

De invloed van het internationaal milieubeleid op de totstandkoming van het milieubeleid in Vlaanderen, 1980-1990 ¹

door Marc HOOGHE,

Licentiaat hedendaagse geschiedenis
Journalist BRT-Radionieuwsdienst

Inleiding

Het leefmilieu is de afgelopen decennia een belangrijk beleidsdomein geworden in België. Twintig jaar geleden, in 1972, bracht Gaston Eyskens het leefmilieu voor het eerst ter sprake in een regeringsverklaring. Sindsdien zijn er tientallen wettelijke maatregelen genomen op het vlak van het leefmilieu, werden speciale diensten opgericht, en in 1991 besteedde alleen al het Vlaams Gewest 12,5 miljard frank aan milieuzorg. Er is zelfs zoveel regelgeving ontstaan, dat een interuniversitaire commissie werd opgericht om wat orde te scheppen in de chaos ².

Bij vroeger onderzoek naar het waarom van al die leefmilieu-activiteit, heeft men zich te vaak beperkt tot de studie van louter binnenlandse factoren ³. Het optreden van allerlei drukingsgroeperingen, de bezorgdheid van de publieke opinie over het leefmilieu, en de opkomst van groene partijen zijn inderdaad een belangrijke stimulans geweest voor de ontwikkeling van het leefmilieubeleid. Maar daarnaast spelen ook buitenlandse factoren een belangrijke rol. Het feit dat dergelijke buitenlandse prikkels moeilijker te bestuderen zijn dan de binnenlandse factoren, is allicht mede-verantwoordelijk voor hun relatieve verwaarlozing in het beleidsonderzoek.

Toch is het onmogelijk om tot een sluitende verklaring te komen voor de totstandkoming van het leefmilieubeleid in Vlaanderen, als men geen rekening houdt met de invloeden die het Vlaamse of Belgische politiek systeem ontvangt vanuit het buitenland. Algemeen gaat men er van uit dat het internationale niveau een belangrijke invloed uitoefent op het milieubeleid in Vlaanderen – alhoewel dit eigenlijk nog nooit werd onderzocht ⁴.

(1) Prof. dr. Kris Deschouwer, Rob Berloznik, Marc Pallemarts en Bea Perriëns leverden nuttige kritiek op een eerdere versie van dit artikel.

(2) C. GOBIN, L'état belge et la problématique de l'environnement. In: *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 1986, nr. 1109; H. BOCKEN, Naar een algemeen kaderdecreet inzake milieuhygiëne? In: *Rechtskundig Weekblad*, 8 juni 1991, blz. 1399-1402.

(3) Zie o.v.b. P. GLASBERGEN (Red.), *Milieubeleid*. Den Haag, 1989; A. HOOGERWERF (Red.), *Overheidsbeleid*. Alphen-a/d-Rijn, 1989; T. TAN en H. WALLER, *Wetgeving als mensenwerk*. Alphen-a/d-Rijn, 1989.

(4) W. LAMBRECHTS, *Milieurecht*. Brussel, 1987, blz. VII; E. DE PUE e.a., *Milieuzakboekje 1991*. Deurne, 1991, blz. 7.

Die buitenlandse invloeden kunnen van velerlei aard zijn ⁵. Het kan gaan om ecologische invloeden, zoals de impact van grensoverschrijdende milieuproblemen. Er kunnen ook sociale en culturele invloeden meespelen: zo is de opkomst van de milieubeweging en de groene partijen niet los te zien van gelijkaardige fenomenen in de ons omringende landen. Het probleem met dergelijke factoren is echter dat ze erg diffuus zijn, en dat hun exacte invloed moeilijk valt na te gaan. Daarom werd dit onderzoek beperkt tot buitenlandse *politieke* prikkels, waarvan de invloed over het algemeen ondubbelzinnig kan worden vastgesteld. Het Belgische politiek systeem ontvangt dergelijke prikkels door beleidsmaatregelen in andere landen, door de activiteit van internationale organisaties, en door internationale verdragen. Vooral die laatste twee elementen zijn bepalend voor het internationaal milieubeleid, en stonden dan ook centraal in dit onderzoek.

Een eerste stap in het onderzoek was het inventariseren van de milieuregeling die in Vlaanderen tot stand kwam tussen 1980 en 1990 ⁶. Het gaat hier echter voor een groot deel om maatregelen met een louter administratief of juridisch belang, die voor een studie naar beleidsvorming niet relevant zijn. Daarom werden alleen die maatregelen verder bestudeerd die een reële beleidsimpact hebben, of die een nieuwe beleidsoptie weerspiegelen. Vervolgens werd nagegaan of de geselecteerde maatregelen al dan niet tot stand waren gekomen onder invloed van het internationaal milieubeleid. Het was dus zeker niet de bedoeling *alle* factoren na te gaan die hebben geleid tot een bepaalde maatregel. Het onderzoek bleef beperkt tot een eenvoudige lakmoesproef: is er internationale invloed of niet?

Natuurlijk is regelgeving slechts één element van het beleid. Maar het is wel zo dat de regelgeving het structurele kader vormt waarbinnen andere beleidsvormen tot stand kunnen komen ⁷. Toch wordt het leefmilieubeleid ook in aanzienlijke mate bepaald door bvb. de ambtelijke praktijk inzake het verlenen van vergunningen en de controle daarop. Maar daarbij gaat het bijna altijd om gesloten besluitvormingscircuits waartoe de buitenstaander geen toegang heeft, en die zich dan ook moeilijk lenen tot beleidsstudie. Dat is ook het geval bij de totstandkoming van de sectoriële lozingsnormen voor oppervlaktewater. Die worden vastgesteld in overleg met de betrokken industriële sector, en voor een buitenstaander is het niet mogelijk na te gaan welke factoren precies hebben geleid tot de normbepaling. Het is wel zo dat deze normen de betrokken bedrijven zelden tot bijkomende investeringen nopen ⁸. Ook de milieubeleidsovereenkomsten, die nu meer en meer worden afgesloten, onttrekken zich aan controle door buitenstaanders. Ze worden niet eens officieel gepubliceerd, en zijn slechts onlangs in een raadpleegbare vorm samengebracht ⁹.

(5) D. EASTON, *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, 1965, blz. 70-75.

