenzij de Raad anders bepaalt (zie artikel 130 S, tweede alinea), eenparigheid van stemmen voor het nemen van besluiten.

Het is derhalve overduidelijk, dat de keuze van de rechtsgrondslag van grote invloed is op de wijze van totstandkoming van de handeling en daardoor haar weerslag kan hebben op de inhoud daarvan. Overeenkomstig vaste rechtspraak (te beginnen bij het bekende arrest „algemene tariefpreferenties”² en laatstelijk bevestigd in het arrest van 29 maart 1990, zaak C-62/88, Griekenland/Raad, Jurispr. 1990, blz. I-1527) vormt een verkeerde keuze van de rechtsgrondslag in het thans voorliggende geval bijgevolg geen zuiver formeel gebrek, maar een schending van wezenlijke vormvoorschriften die de geldigheid van de handeling kan aantasten.

Voorts is de zaak van groot praktisch belang. Wat er bij deze zaak op het spel staat, is uiteraard niet enkel de bestreden richtlijn;

2 — Arrest van 26 maart 1987, zaak 45/86, Commissie/Raad, Jurispr. 1987, blz. 1493, r. o. 11.

het gaat er meer in het algemeen om vast te stellen, volgens welke procedure, en in het bijzonder volgens welke stemprocedure, handelingen moeten worden vastgesteld die (naar hun inhoud en strekking) met de bestreden richtlijn gelijk zijn te stellen en die, zoals ik hierna zal uiteenzetten, een allesbehalve onbelangrijke categorie van maatregelen voor de harmonisering van nationale milieubeschermingsregelingen vormen.

De stellingen van partijen

3. Partijen geven zowel aan de in geding zijnde bepalingen als aan de handeling een verschillende uitleg.

De Raad stelt zich op het standpunt, dat de Gemeenschap door de invoering van de artikelen 130 R en volgende de bevoegdheid heeft gekregen voor een specifieke actie op milieugebied. Artikel 130 S zou derhalve als de juiste rechtsgrondslag moeten worden gezien voor handelingen die een van de doelstellingen van artikel 130 R nastreven, namelijk de kwaliteit van het milieu te behouden, te beschermen en te verbeteren, bij te dragen tot de bescherming van de gezondheid van de mens en zorg te dragen voor een behoedzaam en rationeel gebruik van de natuurlijke hulpbronnen.

Artikel 100 A daarentegen vormt volgens de Raad niet de rechtsgrondslag voor het nemen van specifieke maatregelen ter zake van het milieu, maar voor handelingen die bijdragen aan de instelling en de werking van de interne markt zoals die is omschreven in artikel 8 A EEG-Verdrag. Tussen

die twee bepalingen loopt derhalve een nauwkeurige scheidslijn, daar zij nu juist voor duidelijk onderscheiden doeleinden zijn geschreven. Er is dus geen verwarring of overlapping tussen die normen denkbaar.

De Raad erkent, dat een bepaalde handeling meerdere, in verschillende bepalingen van het EEG-Verdrag neergelegde doelstellingen tegelijk kan nastreven. Teneinde de rechtsgrondslag vast te stellen die specifiek relevant is, is het derhalve onontbeerlijk te bepalen wat het „hoofddoel” of het „zwaartepunt” van de handeling is. In het bijzonder regelingen ter zake van het milieu, zoals de bestreden richtlijn, die regels stellen voor de produktie in een bepaalde tak van industrie, hebben tevens in zekere mate tot doel — omdat zij de concurrentievoorwaarden tussen de betrokken ondernemingen harmoniseren —, de instelling en het functioneren van de interne markt te bevorderen: laatstgenoemd doel is evenwel zonder meer ondergeschikt aan het hoofddoel, de bescherming van het milieu tegen verontreiniging door de betrokken industriële produktie.

Een beoordeling van de inhoud en de strekking van de bestreden richtlijn alsook van haar normatieve context bevestigt, dat het „zwaartepunt” van de handeling ligt bij de noodzaak van bestrijding van de verontreiniging veroorzaakt door de afvalstoffen afkomstig van de produktie van titaandioxyde. Artikel 130 S vormt dus de enige juiste rechtsgrondslag, aldus de Raad.

De Commissie — ondersteund door het Parlement — is het met de Raad eens, dat de artikelen 130 S en volgende de Gemeenschap ter zake van het milieu ruime be-

voegdheden hebben verleend. Zij merkt evenwel op, dat artikel 130 S niet de juiste rechtsgrondslag vormt voor de vaststelling van maatregelen die gezien hun voorwerp betrekking hebben op de interne markt. Zulke maatregelen kunnen enkel worden vastgesteld krachtens artikel 100 A, de enige specifiek relevante bepaling. Dit artikel vormt dus een soort *lex specialis* ten opzichte van artikel 130 S alsook ten opzichte van alle andere bepalingen van het EEG-Verdrag die op zich niet zijn gericht op de instelling en de werking van de interne markt.

In beginsel moeten maatregelen van milieu-bescherming derhalve worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 100 A, wanneer aan drie voorwaarden is voldaan: het moet gaan om harmoniseringsmaatregelen; de geharmoniseerde bepalingen zijn weliswaar vastgesteld terzake van de milieu-bescherming, maar gezien hun „voorwerp” dragen zij bij aan de instelling en het functioneren van de interne markt (waarbij het voorwerp is vast te stellen aan de hand van de inhoud en de gevolgen van de maatregel); er bestaat geen meer specifieke rechtsgrondslag op het gebied van de interne markt (zoals de artikelen 56, lid 2, 57, lid 2, of 69, die voorrang hebben niet enkel wegens het specialiteitsbeginsel, maar ook wegens het in artikel 100 A gemaakte voorbehoud „tenzij in het onderhavige Verdrag anders is bepaald”; deze bepalingen verschillen in procedureel opzicht overigens niet van artikel 100 A, althans wat de stemming bij meerderheid betreft). Deze opvatting vindt steun in de tekst van de artikelen 100 A en 130 S, waarin wordt gezegd dat de eisen ter zake van milieubescherming een bestanddeel vormen van de op basis van artikel 100 A uitgevoerde harmonisering.

De Commissie benadrukt voorts, dat de door de Raad verdedigde stelling de draagwijdte van artikel 100 A ten opzichte van artikel 130 S ten onrechte beperkt: volgens de Raad kan artikel 130 S immers wel de grondslag vormen van maatregelen die zijn bestemd om de concurrentievoorwaarden tussen de ondernemingen gelijk te trekken, maar kan artikel 100 A niet dienen als grondslag voor harmoniseringsmaatregelen ter bescherming van het milieu.