(6) Hiervoor werd voornamelijk een beroep gedaan op het *Juridisch Milieucompandium* van de Stichting Leefmilieu, op E. DE PUE e.a., *Milieuzakboekje 1991*, en W. LAMBRECHTS, *Milieurecht*.

(7) H. VAN DE GRAAF en R. HOPPE, *Beleid en politiek*. Muiderberg, 1989, blz. 172.

(8) P. LEROY en A. DE GEEST, *Milieubeweging en milieubeleid*. Antwerpen, 1985, blz. 182; M. PALLEMAERTS, Milieucriminaliteit, schijnregulering en milieubeleid. In: C. ELIAERTS, E. ENHUS en R. SENDEN (Red.), *De vervuiler aan banden gelegd?* Deurne, 1990, blz. 40.

(9) H. BOCKEN en I. TRAEST (Red.), *Milieubeleidsovereenkomsten*. Brussel, 1991, blz. 143-172.

I. Verschillende beleidsniveaus

Dit onderzoek handelt over milieubeleid *in Vlaanderen*. Dit mag niet worden verward met het *Vlaams* milieubeleid. Het milieubeleid in Vlaanderen bestaat zowel uit de Vlaamse, als uit de nationale regelgeving, die ondanks de gewestvorming onverminderd van kracht blijft. Er is inzake leefmilieu sprake van een beperkte concurrerende bevoegdheid, zodat het gewest en de nationale overheid samen het leefmilieubeleid in Vlaanderen bepalen ¹⁰.

De precieze bevoegdheidsverdeling is bijzonder ingewikkeld, en daarbij moet dan nog een onderscheid gemaakt worden tussen de periode vóór 31 december 1988, en de periode erna. Vóór 1988 werd de bevoegdheidsverdeling geregeld door de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Die wijst de bescherming van het leefmilieu toe aan de gewesten, evenwel "met eerbiediging van de (nationale) wettelijke algemene en sectoriële normen". De bevoegdheden van de gewesten werden echter gevoelig uitgebreid door de Bijzondere Wet van 8 augustus 1988. Die wijst vanaf 1 januari 1989 de bescherming van het leefmilieu toe aan de gewesten "met inbegrip van de algemene en sectoriële normen, met eerbiediging van de algemene en sectoriële normen vastgesteld door de nationale overheid wanneer er geen Europese normen bestaan". Dit betekent concreet dat de nationale overheid nog enkel normen mag vaststellen voor die domeinen waar de E.G. niet regelend is opgetreden. Als er wél Europese normen bestaan, komt het aan de gewesten toe die uit te voeren. Zelfs de precieze bevoegdheidsverdeling tussen gewesten en nationale overheid is dus afhankelijk van het Europees optreden ¹¹.

Niet alleen het nationale milieubeleid, maar ook het *internationale milieubeleid* heeft de afgelopen decennia een sterke uitbreiding gekend. Daarbij spelen de traditionele bronnen van het internationaal recht, en dan gaat het in de eerste plaats om verdragen, nog altijd een belangrijke rol. Toch zijn het de activiteiten van internationale organisaties, die een relatief recente bron van internationaal recht zijn, die in dit verband de hoofdrol spelen. Onder die organisaties verdient vooral de Europese Gemeenschap aandacht, omdat zij de enige organisatie is die werkelijk supra-nationale bevoegdheden uitoefent op milieuvlak ¹².

De Europese Gemeenschappen hebben dan ook een bijzonder grote invloed op het milieubeleid in de lidstaten ¹³. Euratom, de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, heeft van bij haar oprichting in 1957 tientallen normen inzake kernenergie uitgevaardigd, die ook een belangrijke weerslag hebben op het leefmilieu. De Europese Economische Gemeenschap houdt zich pas sinds de top van Parijs van 20 oktober 1972 actief bezig met het leefmilieu. Het is geen toeval dat de E.G. zich net toen met milieu ging inlaten: vier maanden eerder werd in Stockholm de UNO-Conferentie over het Menselijk Milieu gehouden, en die conferentie

(10) R. SENELLE, *De staatsbervorming in België*. Brussel, 1990. Dl. V, blz. 104.

(11) L. LAVRYSEN, Bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de Gewesten inzake leefmilieu na de tweede fase van de staatsbervorming. In: L. LAVRYSEN e.a., *De bevoegdheden inzake milieubeheer*. Brussel, 1990, blz. 1-225.

(12) A. KISS, *Droit international de l'environnement*. Paris, 1989; G. SPAARGAREN e.a. (Red.), *Internationaal milieubeleid*. Den Haag, 1989.

(13) J. CHARPENTIER (Red.), *La protection de l'environnement par les communautés européennes*. Paris, 1988.

gaf over zowat de hele wereld een belangrijke stimulans aan het milieubeleid ¹⁴.

Vanuit een juridisch standpunt waren er veel bezwaren tegen de beslissing van de top van Parijs: de E.G. had geen rechtsgrond om zich met het leefmilieu in te laten. Het milieubeleid moest dan ook steunen op een ruime interpretatie van de art. 100 en 235 van het E.E.G.-verdrag uit 1957. De E.G.-instellingen kunnen uit deze artikelen de bevoegdheid putten om allerlei maatregelen te nemen ter bevordering van de Europese gemeenschappelijke markt ¹⁵.

Pas door de Europese Eenheidsakte van 1986 (in werking vanaf 1 juli 1987) kreeg het Europees milieubeleid een echte rechtsgrond: het derde deel van het E.E.G.-verdrag werd uitgebreid met een Titel VII, "Milieu". Deze Titel bestaat uit de artikelen 130R tot 130T. Ze sommen de doelstellingen van het E.G.-milieubeleid op, bepalen de vereiste meerderheid, en laten de lidstaten in sommige gevallen de vrijheid om op milieuvlak verder te gaan dan de E.G. Sinds 1972 heeft de Europese Gemeenschap meer dan 100 milieumaatregelen uitgevaardigd. In de eerste actieprogramma's lag het accent op het *bestrijden* van vervuiling, maar later ging de aandacht meer en meer naar een *voorkomingsbeleid* ¹⁶.

De meeste milieumaatregelen nemen de vorm aan van een richtlijn. Die is krachtens art. 189 van het E.E.G.-verdrag "verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat", waarbij echter "aan de nationale instanties de bevoegdheid (wordt) gelaten vorm en middelen te kiezen". Richtlijnen zijn dus minder streng dan verordeningen, die rechtstreeks toepasbaar zijn. In het verleden bleek het echter niet mogelijk het milieubeleid via verordeningen gestalte te geven omdat sommige lidstaten niet te veel milieubevoegdheden willen afstaan aan de E.G. Vooral Groot-Brittannië en Frankrijk verzetten zich hiertegen, terwijl landen als Nederland, Duitsland en Denemarken juist aan de Europese milieukar trekken ¹⁷.

Het werken met richtlijnen heeft als nadeel dat de nationale regeringen zelf stappen moeten ondernemen om de maatregelen op te nemen in de interne rechtsorde. Die nationale overheden zijn daartoe niet altijd even gemotiveerd ¹⁸. Het Verdrag van Rome riep wel een Europees Hof van Justitie in het leven, en de Commissie kan een lidstaat voor het Hof dagen als dat land zijn Europese verplichtingen niet nakomt. De afgelopen jaren is België herhaaldelijk veroordeeld wegens het niet uitvoeren van Europese richtlijnen. Dat heeft vooral te maken met de gewestvorming: de Europese Commissie erkent enkel de nationale overheid als gesprekspartner; ook voor die beleidsdomeinen die onder de bevoegdheid vallen van gewesten en gemeenschappen. De gewesten en gemeenschappen kunnen

(14) *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, reeks C (hierna *Pb. C.*), nr. 112, 20 december 1972; G. NAETS, *Het Europa van de Tien: één leefmilieu*. Antwerpen, 1972; M. HOOGHE, *The United Nations and the Environment*. In: *Internationale Spectator*, november 1991, blz. 668-673.

(15) E. GRABITZ en C. SASSE, *Competence of the European Communities for Environmental Policy*. Berlin, 1977, blz. 24-30.

(16) C. PLEINEVAUX, *L'élaboration des directives européennes en matière d'environnement*. In: H. BOCKEN en D. RYCKBOST (Red.), *De voorbereiding en tenuitvoerlegging van Europese richtlijnen inzake de bescherming van het leefmilieu*. Brussel, 1990, blz. 5-17.

(17) P. KAPTEYN en P. VERLOREN VAN THEMAAT, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*. Deventer, 1987; D. VAN HEUVEN, *Omtrent richtlijnen*. In: *Rechtskundig Weekblad*, 28 april 1990, blz. 1207-1217.

(18) K. DE GUCHT, *De toepassing van het Europees Gemeenschapsrecht door België*. Kamer, *Gedr. St.*, 1986-87, nr. 20-739/1.

m.a.w. slechts onrechtstreeks onder druk worden gezet om de Europese verplichtingen uit te voeren ¹⁹.

Maar het is zeker niet alleen de Europese Gemeenschap die actief is inzake milieubeleid. Ook de Verenigde Naties spelen hierin een belangrijke rol. Alhoewel de UNO al in 1948 een wetenschappelijke conferentie organiseerde over het behoud van natuurlijke hulpbronnen, ontplooit de organisatie pas vanaf 1972 op grote schaal activiteiten inzake het milieu. Het hoogtepunt was toen de Conferentie over het Menselijk Milieu, die in juni 1972 in Stockholm werd gehouden. De conferentie leidde tot de oprichting van UNEP, het *United Nations Environment Programme*, dat sindsdien een actieve rol speelt bij de totstandkoming van het internationaal milieubeleid. Zo leidden de discussies binnen UNEP in 1983 tot de oprichting van de Brundtland-commissie, die in 1987 het gelijknamige rapport publiceerde over de samenhang tussen milieu- en ontwikkelingsproblemen. Het rapport zal mede als basis dienen voor de milieuconferentie die de UNO in 1992 organiseert in Rio de Janeiro. Ook door Vlaamse politici wordt de 'duurzame ontwikkelings'-filosofie van het Brundtland-rapport steeds meer als leidraad aangenomen, maar dat heeft zich nog niet vertaald in concrete beleidsmaatregelen ²⁰.

Ook een aantal andere dochterorganisaties van de UNO leveren belangrijk werk inzake milieubeleid, maar daarbij gaat het dan vooral om eerder technische aspecten, in verband met b.v. klimatologie, bosbouw of scheepvaartreglementering.

De Benelux heeft dan weer vooral maatregelen uitgevaardigd op het vlak van natuurbehoud en jachtreglementering. De Raad van Europa en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) geven vooral aanbevelingen op milieugebied, zodat hun reële invloed niet altijd even duidelijk is. Toch is het zo dat b.v. het uiterst belangrijke principe van 'de vervuiler betaalt' in 1972 voor het eerst werd geformuleerd door de OESO.

De meer traditionele rechtsbron van de verdragen blijft nog steeds ten volle zijn betekenis behouden voor het internationaal milieubeleid. Naar schatting zijn er over de hele wereld zo'n 300 multilaterale en 900 bilaterale milieuverdragen ²¹. Slechts een beperkt aantal hiervan is relevant voor België. Het gaat dan vooral om verdragen over grensoverschrijdende water- en luchtverontreiniging.

In dit verband moet ook nog gewezen worden op het problematisch karakter van de Noordzeeverklaringen, die zijn gevolgd op de drie Noordzeeconferenties die de afgelopen jaren werden gehouden (Bremen 1984, London 1987 en Den Haag 1990). Het gaat niet om echte verdragen, en ze zijn ook niet door het parlement goedgekeurd. Toch blijken deze verklaringen een grote invloed te hebben op de totstandkoming van het milieubeleid in Vlaanderen ²².

(19) M. BOES, La repartition des compétences entre la CEE, les régions, les communautés et les collectivités locales en Belgique. In: J. CHARPENTIER, *a.w.*, blz. 99-112.

(20) G. H. BRUNDTLAND (Red.), *Our Common Future*. Oxford, 1987; T. KELCHTERMANS, *Milieubeleidsplan*. Brussel, 1990; M. SMET, Toespraak bij de voorstelling van de Nederlandse vertaling van het rapport. Brussel, 11 januari 1990; N. DE BATSELIER, *Naar een duurzaam energiebeleid in Vlaanderen*. Brussel, 1991, blz. 22.