Ten slotte analyseert ook de Commissie de in geding zijnde richtlijn, maar haar conclusie daarbij is tegenovergesteld aan die van de Raad. Volgens de Commissie heeft de handeling namelijk in hoofdzaak als „voorwerp” (of „zwaartepunt”) de verbetering van de concurrentievoorwaarden in de titaandioxyde-industrie. Zij had derhalve uitsluitend op basis van artikel 100 A moeten worden vastgesteld.³

3 — Ter terechtzitting heeft de Commissie haar uitlegging van het verband tussen de artikelen 100 A en 130 S gedeeltelijk gewijzigd. Zij heeft namelijk gesteld, dat die bepalingen een verschillend voorwerp hebben. Artikel 100 A betreft de harmonisering van nationale regelingen, ook ter zake van het milieu, die de verwezenlijking van de interne markt betreffen. Artikel 130 S daarentegen vormt de grondslag voor handelingen betreffende de bescherming van het milieu als zodanig, dat wil zeggen handelingen die losstaan van de regels betreffende het functioneren van de markt. Het specialiteitsbeginsel is derhalve volgens de Commissie geen geschikt criterium om te bepalen, welke in een concreet geval de passende norm is. Dit beginsel geldt immers in gevallen dat de werkingssfeer van een bepaling die van een andere meer specifieke regel overlapt (zoals het in artikel 7 EEG-Verdrag neergelegde algemene beginsel van non-discriminatie, dat wordt uitgewerkt in andere bepalingen van het Verdrag, bijvoorbeeld de artikelen 40, lid 3, en 48). De werkingssfeer van artikel 100 A en die van artikel 130 S overlappen elkaar evenwel niet. In concreto zou dus enkel moeten worden vastgesteld, of gezien het voorwerp van de vast te stellen handeling de ene of de andere bepaling toepasselijk is. Ik wil er evenwel op wijzen, dat de benadering van de Commissie ondanks deze wijziging in het betoog in wezen onveranderd blijft. Of men nu erkent dat artikel 100 A een *lex specialis* is, dan wel aanneemt dat die bepaling een geheel andere werkingssfeer heeft dan artikel 130 S, in beide gevallen is — volgens de Commissie — de beslissende vraag, of de betrokken richtlijn wegens haar „hoofddoel” dan wel „zwaartepunt” onder de werkingssfeer van artikel 100 A valt.

De kwalificatie van de litigieuze regeling

4. Partijen zijn het dus duidelijk oneens over de uitlegging van de bepalingen en de kwalificatie van de bestreden handeling. Laat ik met dit laatste aspect beginnen. In zoverre wil ik aanstonds opmerken, dat de (wat de uitkomst betreft) uiteenlopende lezing die partijen aan de in geding zijnde richtlijn geven, slechts schijnbaar wordt veroorzaakt door een verschillende benadering in hun analyse. Inderdaad heeft de Commissie het hoofd-„voorwerp” van de handeling centraal gesteld, terwijl de Raad in het „hoofddoel” van de handeling de beslissende factor voor de kwalificatie van die handeling ziet. Dat verschil is evenwel uiteindelijk slechts van terminologisch belang. Immers, de Commissie neemt toch ook het doel van de betrokken regeling in aanmerking en de Raad preciseert, juist om het gevaar (en de beschuldiging) te vermijden, dat zijn beoordeling op een subjectief criterium berust (de opvatting van een instelling omtrent de doelstellingen van een handeling), dat het „doel” van de handeling slechts kan worden begrepen aan de hand van haar inhoud en effecten, welke aspecten ook door de Commissie bij haar analyse van het voorwerp van de richtlijn worden betrokken. Intussen lijken de verschillen tussen de twee instellingen op het terminologische vlak te vervagen en zelfs geheel te verdwijnen waar zij het beide onontbeerlijk en beslissend achten om, wat zij het „zwaartepunt” van de in geding zijnde regeling noemen, te identificeren.

Er zijn dus geen echte verschillen in de gehanteerde criteria te ontdekken. Hoe is het dan te verklaren, dat de partijen die — naar zij stellen — zich uitsluitend hebben gebaseerd op „objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn” (overeen-

komstig het bekende beginsel dat het Hof voor geschillen over de rechtsgrondslag formuleerde in het arrest „algemene tariefpreferenties”, reeds aangehaald), vervolgens toch tot lijnrecht tegengestelde conclusies komen?

5. Hierbij moet worden bedacht, dat de Commissie en de Raad het erover eens zijn dat de richtlijn twee aspecten heeft, in die zin dat zij betrekking heeft zowel op de harmonisering van de produktievoorwaarden, en dus van de concurrentievoorwaarden, in de titaandioxyde-industrie, als op de ontwikkeling van een actie tegen milieuverontreiniging. Het werkelijke meningsverschil tussen partijen betreft slechts de waardering van het relatieve gewicht van beide aspecten en dus de vraag, welk aspect van de handeling het zwaarst weegt.

Dan kom ik nu tot de bespreking van de in geding zijnde regeling. Dienaangaande zij opgemerkt, dat de richtlijn waarop deze zaak betrekking heeft, past in en een aanvulling vormt op het bij de eerdere richtlijn 78/176/EEG van de Raad in het leven geroepen stelsel. Laatstgenoemde richtlijn had reeds aanleiding gegeven tot een meningsverschil over de rechtsgrondslag, daar de Commissie uitsluitend artikel 100 had voorgesteld, terwijl de Raad — overeenkomstig een praktijk waarop ik nog terugkom — had besloten om als tweede rechtsgrondslag artikel 235 toe te voegen.

Die dubbele rechtsgrondslag wordt in de derde en vierde overweging van de considerans van richtlijn 78/176 gerechtvaardigd als volgt:

„Overwegende dat een dispariteit tussen de bepalingen die in de verschillende Lid-Staten reeds van toepassing dan wel in voorbereiding zijn met betrekking tot afvalstoffen van de titaandioxyde-industrie, kan leiden tot ongelijke concurrentievoorwaarden en derhalve rechtstreeks van invloed kan zijn op de goede werking van de gemeenschappelijke markt; dat derhalve op dit gebied de wetgevingen nader tot elkaar dienen te worden gebracht, zoals bepaald in artikel 100 van het Verdrag;

Overwegende dat het noodzakelijk blijkt dit nader tot elkaar brengen van de wetgevingen vergezeld te doen gaan van een actie van de Gemeenschap die erop gericht is om, door middel van een meer omvattende regeling, één der doelstellingen van de Gemeenschap op het gebied van de bescherming van het milieu en de verbetering van de kwaliteit van het bestaan te verwezenlijken; dat hier toe derhalve een aantal specifieke bepalingen dient te worden vastgesteld; dat, aangezien het Verdrag niet voorziet in de hiertoe vereiste bevoegdheden, artikel 235 van het Verdrag dient te worden toegepast”.

Zoals men ziet, komt in deze overwegingen de geijkte formule terug die men pleegt te vinden in handelingen die, in het kader van een (al dan niet specifieke) actie ter bescherming van het milieu, de harmonisering beogen van nationale regelingen betreffende de produktievoorwaarden van ondernemingen. Ik noem als voorbeelden richtlijn 75/439/EEG van de Raad inzake de verwijdering van afgewerkte olie (tweede en derde overweging), richtlijn 75/440/EEG van de Raad betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor de produktie van drinkwater in de Lid-Staten (derde en vierde overweging), richtlijn 82/501/EEG van de Raad inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten (eerste en tweede overwe-

ging) en vooral richtlijn 75/442/EEG van de Raad, die voorziet in normen voor de algehele harmonisering betreffende het verwijderen van afvalstoffen (eerste en tweede overweging) en die voor het onderhavige geval stellig een relevant precedent vormt.