(21) A. KISS, *a.w.*, blz. 46.

(22) E. SOMERS op de studiedag *De gevolgen van de ministeriële declaratie over de Noordzee voor het milieubeleid*. Belgische Vereniging voor Milieurecht, Gent 29 maart 1990.

II. De invloed van het Europees milieurecht

Het Europees milieubeleid kan op diverse manieren invloed uitoefenen op het milieubeleid in Vlaanderen.

De eenvoudigste manier is die waarbij de Europese Gemeenschap een richtlijn afkondigt, die dan in interne wetgeving wordt omgezet. Dit kan, naargelang het geval, zowel per wet als per besluit gebeuren. Een richtlijn geeft altijd zelf aan over hoeveel tijd een lidstaat beschikt om de richtlijn uit te voeren. Over het algemeen bedraagt die termijn twee jaar.

In heel het onderzoek hebben we echter geen enkele wet of decreet gevonden, die binnen de vastgestelde termijn uitvoering geeft aan een richtlijn. In alle gevallen werd de termijn flink overschreden, en diende de Europese Commissie tussenbeide te komen om België tot spoed aan te manen. Hier blijkt duidelijk dat de korte E.G.-termijn moeilijk verenigbaar is met de Belgische parlementaire procedure. In normale omstandigheden duurt het zowat anderhalf jaar om een ontwerp of voorstel door het parlement te krijgen²³. Als het dan nog om een vaak complexe richtlijn gaat, waarvoor blijkbaar niemand echt gemotiveerd is, wordt de termijn van twee jaar nooit gehaald.

De zaken lopen al iets eenvoudiger, als de richtlijn gewoon per K.B. kan worden uitgevoerd. In veel gevallen kan de richtlijn dan wel binnen de voorziene termijn, of met een aanvaardbare vertraging, worden uitgevoerd. Zo neemt een K.B. van augustus 1984 een richtlijn over uit december 1982, met betrekking tot de maximaal aanvaardbare concentratie van lood in de omgevingslucht. In mei 1982 komt er een K.B. over het op de markt brengen van nieuwe gevaarlijke stoffen, dat een richtlijn uit september 1979 uitvoert. Maar zelfs als een richtlijn per besluit kan worden uitgevoerd, gaat dat nog vaak gepaard met aanzienlijke vertragingen. Zo keurt de Vlaamse Executieve pas in maart 1989 de besluiten goed die de milieueffectrapportering invoeren in Vlaanderen, en uitvoering geven aan een richtlijn uit juni 1985.

Het is dus zeker niet alleen de parlementaire procedure die schuld heeft aan de te trage uitvoering van de Europese milieurichtlijnen. In de praktijk blijkt dat de gebruikelijke termijn van twee jaar alleen voldoende is als het gaat om een eenvoudige technische richtlijn, die per besluit om te zetten is, en die zich situeert op een vlak waar de Europese inmenging niet omstreden is. Van zodra het gaat om een maatregel met een belangrijke impact, of om een maatregel die per wet moet worden uitgevoerd, is de termijn van twee jaar hopeloos te kort.

Als een lidstaat haar Europese verplichtingen niet, of niet op tijd nakomt, kan zij door de Europese Commissie tot de orde worden geroepen krachtens art. 169 van het Verdrag van Rome. De procedure bestaat uit drie stappen: de Europese Commissie stuurt eerst een aanmaning naar de betrokken lidstaat, en die wordt gevolgd door een "met redenen omkleed advies". Als ook dat niets oplevert kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie²⁴.

Bij de eerste twee stappen van de procedure komt het Hof dus nog niet te pas. Toch leverden deze stappen in een aantal gevallen ook al positieve effecten op. Dat was b.v. het geval bij de omzetting van een richtlijn uit maart 1985 over het

(23) K. DE GUCHT, *a.w.*, blz. 38.

(24) L. KRÄMER, De controle op de toepassing van de EEG-milieurichtlijnen. In: *Europees milieurecht*. T.M.C. Asser Instituut, Den Haag, 1989, blz. 8-20.

loodgehalte in benzine. Het voorbeeld toont meteen aan dat de Commissie niet vrij te pleiten valt van enig juridisch formalisme. De richtlijn werd door ons land al in juli 1985 per K.B. omgezet in interne wetgeving. Maar daarbij werd vergeten een bepaling over te nemen, waarin vermeld wordt dat loodvrije benzine, vanaf 1 september 1989, "in een evenwichtige spreiding" moet worden aangeboden in het distributienet. België krijgt hiervoor een aanmaning, waarop dan in september 1986 een nieuw, en dit keer volledig K.B. wordt afgekondigd. De praktische waarde van de nieuwe bepaling is echter zo goed als onbestaande ²⁵.

Maar als de eerste twee stappen van de procedure niets opleveren, kan de Commissie de betrokken lidstaat dus voor het Europees Hof van Justitie dagen. België is door het Hof al herhaaldelijk veroordeeld wegens het niet, of niet correct uitvoeren van enkele van de belangrijkste milieurichtlijnen. De bijzonder ingrijpende Afvalrichtlijn uit 1975 levert hiervan een goed voorbeeld. Vlaanderen maakte pas in 1981 aanstalten met de eerste uitvoering van deze richtlijn, terwijl Wallonië en Brussel op dat ogenblik nog nergens waren. België werd daarom gedagvaard door de Commissie, en die dagvaarding wordt ingeroepen om de hoogdringendheid van de uitvoeringsbesluiten bij het Afvalstoffendecreet van 1981 te rechtvaardigen. De dagvaarding wordt ook gebruikt als argument om de normale aanwervingsprocedure voor de nieuw-opgerichte afvalstoffenmaatschappij OVAM opzij te zetten en te vervangen door een spoedprocedure ²⁶. Dit zou later leiden tot kritiek op het grote aantal politieke benoemingen bij OVAM. Overigens heeft een en ander niet belet dat de dagvaarding uitmondde in een Belgische veroordeling ²⁷.

Tijdens dezelfde zitting van het Hof werd België ook veroordeeld wegens het niet uitvoeren van een aantal richtlijnen uit 1975 over de kwaliteit van de oppervlaktewateren ²⁸. Na deze veroordeling werd dan toch een begin gemaakt met de uitvoering van deze richtlijnen. De toenmalige staatssecretaris Aerts meende echter dat dit niet per K.B. kon gebeuren. Er kwam een wet in mei 1983, waarop dan in de loop van 1984 eindelijk de K.B.'s verschenen ter uitvoering van de richtlijnen uit 1975.

Ondanks het duidelijk belang van het Europese beslissingsniveau, blijkt in een aantal gevallen dat bij de Belgische of Vlaamse beleidsvorming te weinig rekening wordt gehouden met de Europese dimensie. Dat gebeurt met name als het Vlaams Gewest in 1984 het storten van buitenlandse dierlijke mest op Vlaamse bodem verbiedt. Dit verbod kwam er omdat nogal wat landbouwers uit Nederlands Limburg op goedkope wijze probeerden hun overtollige drijfmest te storten op akkers in Belgisch Limburg ²⁹. De Vlaamse Executieve werkt een procedure uit waardoor uitzonderingen op dit verbod kunnen worden toegestaan. Maar in februari 1987 trekt de Executieve deze procedure weer in, waardoor het verbod compleet wordt. De Europese Commissie laat daarop in december 1987 weten dat een dergelijk verbod indruist tegen het vrij verkeer van goederen binnen de E.G. Om tegemoet te komen aan de Europese bezwaren wordt in maart 1989 opnieuw een Besluit

(25) C. VANDEN BILCKE, De tenuitvoerlegging van Europese richtlijnen in België. In: H. BOCKEN en D. RYCKBOST, *a.w.*, blz. 51.

(26) K.B. 30 juli 1981 (*B.S.*, 20 augustus 1981).

(27) Arrest 69/81 van 2 februari 1982, in: *Jurisprudentie van het Hof van Justitie* (hierna: *Jur.*), 1982, blz. 163-168. België is intussen al twee keer veroordeeld wegens het niet uitvoeren van dit arrest: arresten 227-230/85 van 14 jan. 1988, *Jur.*, 1988, blz. 1-12, en zaak C-162/89 van 13 juni 1990, *Pb. C*, nr. 166, 7 juli 1990, blz. 11-12.

(28) Arresten 72/81 en 73/81 van 2 feb. 1982, *Jur.*, 1982, blz. 183-195.

(29) W. LAMBRECHTS, *a.w.*, blz. 118.

van de Vlaamse Executieve afgekondigd, dat een nieuwe procedure instelt voor het aanvragen van uitzonderingen op het stortingsverbod. Deze omslachtige gang van zaken had vermeden kunnen worden door een betere coördinatie tussen de verschillende beleidsniveaus. Ook inzake asbest verliep de coördinatie verre van optimaal. Eind 1988 namen zowel de Vlaamse Executieve als de nationale overheid een emissienorm aan voor asbest. De besluiten zijn praktisch identiek en zijn een weergave van een richtlijn uit maart 1987. Het is ietwat bevreemdend dat zowel de nationale, als de gewestelijke overheid op ongeveer hetzelfde moment hetzelfde besluit nemen. Binnen de toenmalige bevoegdheidsverdeling bestond hiertegen geen enkel juridisch bezwaar. Vanuit beleidsmatig standpunt kan men natuurlijk wel enige vragen stellen bij dergelijke gang van zaken.

De E.G.-lidstaten kunnen in een aantal gevallen verder gaan dan de Europese richtlijnen en strengere milieunormen opleggen dan in de rest van de Gemeenschap. In ons land is daar slechts in enkele gevallen gebruik van gemaakt. De Vlaamse Executieve voert in maart 1989 een richtlijn uit over de milieueffectrapportering (MER), en onderwerpt daarbij enkele bijkomende categorieën werken en bedrijven aan de MER-verplichting³⁰. Ook inzake in-, uit- en doorvoer van afvalstoffen, worden door het Belgisch K.B. meer afvalstoffen aan die regeling onderworpen dan in de oorspronkelijke richtlijn.

De Europese milieurichtlijnen worden dus vooral goed uitgevoerd als het om relatief onbelangrijke zaken gaat. De grote dossiers worden steeds met vertraging en met een procedure krachtens art. 169 afgehandeld. Toch blijkt over het algemeen een basisbereidheid aanwezig om de Europese verplichtingen na te komen. De gang van zaken rond de Vogelrichtlijn uit 1979 lijkt hierop een uitzondering te vormen, en de Belgische overheid werd in dit dossier door de milieubeweging beschuldigd van "kwade trouw". De richtlijn beoogt de instandhouding van de in het wild levende vogelsoorten in de Gemeenschap. Artikel 9 van de richtlijn staat hierop echter een beperkt aantal uitzonderingen toe. Mede onder invloed van jacht-, landbouw- en vinkeniersorganisaties werden deze uitzonderingen door België te ruim geïnterpreteerd, en ons land werd hiervoor veroordeeld door het Hof van Justitie³¹.

Toch is er geen sprake van éénrichtingsverkeer, waarbij België enkel ondergaat wat door de E.G. wordt beslist. België kan ook wel degelijk zijn stempel zetten op de Europese besluitvorming. Dat was onder meer het geval in verband met de luchtvervuilingsnormen voor grote stookinstallaties. De Europese Commissie had daarover in 1983 een voorstel van richtlijn ingediend. De uitvoering van deze ontwerp-richtlijn zou echter grote kosten met zich meebrengen, en de goedkeuring ervan door de Raad werd daarom door een aantal lidstaten geblokkeerd. Om uit de impasse te raken, kondigde België in augustus 1986 op eigen houtje een K.B. af waarin het voorstel van de Commissie werd overgenomen. Dergelijke aanpak wordt wel vaker gebruikt om discussies binnen de Raad te deblokken³². Het K.B. kwam bovendien op een strategisch ogenblik omdat België in de eerste helft van 1987 voorzitter was van de Raad, en tijdens die periode het ontwerp wou goedgekeurd krijgen. Dat lukte echter niet, en de Raad keurde de richtlijn pas in november 1988 goed. Bovendien werd daarbij het ontwerp van de Commissie

(30) Studiedag *Milieueffectrapportering in Vlaanderen*. K.U.Leuven, 27 september 1989.