In al deze handelingen wordt het beroep op artikel 100 (naast artikel 235) gerechtvaardigd door de overweging, dat de verschillen tussen de te harmoniseren nationale wettelijke regelingen leiden tot vervalsing van de mededinging en dus een rechtstreeks effect hebben op het functioneren van de markt. *‘Omgekeerd’* heeft de Raad zich in gevallen waarin dat aspect van marktbescherming en eliminatie van mededingingsdistorsies niet van groot gewicht leek, *enkel op artikel 235* gebaseerd en terecht elke verwijzing naar artikel 100 achterwege gelaten. Ik noem als voorbeeld beschikking 75/441/EEG van de Raad tot instelling van een gemeenschappelijke procedure voor de uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot gegevens inzake de luchtverontreiniging door bepaalde zwavelverbindingen en zware deeltjes, en richtlijn 79/409/EEG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand.

Na deze korte uitweiding kom ik terug bij richtlijn 78/176. Ik merk allereerst op, dat deze stellig in overeenstemming is met de gewone praktijk van de instellingen. Voorts wijs ik erop, dat de motivering van richtlijn 78/176 (en van daarmee in wezen overeenkomende handelingen) zonder meer beves-

4 — Evenzo is op dezelfde gronden (gevolgen voor de mededinging en de markt) een beroep gedaan op (uitsluitend) artikel 100 voor richtlijnen voor de harmonisering van nationale regelingen die, gelegen buiten het gebied van het milieu, in elk geval betrekking hebben op de produktievoorwaarden van ondernemingen. Zie bijvoorbeeld richtlijn 85/374/EEG van de Raad inzake de aansprakelijkheid voor produkten met gebreken, of richtlijn 75/117/EEG van de Raad inzake de gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers.

tigt, dat het gemeenschapsoptreden in die gevallen naast de factor *milieu* ook een factor *markt* omvat en dat laatstgenoemde in de handeling een *even belangrijke* rol speelt, en dus onbetwistbaar een beroep op artikel 100 noodzakelijk maakt; een en ander niettegenstaande het feit dat luidens artikel 1 van de richtlijn deze „tot doel heeft het voorkomen en het geleidelijk verminderen van de verontreiniging veroorzaakt door afvalstoffen van de titaandioxyde-industrie met als oogmerk haar te doen beëindigen”.

De bepaling van richtlijn 78/176 die voor ons onderzoek evenwel het meest van belang is, is artikel 9, dat bepaalt dat de Lid-Staten programma's opstellen om via geleidelijke vermindering te komen tot de beëindiging van de door de afvalstoffen afkomstig van de titaandioxyde-industrie veroorzaakte verontreiniging. Volgens artikel 9, lid 3, vormen die programma's enkel de basis voor een latere harmonisering, die binnen nauwkeurig bepaalde termijnen op gemeenschapsniveau zal plaatsvinden; ik wijs erop, dat die harmonisering zowel is bedoeld ter vermindering en uiteindelijke gehele opheffing van de verontreiniging als ter „verbetering van de concurrentievoorwaarden in de sector van de titaandioxydeproductie”.

Uit de inhoud van de richtlijn blijkt, dat de twee belangrijkste factoren nauw met elkaar verband houden en in elkaar opgaan. Richtlijn 78/176 bevestigt in de artikelen 2 en 3 de grondbeginselen van het gemeenschapsoptreden inzake de verwerking van afvalstoffen, dat wil zeggen de verwijdering zonder gevaar voor de gezondheid en het milieu, alsook de voorkoming van afvalvorming en de recycling, welke beginselen ook reeds waren genoemd in de artikelen 3 en 4 van de reeds aangehaalde algemene richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen. Zij verbiedt echter ook het zonder vergunning lozen, dumpen, opslaan en injecteren van afvalstoffen afkomstig van de titaandioxyde-industrie (artikel 4); zij harmoniseert de vergunningvoorwaarden (artikelen 5 en 6) en stelt het controlesysteem vast (artikel 7) alsook de in bepaalde noodgevallen te nemen maatregelen (artikel 8). Met andere woorden, de richtlijn harmoniseert niet alleen de nationale voorschriften voor de milieubescherming, maar stelt tegelijkertijd, en door middel van dezelfde bepalingen, uniforme regels vast voor alle titaandioxydeproducenten in de Gemeenschap, en draagt aldus bij aan het vermijden van dispariteiten in de kosten en de concurrentievoorwaarden; dat is de reden — het zij herhaald — waarom de Raad (mede) artikel 100 als rechtsgrondslag heeft aangewezen.

6. Deze harmonisering vormt nu juist het voorwerp van de in geding zijnde richtlijn. Richtlijn 89/428 was door de Commissie aanvankelijk voorgesteld op basis van de dubbele grondslag (de artikelen 100 en 235) die reeds door de Raad voor de eerdere richtlijn 78/176 was gekozen. Na de inwerkingtreding van de Europese Akte wijzigde de Commissie haar voorstel en voerde zij als enige rechtsgrondslag artikel 100 A aan, dat vervolgens door de Raad werd vervangen door artikel 130 S. Ik wijs erop, dat die wijzigingen in de rechtsgrondslag niet werden ingegeven door veranderingen in het regelgevend gedeelte of de motivering van de betrokken richtlijn.

Om nu de in geding zijnde handeling rechs- tens te kwalificeren, moeten overeenkomstig het arrest van 29 maart 1990 (zaak C-62/88, Griekenland/Raad, Jurispr. 1990, blz. I-1527) het doel en de inhoud ervan worden onderzocht. Het doel is hetzelfde — hoe kan het ook anders — als het doel dat reeds in artikel 9, lid 3, van de vooraf-

gaande richtlijn 78/176 was genoemd, namelijk enerzijds de bescherming van het milieu en anderzijds de bestrijding van de concurrentievervalsing op de gemeenschappelijke markt. Dit blijkt duidelijk uit de tweede overweging van de considerans van richtlijn 89/428, die overigens de bewoordingen van artikel 9, lid 3, van richtlijn 78/176 overneemt; ook wordt het duidelijk bevestigd door artikel 1 van de bestreden richtlijn, dat luidt als volgt:

„In deze richtlijn wordt, overeenkomstig artikel 9, lid 3, van richtlijn 78/176/EEG, de procedure vastgesteld voor de harmonisering van de programma's tot *vermindering en uiteindelijke algehele opheffing van de verontreiniging* door afval van bestaande industriële vestigingen en tot *verbetering van de concurrentievoorwaarden* in de sector van de titaandioxyde-industrie.”

De bewoordingen van artikel 1 zijn dus volkomen duidelijk: richtlijn 89/428 beoogt een tweeledig doel, namelijk de milieubescherming en de bescherming van de werking van de interne markt, en niets wijst erop dat de ene doelstelling boven de andere prevaleert, tenzij men een deel van artikel 1 willekeurig zou laten vallen.