(31) Arrest 247/85 van 8 juli 1987, *Jur.*, 1987, blz. 3029-3072; T. JORIS en M. PALLEMAERTS, EG-Vogelrichtlijn: wordt de uitzondering de regel? In: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschap en Publiek Recht*, 1988, blz. 449-459.

(32) J.L. DEHAENE in *VBO-mededelingen*, 1991, nr. 6, blz. 370.

nog aanzienlijk gewijzigd, zodat het K.B. van 1986 niet meer beantwoordt aan de uiteindelijke richtlijn van 1988, en eigenlijk moet worden aangepast.

III. Verdragen

De laatste jaren is er steeds meer belangstelling gegroeid voor grensoverschrijdende milieuproblemen, die zich vaak op een mondiale schaal voordoen³³. Met het oog op het aanpakken van deze problemen, is het aantal milieuverdragen de laatste jaren sterk uitgebreid.

Verdragen worden voor België door een vertegenwoordiger van de uitvoerende macht ondertekend. Als ze verplichtingen met zich mee kunnen brengen voor de overheid of voor de Belgische burgers, moeten de verdragen, krachtens artikel 68 van de Grondwet, door het parlement worden goedgekeurd³⁴.

Maar het is opvallend dat het parlement uiterst weinig belangstelling aan de dag kan leggen voor deze procedure. De gang van zaken rond de goedkeuringswet voor het Protocol van London (1973) over verontreiniging van de zee door andere stoffen dan olie, is hiervoor kenmerkend. De memorie van toelichting bij het wetsontwerp beperkt zich tot een korte samenvatting van het verdrag, en de Raad van State houdt het bij één zinnetje: "Bij het ontwerp zijn geen opmerkingen te maken". Het commissieverslag bestaat uit welgeteld 26 regels, en parafraseert de memorie van toelichting³⁵. Als verslaggever Jos. Wyninckx (S.P.) in de openbare vergadering gevraagd wordt of hij toelichting wenst te verstrekken bij zijn verslag, merkt hij op: "Mijnheer de Voorzitter, het verslag is zo uitstekend dat ik mij ertoe kan beperken ernaar te verwijzen (Gelach)"³⁶. Waarop de Senaat het wetsontwerp zonder enige discussie goedkeurt. Ook de Kamer maakt geen woorden vuil aan de goedkeuring van het ontwerp.

Ook het Verdrag van Genève (1979) over grensoverschrijdende luchtverontreiniging vermag weinig parlementaire belangstelling te wekken. In de Senaat wordt er niet eens afzonderlijk gestemd over de goedkeuringswet: er worden vijf wetten tegelijk, en haast unaniem, goedgekeurd. Bij de stemming in de Kamer onthouden Agalev en Ecolo zich omdat het verdrag volgens hen niet ver genoeg gaat. Ook later zal het nog herhaaldelijk voorkomen dat de groenen zich onthouden bij de stemming over dergelijke goedkeuringswetten, omdat ze de tekst van het verdrag te mak vinden.

Op het Europese beleidsniveau is er daarentegen wel een levendige belangstelling voor milieuverdragen, en dit leidt in een aantal gevallen tot een interessante interactie tussen de verschillende internationale beleidsniveaus. België tekende in 1985 wel het Verdrag van Wenen over de bescherming van de ozonlaag, maar maakte niet direct haast met de goedkeuring ervan. De Europese Raad van 16 juni 1988 beslist echter dat alle lidstaten het verdrag moeten goedkeuren vóór 30 september 1988. Minister van buitenlandse betrekkingen Tindemans vraagt daarop een spoedprocedure bij Kamer en Senaat: het ontwerp wordt niet besproken in de commissies, maar wordt rechtstreeks voorgelegd aan de openbare vergade-

(33) F. LANGEWEG (Red.), *Zorgen voor Morgen*. Alphen-a/d-Rijn, 1988; L. BROWN (Red.), *State of the World 1991*. New York, 1991.

(34) J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*. Brussel, 1980.

(35) *Gedr. St.*, Senaat, 1980-81, 734/1, en 1981-82, 183/2.

(36) *Hand.*, Senaat, 28 april 1982.

ring³⁷. Zonder enige discussie keuren Kamer en Senaat het ontwerp goed, dat uiteindelijk de Wet van 26 september 1988 zal worden – dus nog net binnen de Europese termijn.

Het Verdrag van Wenen wordt uitgevoerd door het Protocol van Montreal (1987), dat België eind '89 goedkeurt. Opnieuw onthouden de Agalev-parlementsleden zich bij de stemming, terwijl alle andere parlementsleden voor stemmen. Maar eigenlijk had de goedkeuring van het protocol niet veel belang meer, omdat de E.G. reeds een *verordening* had uitgevaardigd ter uitvoering van het protocol. De verordening is rechtstreeks uitvoerbaar, zodat de nationale overheid geen maatregelen meer hoefde te nemen om het Protocol van Montreal uit te voeren. De verordening werd uitgevaardigd krachtens het nieuwe art. 130S van het E.E.G.-verdrag, dat de Gemeenschap uitgebreidere bevoegdheden verleent inzake milieubeleid.

Ook het Verdrag van Washington (1973) over de handel in met uitsterven bedreigde diersoorten, wordt op die manier door de E.G. gesteund. In ons land werd het verdrag in 1981 goedgekeurd, en eind 1983 door een K.B. uitgevoerd. Maar in 1982 had de E.G. al een verordening afgekondigd, die rechtstreeks toepasbaar is in heel de Gemeenschap. De verordening neemt de bepalingen van het verdrag over, en voert voor sommige soorten zelfs strengere regels in.

Net zoals dat het geval was bij de E.G.-richtlijnen, vinden we ook inzake verdragen soms een gebrek aan coördinatie tussen de verschillende beleidsniveaus. Vooral inzake het verbranden van gevaarlijk afval op zee verliep de regelgeving daardoor erg chaotisch. Het verhaal begint met het Verdrag van Oslo (1972) dat het storten van gevaarlijke afvalstoffen in de Noordzee verbiedt. België keurt het verdrag goed in 1978, en breidt de toepassing ervan in mei 1983 uit tot het *verbranden* van afval op zee. Tegelijkertijd waren er echter ook op internationaal vlak gesprekken aan de gang om het Verdrag van Oslo uit te breiden tot verbranding op zee. Deze gesprekken mondden uit in het Protocol van 2 maart 1983. De wet van mei 1983 was echter niet in overeenstemming met dat protocol, zodat er in april 1989 nog eens een nieuwe wet moest komen om het protocol goed te keuren. Tijdens de hele parlementaire behandeling van deze wet werd geen enkele opmerking gemaakt – ook niet over deze toch rommelige gang van zaken³⁸.