Wat de inhoud betreft, verbiedt de omstreden richtlijn de lozing van afvalstoffen afkomstig van de titaandioxydeproductie, of stelt daaraan op basis van nauwkeurige normen beperkingen, waarbij tevens de verschillende termijnen zijn vastgesteld voor de definitieve inwerkingtreding van de verschillende bepalingen. Het uiteindelijke resultaat is een geharmoniseerd stelsel dat, door het stellen van nauwkeurig bepaalde verplichtingen aan de Lid-Statens en vooral aan de ondernemingen (in het bijzonder de „bestaande industriële vestigingen”), met betrekking tot de behandeling van afvalstoffen

afkomstig van het productieproces in de eerste plaats de verontreiniging beperkt en in de tweede plaats meer uniforme normen vaststelt voor de productie, de kosten en dus de mededinging.

De analyse van de inhoud van de handeling bevestigt dus nog eens, dat er sprake is van twee componenten, enerzijds het behoud van het milieu, en anderzijds de bescherming van de markt. Zoals reeds in verband met richtlijn 78/176 gezegd, liggen die twee componenten verder op hetzelfde vlak: *beide lijken essentieel en niet van elkaar te scheiden*, aangezien de milieubeschermingsbepalingen tegelijkertijd de markt reguleren, teneinde een evenwichtiger werking daarvan te garanderen.

7. Bepaalde gegevens die door de Commissie en het Parlement naar voren zijn gebracht om aan te tonen, dat bij de totstandkoming van de aangevochten richtlijn de harmonisering van de mededingingsvoorwaarden *voorop* zou hebben gestaan, doen aan deze conclusie niet af. In feite hebben de Commissie en het Parlement benadrukt, dat de bepalingen ter bestrijding van de verontreiniging door afvalstoffen afkomstig van de titaandioxydeproductie reeds waren opgenomen in de nationale programma's die ter uitvoering van artikel 9 van richtlijn 78/176 waren aangenomen. De later bij richtlijn 89/428 uitgevoerde harmonisering zou dus primair erop gericht zijn geweest, een einde te maken aan de distorsies van de mededinging ten gevolge van de verschillende invloed van de enigszins uiteenlopende nationale bepalingen op de economie. In dit verband heeft de Commissie de resultaten overgelegd van in 1984 en 1989 uitgevoerde onderzoeken, waaruit blijkt dat de verschillende stelsels voor de bestrijding van de verontreiniging rechtstreeks van invloed zijn op de prijzen in de verschillende Lid-

Staten, waarbij verschillen optreden van tien tot twintig % in 1984, en dat de prijsverschillen in de jaren 1984-1989 zijn toegenomen.

De verstoring die een dergelijke situatie voor de mededinging meebrengt en daarmee de noodzaak om deze op te heffen, komt ook expliciet aan de orde in de adviezen die het Economisch en Sociaal Comité en het Europees Parlement in het kader van de totstandkoming van de betrokken richtlijn hebben uitgebracht. Met name het Parlement benadrukt in een resolutie van 10 april 1984, waarin wordt betreurd dat de Lid-Staten en de Commissie de door richtlijn 78/176 opgelegde verplichtingen te laat zijn nagekomen, dat het „noodzakelijk is zo spoedig mogelijk op communautair vlak de nationale programma's tot vermindering van de verontreiniging te harmoniseren, mede om concurrentievervalsingen tussen de titaandioxydeproducenten in de Gemeenschap te voorkomen”, en preciseert voorts, dat „de verlenging van de termijn van 1987 tot 1993 tot concurrentievervalsing zou leiden, waarbij ondernemingen die tot dusverre weinig of niets hebben ondernomen om kaderrichtlijn 78/176 na te leven, zouden worden bevoordeeld”.⁵

Ten slotte heeft de Commissie verschillende verklaringen van nationale afgevaardigden binnen de Raad aangehaald daterend uit de totstandkomingsfase van richtlijn 89/428, waaruit blijkt dat de Lid-Staten juist voor de noodzaak om de concurrentievoorwaarden in de titaandioxyde-industrie te verbeteren bijzonder gevoelig zijn geweest.⁶

8. Ofschoon die overwegingen relevant zijn — en de Raad niet heeft ontkend, dat zij reëel zijn —, kunnen zij mijns inziens niet beslissend zijn voor de uitlegging van de aan de orde zijnde handeling. Het is geen toeval, dat zij voornamelijk in de voorstukken staan vermeld. Zij kunnen dus wel dienen om de specifieke redenen te achterhalen die de wetgever er op een gegeven moment toe hebben gebracht op te treden (*occasio legis*), maar zij zijn volgens de algemene uitleggingsregels niet beslissend voor het bepalen van de werkelijke wil die aan de handeling ten grondslag ligt. Deze wil is bevestigd en vindt zijn uitdrukking in de regeling en volgt in wezen uit de betekenis van de bewoordingen zelf, uit de functie van de betrokken handeling en uit het stelsel waarbij de handeling aansluit. Men behoeft slechts deze aspecten te onderzoeken om te zien, dat de harmonisering van de concurrentievoorwaarden een wezenlijk bestanddeel van de richtlijn is; dit wordt alleen maar bevestigd door hetgeen met betrekking tot de ontstaansgeschiedenis van de handeling is opgemerkt. Niettemin bevat de aangevochten richtlijn ontegenzeglijk ook nieuwe bepalingen ter bestrijding van de verontreiniging en deze tweede factor moet dus eveneens in aanmerking worden genomen voor het vaststellen van de juiste rechtsgrondslag.

Het geheel overziende meen ik, dat wil de uitlegging van de handeling niet uitsluitend op subjectieve en dus willekeurige factoren berusten, moet worden erkend dat in de bestreden richtlijn onmogelijk een hoofdelement of dominante component met daarnaast een bijkomend of subsidiair element kan worden aangewezen, maar dat veeleer sprake is van twee elementen die beide essentieel en onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

⁵ — PB 1984, C 127, blz. 34.

⁶ — De Raad heeft zich er niet tegen verzet, dat die gegevens in het procesdossier werden opgenomen, maar hij heeft wel bestreden, dat uit die gegevens zou blijken dat de economische overwegingen zwaarder hebben gewogen dan de overwegingen met betrekking tot het milieu.

De duidelijke strekking van de richtlijn laat geen andere uitlegging toe. Dit geldt trouwens niet enkel voor de in geding zijnde richtlijn. Op het vlak van de harmonisering van nationale regelingen inzake de milieubescherming die de eigenschappen van produkten of de produktievoorwaarden regelen, heeft het optreden van de Gemeenschap in het algemeen gesproken onvermijdelijk een dubbele dimensie — milieu én economie — en is het voorts uitermate moeilijk om van geval tot geval te onderscheiden, of de door de Raad vastgestelde handeling haar „zwaartepunt” op het ene dan wel het andere gebied heeft. Deze moeilijkheid, zo al niet onmogelijkheid, om de zwaarst wegende factor te bepalen, maakt dat de beoordeling beslissend wordt beïnvloed door subjectieve en uiteindelijk politieke overwegingen, dat wil zeggen overwegingen verband houdend met de verschillende procedures en stemregels die aan de relevante rechtsgrondslagen verbonden zijn.

Dit veroorzaakt een onzekere situatie die onverenigbaar is met het herhaaldelijk door het Hof bevestigde beginsel, dat de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling moet beruilen op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Dit dwingende zekerheidsvereiste noopt derhalve tot het zoeken naar een ruimere en zekerder oplossing voor het probleem waar het hier om gaat. Er moet dus een oplossing worden gevonden die meer is dan een poging om een *hypothetisch* „zwaartepunt” van de handeling vast te stellen: een oplossing derhalve die het probleem van de vaststelling van de rechtsgrondslag niet enkel aanpakt op het niveau van de uitlegging van de handeling, maar ook op dat van de uitlegging van de toepasselijk geachte regels, dat wil zeggen de artikelen 100 A en 130 S.