België is over het algemeen een loyaal, maar weinig initiatiefrijk uitvoerder van milieuverdragen. Het gebeurt slechts één keer dat ons land vrijwillig verder gaat dan de internationale verplichtingen. Het A.D.R.-verdrag regelt het vervoer over de weg van gevaarlijke stoffen, en is bij het publiek vooral bekend omwille van de oranje waarschuwingsborden die op de lading moeten worden aangebracht. Het verdrag is enkel van toepassing op internationaal vervoer. Maar in januari 1986 nemen de ministers van verkeer en arbeid een K.B., waardoor het A.D.R. ook van toepassing wordt op binnenlandse transporten.

Anderzijds gebeurt het ook dat ons land op eerder minimalistische wijze gevolg geeft aan verdragen. Het Verdrag van Ramsar (Iran) uit 1971 beoogt de bescherming van waardevolle moerasgebieden, en werd in 1979 goedgekeurd door het Belgisch parlement. Enkele jaren later werden vijf biotopen als Ramsar-gebied aangeduid, waaronder ook het Galgenschoor in het Antwerpse havengebied. Maar

(37) *Hand.*, Senaat, 4 augustus 1988.

(38) Ph. DHONDT en F. DELBEKE, Storten en verbranden van industrieel afval op zee. In: L. LAVRYSEN (Red.), *Milieurecht. Recente ontwikkelingen*. Brussel, 1989. Dl. II, blz. 147-168; M. SMET in *Gedr.St.*, Kamer, 1988, 558/1, 5 september 1988.

in 1987 werd een deel van het Galgenschoor door de Vlaamse Executieve toch vrijgegeven voor de havenuitbreiding, en werd, "ter compensatie", een gebied rond de Blankaart bij Diksmuide als Ramsar-gebied erkend. Dergelijke procedure is in overeenstemming met het verdrag, maar draagt toch niet echt bij tot bescherming van waardevolle biotopen, zoals uiteindelijk de bedoeling is van het verdrag.

Net zoals bij het Europees milieubeleid, is er ook één zeldzaam geval, waar België voorop loopt. In 1988 wordt in Wellington (Nieuw-Zeeland) een protocol ondertekend, waardoor de exploitatie van het Zuidpoolgebied onder bepaalde voorwaarden wordt toegestaan. De internationale milieubeweging startte een felle campagne tegen de goedkeuring van dit verdrag, en ondanks het verzet van minister Tindemans, keurt het Belgisch parlement in 1989 een wet goed die de ontginning van Antarctica door Belgische personen of bedrijven verbiedt. Ook andere landen keren zich af van het Protocol van Wellington, en er start een nieuwe onderhandelingsronde. Die zal leiden tot het Protocol van Madrid, dat in oktober 1991 werd ondertekend, en de exploitatie van de Zuidpool voor tenminste 50 jaar verbiedt.

IV. Sectoriële verschillen

De resultaten van dit onderzoek kunnen in tabelvorm worden samengebracht. Daartoe werden de onderzochte wetten, decreten en besluiten onderverdeeld in drie categorieën. In de eerste categorie werden de maatregelen ondergebracht die tot stand zijn gekomen door het Europees milieubeleid, of die in elk geval een grote Europese invloed hebben ondergaan. In de tweede categorie werden de maatregelen ondergebracht die anderszins een invloed hebben ondergaan van het internationaal milieubeleid. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de toepassing van verdragen, maar ook om de Noordzeeverklaringen en de maatregelen van de Benelux. De derde categorie, tenslotte, bestaat uit maatregelen waar van internationale invloed geen sprake bleek.

TABEL I

Invloed van het internationaal milieubeleid op de totstandkoming van milieumaatregelen in Vlaanderen, 1980-1990

| Sector | Europees milieubeleid | Overige invloeden | Geen invloed | Totaal |
|---------------------|-----------------------|-------------------|--------------|--------|
| Afval | 8 | 1 | 1 | 10 |
| Lucht | 15 | 9 | — | 24 |
| Water | 11 | 11 | 5 | 27 |
| Geluid | 9 | — | 1 | 10 |
| Hinder | 11 | — | 1 | 12 |
| Natuur | 8 | 12 | 5 | 25 |
| Straling | 2 | 2 | 4 | 8 |
| Gevaarlijke stoffen | 14 | 4 | — | 18 |
| Totaal | 78 | 39 | 17 | 134 |
| (%) | (58%) | (29%) | (13%) | |

Deze tabel mag niet verkeerd worden begrepen : het is niet zo dat 87% van de regelgeving is ontstaan, *louter en alleen* door internationale invloeden. Het is wel zo dat er bij 87% van de maatregelen een internationale invloed aanwezig was,

zonder dewelke de onderzochte maatregel niet, of niet in die vorm, zou zijn tot stand gekomen. Maar die internationale invloed sluit uiteraard het optreden van binnenlandse invloeden niet uit ³⁹.

Uit de tabel blijkt duidelijk dat de invloed van de verschillende beleidsniveaus varieert naargelang het beleidsdomein.

Bij het *afvalbeleid* is de invloed van de Europese Gemeenschap overweldigend. Dat blijkt al uit de totstandkoming van de basiswet terzake, het Afvalstoffendecreet van 2 juli 1981 ⁴⁰. Dit decreet gaat bijna volledig terug op de Afvalrichtlijn uit 1975. Reeds in datzelfde jaar werd begonnen met de eerste gesprekken over de uitvoering van de richtlijn, maar door de perikelen rond de staats Hervorming zou het tot begin 1981 duren vooraleer er schot in het dossier kwam. Gemeenschapsminister Marc Galle (S.P.) dient dan een ontwerpdecreet in, en zijn memorie van toelichting is opmerkelijk. Er zijn volgens hem twee redenen waarom het decreet noodzakelijk is: de druk van de publieke opinie, en de internationale verplichtingen. De minister verwijst dus niet naar het afvalprobleem zelf, dat een regeland optreden noodzakelijk zou maken. Vanden Bilcke schrijft dan ook terecht dat het afvalstoffendecreet er niet is gekomen omdat men iets wilde doen aan het afvalprobleem, maar wel onder druk van de Europese richtlijnen ⁴¹.