Overigens is het juist door een verschil in inzicht, over de *draagwijdte* van deze twee bepalingen, dat de Raad en de Commissie ieder tot een andere rechtsgrondslag voor de richtlijn komen.

De uitlegging van de regels

9. De moeilijkheden bij de afbakening van deze bepalingen zijn reeds vóór de instelling van het onderhavige beroep door verschillende schrijversesignaleerd.⁷ Hoe groot die moeilijkheden in werkelijkheid zijn, behoeft evenwel nadere precisering. In wezen lijdt het geen twijfel, dat alleen artikel 130 S (en vóór de inwerkingtreding van de Europese Akte alleen artikel 235) kan gelden als rechtsgrondslag voor milieubeschermingsmaatregelen *die niet de harmonisering inhouden van regels die de interne markt beïnvloeden*; het gaat hier om een grote groep maatregelen, die zich uitstrekt van handelingen met het karakter van een programma tot concrete acties op gemeenschapsniveau die min of meer rechtstreeks betrekking hebben op de bescherming van de flora, de fauna en het milieu in het algemeen (zie voor de na de Europese Akte vastgestelde acties de hierna bij punt 14 aangehaalde voorbeelden).

7 — Zie B. Langeheine: „Le rapprochement des législations nationales selon l'article 100 A du traité CEE: l'harmonisation communautaire face aux exigences de protection nationales”, *Revue du marché commun*, 1989, blz. 347; C. D. Ehlermann: „The Internal Market Following the Single European Act”, *Common Market Law Review*, 1987, blz. 361; R. Kromareck: „Commentaire de l'Acte unique européen en matière d'environnement”, *Revue juridique de l'environnement*, 1988, blz. 76; F. Roelants du Vivier en J. P. Hannequart: „Une nouvelle stratégie européenne pour l'environnement dans le cadre de l'Acte unique”, *Revue du marché commun*, 1988, blz. 205; A. Saggio: „Le basi giuridiche della politica ambientale nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore dell'Atto unico”, *Rivista di diritto europeo*, 1990, blz. 39.

In de doctrine en in de praktijk van de instellingen is eveneens onbetwist, dat communautaire maatregelen ter bescherming van het milieu die de harmonisering van nationale voorschriften betreffende *produkten* inhouden, normaal gesproken enkel op artikel 100 A moeten worden gebaseerd, net zoals dergelijke maatregelen vóór de inwerkingtreding van de Europese Akte normaal gesproken enkel op artikel 100 waren gebaseerd (het voorbeeld dat in dit verband gewoonlijk wordt aangehaald, is richtlijn 70/220/EEG van de Raad tot harmonisering van de nationale bepalingen tegen de door uitlaatgassen van motorvoertuigen veroorzaakte luchtverontreiniging).

De afbakening van de respectieve werksfeer van de artikelen 100 A en 130 S daarentegen is een probleem dat zich in hoofdzaak voordoet bij maatregelen ter harmonisering van nationale wettelijke regelingen inzake het milieu die geen verband houden met produkten, maar met de *industriële vestigingen* die deze produkten fabriceren. Vóór de bij de Europese Akte ingevoerde wijzigingen werden deze harmonisatiemaatregelen — zoals is uiteengezet — over het algemeen vastgesteld *op basis van de artikelen 100 en 235 te zamen*. De geharmoniseerde regelingen met betrekking tot de verwerking en de verwijdering van industrieafval — zoals de in geding zijnde richtlijn —, vallen uiteraard onder deze derde categorie handelingen.

Praktisch gezien, blijkt de noodzaak van heldere criteria voor de verhouding tussen de artikelen 100 A en 130 S dus het sterkst bij de harmonisering van milieubepalingen die betrekking hebben op de industrie.

10. Voordat dit probleem kan worden onderzocht, moet eerst een voorvraag worden besproken. Zoals gezegd, waren handelings-

gen als de aangevochten richtlijn vóór de inwerkingtreding van de Europese Akte normaal gesproken gebaseerd op de artikelen 100 en 235. Indien vaststaat, dat artikel 235 na de inwerkingtreding van de Europese Akte is vervangen (voor zover hier van belang) door artikel 130 S, kan men dan wat die handelingen betreft aannemen, dat artikel 100 is vervangen door artikel 100 A?

In dit verband wil ik er in de eerste plaats aan herinneren, dat het beroep op artikel 100 werd gerechtvaardigd door de rechtstreekse gevolgen die de betrokken richtlijnen hadden voor de concurrentie en de markt (zie de considerans van richtlijn 78/176 en van de hiervoor onder 5 genoemde soortgelijke richtlijnen). Deze opvatting wordt bevestigd in de arresten van 18 maart 1980, Commissie/Italië (zaken 91/79 en 92/79, Jurispr. 1980, blz. 1099 en 1115), waarin het Hof heeft verklaard:

„Bepalingen die door gezondheids- en milieuoverwegingen worden ingegeven, kunnen zeer wel een belasting vormen voor de ondernemingen waarop zij van toepassing zijn, en bij gebreke van harmonisatie van de nationale bepalingen terzake zou de mededinging daardoor ernstig kunnen worden vervalst.”

Ten einde te bepalen of richtlijnen als de in geding zijnde thans onder de nieuwe regel betreffende de onderlinge aanpassing van de nationale wettelijke bepalingen (artikel 100 A) vallen, moet in de eerste plaats worden opgemerkt, dat de draagwijdte van deze bepaling niet *ratione materiae* wordt vastgesteld, maar op basis van een *functioneel* criterium, dat zich horizontaal uitstrekt tot alle maatregelen die de instelling van de „interne markt” tot doel hebben. Artikel 100 A betreft immers de „maatregelen

(...) inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen"; meer in het algemeen stelt deze bepaling, dat zij is bedoeld ter „verwezenlijking van de doeleinden van artikel 8 A”.

Artikel 8 A geeft een nauwkeurige definitie van de „interne markt”: een „ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van dit Verdrag”.

Het is dan ook duidelijk, dat de afbakening van het begrip „interne markt” een wezenlijke stap vormt voor het bepalen van de draagwijdte van artikel 100 A, evenals trouwens de definitie van het begrip „gemeenschappelijke markt” van wezenlijk belang is voor het vaststellen van de grenzen van de toepasselijkheid van artikel 100.

Het lijkt mij geheel in overeenstemming met de logica van de Europese Akte om de in artikel 8 A bedoelde „ruimte zonder binnengrenzen” gelijk te stellen met een daadwerkelijk geïntegreerde ruimte, dat wil zeggen een ruimte waarbinnen de voorwaarden zoveel mogelijk overeenkomen met de voorwaarden in één enkele interne markt: een ruimte derhalve waarin niet enkel de regelingen betreffende de produkten zijn geharmoniseerd, maar ook die welke meer in het algemeen de concurrentievoorwaarden tussen de ondernemingen beheersen. Ik zie namelijk niet in, hoe men een werkelijk één geheel vormende en geïntegreerde markt zou kunnen verwezenlijken zonder de verschillen op te heffen tussen de nationale wettelijke regelingen die, doordat zij uiteenlopende gevolgen hebben voor de produktiekosten, de mededinging in werkelijk gelijke omstandigheden binnen de Gemeenschap beletten.

Een dergelijke uitlegging komt in wezen neer op het invullen van het begrip „interne markt” naar het voorbeeld van het begrip „gemeenschappelijke markt”, zoals dat door het Hof is gedefinieerd in de arresten in de zaken 91/79 en 92/79 (reeds aangehaald) met betrekking tot de harmonisering inzake het milieu, alsook in meer algemene zin in het arrest Schul⁸, waarin wordt verklaard:

„Het begrip gemeenschappelijke markt zoals door het Hof in een vaste rechtspraak ontwikkeld, ziet op de afschaffing van alle belemmeringen van het intracommunautaire handelsverkeer teneinde de nationale markten te verenigen tot één enkele markt die de omstandigheden van een binnenlandse markt zoveel mogelijk benadert.”

Vóór de inwerkingtreding van de Europese Akte zijn de Raad en de Commissie steeds van mening geweest, dat de harmonisering van milieubepalingen die hun weerslag konden hebben op de produktiekosten en de mededinging, „rechtstreeks van invloed op de instelling en de werking van de gemeenschappelijke markt” in de zin van artikel 100 was en derhalve het gebruik van die bepaling als rechtsgrondslag rechtvaardigde. Onze redenering doortrekkend is na de inwerkingtreding van de Europese Akte die harmonisering om dezelfde redenen (invloed op de kosten van ondernemingen en op de mededinging) als functioneel verbonden te beschouwen met de instelling en de werking van de „interne markt” in de zin van artikel 100 A, zodat dit artikel in plaats van artikel 100 als de juiste rechtsgrondslag moet worden gezien. Met andere woorden, in deze opvatting kan geen verschil bestaan tussen het begrip „gemeenschappelijke

8 — Arrest van 5 mei 1982, zaak 15/81, Jurispr. 1982, blz. 1409, r. o. 33.

markt" en het begrip „interne markt": deze begrippen verschillen in omvang, in die zin dat de „gemeenschappelijke markt" zich uitstrekt tot sectoren die geen deel uitmaken van de „interne markt", maar niet in diepte, in die zin dat de begrippen betrekking hebben op een zelfde mate van integratie.

Te menen dat de harmonisering van de concurrentievoorwaarden buiten artikel 100 A valt, terwijl deze harmonisering voorheen ontegenzeggelijk onder artikel 100 viel, zou er daarentegen op neerkomen dat het in artikel 100 A bedoelde begrip „interne markt" een *minder vergaand* stadium van integratie beoogt dan het begrip „gemeenschappelijke markt" van artikel 100. Daar hiervoor in de tekst van de Europese Akte geen enkele aanwijzing is te vinden, is dit mijns inziens zonder meer onjuist, te meer daar een dergelijke lezing zou leiden tot een enge opvatting van de draagwijdte van artikel 100 A, die ik — om hierna nog uiteen te zetten principiële redenen — in het geheel niet geneigd ben te delen.

Concluderend meen ik, dat de harmonisering van de nationale milieuwetgevingen die betrekking hebben op industriële vestigingen, evenals die welke betrekking hebben op produkten, bijdraagt tot de „verwezenlijking van de doeleinden van artikel 8 A" en dus onder artikel 100 A valt.⁹

⁹ — In deze zin C. D. Ehlermann, reeds aangehaald, blz. 369, volgens wie het begrip interne markt „implies the creation of conditions of competition which allow the free circulation of goods (...)"; in dezelfde zin B. Langeheine, reeds aangehaald, blz. 350, alwaar valt te lezen, dat „la création du marché intérieur ne s'épuise pas dans la suppression des frontières intérieures, mais englobe de façon nécessairement complémentaire un rapprochement des conditions de concurrence, afin de permettre une exploitation efficace et non discriminatoire des libertés fondamentales garanties par le traité".

11. Indien eenmaal vaststaat, dat zowel artikel 100 A als artikel 130 S in beginsel in aanmerking komen voor het vaststellen van handelingen als de aangevochten richtlijn, moeten nog de criteria worden bepaald die de verhouding tussen die twee bepalingen regelen.

In de eerste plaats valt te denken aan gelijktijdige toepassing van de twee bepalingen. Ten gunste van een dergelijke oplossing — die in de onderhavige procedure overigens niet is voorgesteld — zouden de volgende factoren kunnen spreken. In de eerste plaats zou het beroep op de dubbele rechtsgrondslag stroken met de vóór de Europese Akte gehanteerde praktijk om voor de vaststelling van dergelijke handelingen een beroep op de artikelen 100 en 235 te zamen te doen. Men kan zich immers afvragen, of na de inwerkingtreding van de Europese Akte de artikelen 100 en 235 niet eenvoudigweg moeten worden vervangen door de nieuwe relevante artikelen, respectievelijk 100 A en 130 S.

Die oplossing vindt ook steun in de opvatting van het Hof dat

„wanneer haar bevoegdheid op twee verdragsbepalingen berust, een instelling gehouden is de desbetreffende handelingen op basis van die twee bepalingen vast te stellen" (arrest van 27 september 1988, zaak 165/87, Commissie/Raad, Jurispr. 1988, blz. 5545, r.o. 11).

Die uitspraak betrof evenwel de verhouding tussen de artikelen 28 en 113, twee bepalingen die te zamen konden worden toegepast door eenvoudigweg de regel van eenparig-

heid van stemmen te hanteren zoals voorzien in artikel 28 (vóór de inwerkingtreding van de Europese Akte), die strikter is dan die van de gekwalificeerde meerderheid van stemmen bedoeld in artikel 113.

Bij de artikelen 100 A en 130 S gaat dit niet op. Deze bepalingen hebben zowel procedureel als materieel heel andere consequenties. Materieel zijn aan de bevoegdheid van de Gemeenschap op het gebied van het milieubeleid beperkingen gesteld die niet gelden voor de harmonisering ingevolge artikel 100 A. De in de artikelen 130 R en volgende bedoelde bevoegdheid is immers zuiver subsidiair, aangezien zij overeenkomstig artikel 130 R, lid 4, enkel wordt uitgeoefend wanneer de betrokken doelstellingen van milieubescherming niet beter op nationaal niveau kunnen worden verwezenlijkt; de harmonisering krachtens artikel 100 A kent een dergelijke beperking uiteraard niet en kan plaatsvinden zo dikwijls dat voor de verwezenlijking van de „interne markt” noodzakelijk lijkt. Verder heeft de bevoegdheid op milieugebied een minimumkarakter, in zover de Lid-Staten conform artikel 130 T van de gemeenschappelijke regels mogen afwijken indien zij maatregelen willen treffen die een verder gaande bescherming bieden; juist deze bevoegdheid om van de gemeenschappelijke regels af te wijken is in beginsel uitgesloten in gevallen waarin harmoniseringsmaatregelen zijn getroffen.

Het komt mij derhalve voor, dat zo gezien de artikelen 100 A en 130 S berusten op verschillende, zo niet lijnrecht tegenover elkaar staande denkbeelden, zodat het moeilijk voorstelbaar is dat die twee bepalingen

voor de vaststelling van een en dezelfde handeling kunnen worden gecombineerd.

Bovenal echter moet ik er wat de procedure betreft op wijzen, dat de samenwerkingsprocedure, die een wezenlijk bestanddeel vormt van artikel 100 A, niet verenigbaar lijkt met een rechtsgrondslag die eenparigheid van stemmen voorschrijft. In gevallen waarin de Raad zich met eenparigheid van stemmen moet uitspreken, zouden de regelingen waardoor in deze complexe procedure de Vergadering nauwer bij de besluitvorming wordt betrokken, immers groten-deels hun betekenis verliezen. De samenwerkingsprocedure gaat er met name van uit, dat de Raad de door het Parlement opgestelde en door de Commissie in haar op-nieuw behandelde voorstel overgenomen amendementen met gekwalificeerde meerderheid kan aannemen, terwijl hij met eenparigheid van stemmen moet beslissen ingeval hij wenst af te wijken van het gewijzigde voorstel van de Commissie (dat mede de door de Vergadering voorgestelde amendementen kan omvatten), of ingeval hij zich wenst uit te spreken over een gemeenschappelijk standpunt dat door het Parlement in grote trekken is verworpen. Het lijkt mij duidelijk, dat de dialoog tussen de instellingen die deze — wellicht wat ingewikkelde — procedures tot stand willen brengen, in gevaar komt, indien door de cumulatieve toepassing van een tweede rechtsgrondslag de Raad in elk stadium van de procedure hoe dan ook met eenparigheid van stemmen zou moeten besluiten.

Er bestaat dus gerede twijfel, of artikel 100 A tegelijk kan worden toegepast met een andere rechtsgrondslag die, zoals in casu artikel 130 S, eenparigheid van stemmen voorschrijft, nu die cumulatie de werking van de samenwerkingsprocedure ernstig in gevaar kan brengen. Overigens leken de Commissie en de Raad ter terechtzitting deze opvatting te delen.

De oplossing lijkt mij evenwel elders te liggen. Want wellicht juist omdat het zo moeilijk is om twee bepalingen met zo verschillende rechtsgevolgen met elkaar in overeenstemming te brengen, hebben de Lid-Staten de verhouding tussen de nieuwe bepaling over de aanpassing van de wettelijke regelingen en de nieuwe milieubepalingen expliciet geregeld door vast te stellen, dat de eisen ter zake van milieubescherming integreerend deel uitmaken van de harmonisering ter verwezenlijking van de interne markt.

tioneel bijdraagt tot de verwezenlijking van de interne markt.

Kortom, indien de uitlegging van deze tekstgedeelten juist is, dan is in die gevallen dat artikel 100 A toepasselijk kan worden geacht — zoals in het geval van de bestreden richtlijn —, een beroep op artikel 130 S overbodig.

Artikel 130 R, lid 2, bepaalt immers: „De eisen ter zake van milieubescherming vormen een bestanddeel van de andere takken van gemeenschapsbeleid.” Dit betekent in de eerste plaats, dat de gemeenschapsinstellingen bij de vervulling van de hun opgedragen taken overwegingen van milieubescherming niet buiten beschouwing mogen laten. Het betekent echter ook, dat maatregelen die uiting geven aan bezorgdheid over het milieu ook kunnen worden genomen in het kader van de uitoefening van andere bevoegdheden dan die van artikel 130 R en volgende, met name die betreffende de verwezenlijking van de interne markt.

12. Uiteraard volgt uit deze analyse van de verhouding tussen artikel 100 A en artikel 130 S, dat de toepassing van laatstgenoemd artikel beperkt blijft tot maatregelen die niet reeds hun basis vinden in een andere bepaling van het EEG-Verdrag. Dit lijkt mij echter volkomen conform de rechtspraak van het Hof betreffende artikel 130 S. In rechtsoverwegingen 19 en 20 van het arrest in zaak C-62/88, reeds aangehaald, heeft het Hof immers het volgende verklaard:

Het beginsel dat het optreden op milieugebied „integreerend deel uitmaakt” van andere beleidsterreinen of acties van de Gemeenschap vindt immers concrete bevestiging in artikel 100 A, lid 3, volgens hetwelk de Commissie bij haar voorstellen „op het gebied van (...) de milieubescherming (...) zal uitgaan van een hoog beschermingsniveau”; hieruit blijkt, dat in artikel 100 A een passende rechtsgrondslag werd gezien voor harmoniseringsmaatregelen op milieugebied, uiteraard mits aan de voorwaarden voor de toepassing van die bepaling is voldaan en de geharmoniseerde regeling func-

„19. De artikelen 130 R en 130 S beogen de Gemeenschap immers bevoegdheid te verlenen voor een specifiek optreden op milieugebied. Deze artikelen laten de bevoegdheden die de Gemeenschap aan andere verdragsbepalingen ontleent evenwel onaangetaast, ook indien de krachtens laatstbedoelde bepalingen te treffen maatregelen tegelijkertijd op een van de doeleinden van milieubescherming zijn gericht.

20. Deze uitlegging wordt voorts bevestigd door artikel 130 R, lid 2, tweede volzin, volgens hetwelk „de eisen ter zake van mi-

lieubescherming een bestanddeel vormen van de andere takken van gemeenschapsbeleid'. Deze bepaling, waarin het beginsel tot uitdrukking komt dat alle communautaire maatregelen moeten voldoen aan de eisen inzake milieubescherming, impliceert, dat een communautaire maatregel niet op de enkele grond dat hij met die eisen rekening houdt, onder het optreden van de Gemeenschap op milieugebied valt."

Deze overwegingen van het Hof betreffende de verhouding tussen artikel 130 S en artikel 113 lijken mij eveneens op te gaan voor de bevoegdheden die de Gemeenschap aan artikel 100 A ontleent; ik ben zelfs geneigd te zeggen, dat zij a fortiori gelden voor artikel 100 A, aangezien lid 3 van dat artikel expliciet en duidelijk bepaalt, dat de harmoniseringsmaatregelen bestemd voor de verwezenlijking van de interne markt, ook maatregelen omvatten „op het gebied van het milieu”.

Samenvattend ben ik van mening, dat:

- harmonisatieregelingen als de bestreden richtlijn zowel bijdragen tot de bescherming van het milieu als tot de verwezenlijking van de interne markt;
- dergelijke regelingen niettemin kunnen worden vastgesteld op de enkele basis van artikel 100 A, aangezien het EEG-Verdrag uitdrukkelijk bepaalt, dat aan de eisen ter zake van milieubescherming eveneens kan worden voldaan in het kader van de uitoefening van andere com-

munautaire bevoegdheden, in het bijzonder de in artikel 100 A bedoelde harmonisatiebevoegdheden.

13. Tot zover de analyse van de tekst. Deze uitlegging — waardoor de draagwijdte van artikel 100 A wordt vergroot en die van artikel 130 S noodzakelijkerwijs wordt verkleind — lijkt overigens geheel in overeenstemming met de belangrijkste doelstellingen van de bij de Europese Akte ingevoerde wijzigingen.

In de eerste plaats behoren tot de belangrijke vernieuwingen die door de Europese Akte zijn ingevoerd, zoals bekend, de uitbreiding van de meerderheidsbeslissingen van de Raad en de versterking van de deelneming van het Parlement aan het communautaire besluitvormingsproces, door middel van de samenwerkingsprocedure. Deze vernieuwingen zijn van principieel belang, aangezien zij zijn bedoeld om respectievelijk de communautaire integratie te versnellen en de waarborgen voor een democratische totstandkoming van handelingen te vergroten.

Ook vormt, zoals bekend, de nieuwe bepaling inzake de aanpassing van de nationale wettelijke regelingen, artikel 100 A, door haar centrale rol in de verwezenlijking van de interne markt wellicht het belangrijkste geval waarin de meerderheidsbeslissing en de samenwerkingsprocedure toepassing vinden.

Een enge uitlegging van artikel 100 A — zoals door de Raad wordt voorgestaan — in een bijzonder gevoelige sector als de harmonisering inzake het milieu, zou dan ook leiden tot een verkleining van de werkingssfeer van die twee belangrijke procedurele vernieuwingen.

Dit is in duidelijke tegenspraak met de voornaamste beweegredenen voor de Europese Akte, namelijk de aanzwengeling van het integratieproces door een ruimere toepassing van soepeler besluitvormingsprocedures en de ontwikkeling van democratische waarborgen door middel van effectievere vormen van deelneming van de Vergadering aan het proces van totstandkoming van handelingen.

Dit is de principiële reden, die ik hiervoor reeds heb aangekondigd, waarom ik de stelling dat artikel 100 A eng moet worden uitgelegd, verwerp en waarom ik in het bijzonder instem met de opvatting dat de werkingssfeer van deze bepaling niet beperkt is tot de harmonisering van de normen voor produkten, maar mede de harmonisering van de concurrentievoorwaarden tussen ondernemingen binnen de Gemeenschap omvat.

14. Nog een ander punt brengt mij definitief tot de overtuiging, dat deze oplossing de juiste is. De toepassing van artikel 100 A op de in geding zijnde richtlijn en in het algemeen op de harmonisering van milieumaatregelen betreffende industriële vestigingen, doet absoluut geen afbreuk aan het nuttig effect van artikel 130 S en evenmin — en dit is het belangrijkste — aan de doeltreffendheid van het milieubeleid van de Gemeenschap.

Op zijn eigen gebied is en blijft artikel 130 S van toepassing voor alle handelingen inzake het milieu *die niet de harmonisering betreffen* van nationale regelingen betreffende productieprocessen of daardoor voortgebrachte produkten, en die dus niet

het goederenverkeer of de concurrentievoorwaarden binnen de Gemeenschap regelen (en harmoniseren). Zoals gezegd, moet voornamelijk worden gedacht aan de handelingen die vóór de Europese Akte uitsluitend op artikel 235 waren gebaseerd.

De praktijk geeft daarvan tal van voorbeelden. Van de na de inwerkingtreding van de Europese Akte vastgestelde handelingen die terecht op artikel 130 S zijn gebaseerd, noem ik onder meer richtlijn 90/313/EEG van de Raad inzake de vrije toegang tot milieuinformatie, verordening (EEG) nr. 1210/90 van de Raad inzake de oprichting van het Europees Milieuagentschap en het Europees milieuobservatie- en -informatienetwerk, besluit 90/150/EEG van de Raad betreffende een proefproject voor het verzamelen en coördineren van de informatie inzake de toestand van het milieu en de natuurlijke hulpbronnen in de Gemeenschap, de richtlijnen 89/429/EEG en 89/369/EEG van de Raad betreffende de door installaties voor de verbranding van stedelijk afval veroorzaakte luchtverontreiniging, en verordening (EEG) nr. 2242/87 van de Raad inzake communautaire acties voor het milieu.

Voorts wijs ik erop, dat de vaststelling van handelingen als de aangevochten richtlijn krachtens artikel 100 A en niet krachtens artikel 130 S, zowel in overeenstemming lijkt met de doelstelling van de voltooiing van de interne markt als met die van de ontwikkeling van het milieubeleid van de Gemeenschap. Dat beleid kan er immers slechts voordeel bij hebben, dat de betrokken handelingen in plaats van bij eenparigheid van stemmen worden vastgesteld bij meerderheid en met een effectievere deelneming van de Vergadering.

Ten slotte ben ik van mening, dat de hier uiteengezette oplossing geen echt offer betekent voor de belangen van de Lid-Staten. De belangen van economische orde worden immers niet geschaad, daar de betrokken regelingen geen belasting betekenen voor de Lid-Staten, maar enkel van invloed zijn op de produktiekosten van de ondernemingen door te voorkomen, dat die kosten van land tot land verschillen.

Vooraf ook worden de milieubelangen niet geschaad. Uiteraard kan in dit opzicht het voor bescherming vatbare belang enkel worden gezien in het licht van de eis, dat een doeltreffend milieubehoud wordt gewaarborgd. Duidelijk is, dat die eis door de Lid-Staten, in het bijzonder door enkele van hen, sterk wordt gevoeld. Het lijdt derhalve geen twijfel, dat een goede bescherming op dit punt noodzakelijk is.

Ik moet thans evenwel vaststellen, dat een en ander op zich geen beletsel kan zijn voor de Gemeenschap om op basis van artikel 100 A harmoniseringsmaatregelen te nemen ingeval aan alle voorwaarden voor de toepassing van die bepaling is voldaan,

en wel eenvoudigweg omdat ook artikel 100 A meer dan voldoende waarborgen bevat om de belangen van de Lid-Staten die het meest gevoelig zijn voor de milieuproblematiek, veilig te stellen. Volgens artikel 100 A, lid 3, zal de Commissie immers uitgaan van een „hoog beschermingsniveau”. Op dit punt vormt artikel 100 A wellicht zelfs een betere waarborg dan de specifieke bepalingen inzake het milieu, die blijkens artikel 130 T veeleer uitgaan van een minimumbescherming. Artikel 100 A, lid 3, waarvoor zoals bekend vooral de Bondsrepubliek Duitsland en Denemarken zich sterk hebben gemaakt, wil juist voorkomen, dat harmoniseringsmaatregelen (onder meer) „inzake het milieu” een te laag beschermingsniveau bieden vergeleken met bepaalde nationale stelsels.

Bovendien komen bij deze specifieke waarborg nog de vrijwaringsclausules van artikel 100 A, leden 4 en 5. Met name artikel 100 A, lid 4, garandeert — zij het in het kader van een uiteindelijk door het Hof van Justitie uitgeoefend toezicht — aan de Lid-Staat die bij het nemen van een harmoniseringsmaatregel in de minderheid is geweest, de mogelijkheid om nationale bepalingen vast te stellen die hun rechtvaardiging vinden in gewichtige eisen ter zake van milieubescherming.

Conclusie

15. Gezien bovenstaande overwegingen ben ik van mening, dat de bestreden richtlijn is gebaseerd op een onjuiste rechtsgrondslag en dus moet worden nietigverklaard. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging, het beroep toe te wijzen en de Raad te verwijzen in de kosten.