Hoewel het algemene afvalbeleid een bevoegdheid van de gewesten is, behoort het beleid inzake de grensoverschrijdende trafiek van afvalstoffen tot de nationale bevoegdheden. Om ook deze trafiek te reglementeren volgens de Europese bepalingen was dus een afzonderlijke, nationale wet nodig. In zijn memorie van toelichting bij wat later de Wet van 9 juli 1984 zal worden geeft staatssecretaris Firmin Aerts (C.V.P.) slechts één reden op voor het wetsontwerp: het uitvoeren van Europese verplichtingen. Nochtans wordt in art. 1 van de wet een dubbele doelstelling gegeven: het beschermen van mens en milieu, én het uitvoeren van Europese verplichtingen. Maar de Raad van State merkt terecht op dat deze eerste, inhoudelijke doelstelling gewoon overgeschreven is uit de aanhef van de Afvalrichtlijn ⁴².

Ook inzake *luchtverontreiniging* is er een overwegende Europese invloed, hoewel er de laatste jaren ook steeds meer verdragen komen over grensoverschrijdende vormen van luchtverontreiniging. De kaderwet dateert hier uit 1964, en tijdens de jaren tachtig werden vooral technische maatregelen genomen als uitvoeringsbesluiten bij deze wet. Daarbij valt op hoe de Belgische overheid zich volledig laat leiden door de Europese aanpak. Zo heeft de Europese Commissie een tijdlang gewerkt met immissienormen, waarbij dus wordt bepaald wat de maximale concentratie van een bepaalde stof in de omgevingslucht is. Deze politiek gaf aanleiding tot een aantal richtlijnen over zwaveldioxyde, zwevende deeltjes, lood en stikstofoxyde, die door de Belgische overheid getrouw werden overgenomen ⁴³.

Maar het nadeel van immissienormen is dat het erg moeilijk is die normen te vertalen in een concreet beleid t.a.v. de vervuillingsbronnen. Daarom heeft de Europese Commissie het roer omgegooid en wordt nu vooral gewerkt met emis-

(39) J. BRESSERS en P.-J. KLOK, De inhoud van het beleid. In: A. HOOGERWERF, *Overheidsbeleid*, blz. 68-69.

(40) P. MORRENS, *Afvalgids*. Deurne, 1989.

(41) M. GALLE in *Gedr. St.*, VI.R., 1980-81, 131/1; C. VANDEN BILCKE, Het decreet van 2 juli 1981 op het beheer van afvalstoffen. In: *Leefmilieu*, 1982, blz. 16.

(42) *Gedr. St.*, Senaat, 1982-83, 552/1, blz. 2 en 10.

(43) J. KRETZSCHMAR, *Luchtverontreiniging*. Antwerpen, 1990.

sienormen, die bepalen hoe groot de uitstoot van vervuilende stoffen mag zijn. De Belgische en Vlaamse overheden volgen getrouw deze ommekeer en richten zich sindsdien ook op een emissiebeleid.

Tijdens de jaren tachtig werden ook herhaaldelijk produktnormen gebruikt in de strijd tegen de luchtvervuiling. Vanwege het vrije verkeer van goederen binnen de Europese Gemeenschap is ons land wat dat betreft volledig afhankelijk van de Europese regelgeving. De uiterst belangrijke reglementering inzake loodvrije benzine en uitlaatgassen van wagens is volledig conform aan de Europese richtlijnen. Dit gaat zelfs zover dat het K.B. van 30 december 1988 niet eens vermeldt aan welke normen de uitlaatgassen moeten voldoen, maar volstaat met een verwijzing naar de richtlijn. Men kan het K.B. dus niet eens hanteren als men er de tekst van de richtlijn niet naast heeft.

De verdragen over grensoverschrijdende vormen van luchtverontreiniging laten vooral de laatste jaren steeds meer hun invloed gelden. Inzake zure regen is er het Verdrag van Genève uit 1979. Wat de aantasting van de ozonlaag betreft, is het Verdrag van Wenen (1985) en het daarbijhorende Protocol van Montreal (1987) toonaangevend. Deze verdragen worden door ons land onder meer uitgevoerd door milieubeleidsvereenkomsten, of convenanten, met de betrokken industriële sectoren.

Wat de beteugeling van de *waterverontreiniging* betreft, moeten we een onderscheid maken tussen oppervlaktewater en de bescherming van de zeeën. In de eerste sector hebben we een grote Europese invloed, alhoewel er ook een aantal originele binnenlandse initiatieven zijn. Inzake de zeeën hebben we vooral te maken met verdragen.

Net zoals dat het geval was bij de bestrijding van luchtverontreiniging, heeft de Europese Commissie een tijdlang gemeend de waterverontreiniging efficiënt te kunnen aanpakken door immissienormen. Staatssecretaris Aerts meende echter dat de basiswet van 1971 een onvoldoende juridische basis vormde voor het uitvoeren van deze richtlijnen — iets wat later door de Raad van State zou worden betwist⁴⁴. Aerts kwam daarop met een wetsontwerp, dat de Wet van 24 mei 1983 betreffende de kwaliteitsobjectieven van oppervlaktewater zou worden. Deze wet heeft slechts één artikel, en laat aan de Koning toe kwaliteitsobjectieven uit te vaardigen, waarbij echter “de concrete waarde van de normen zal beperkt worden tot de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap en andere internationale organisaties voor zover deze ter zake beschikkingen hebben vastgelegd”. Op basis van deze wet werden K.B.'s uitgevaardigd met kwaliteitsobjectieven voor zwemwater, viswater, schelpdierwater, en oppervlaktewater dat bestemd is voor de productie van drinkwater. Het gaat telkens om de omzetting van een richtlijn.

Hoewel Aerts tijdens de parlementaire behandeling van de wet van 1983 stelde dat de Europese Commissie nieuwe immissienormen zou voorbereiden, had de Commissie toen al een andere aanpak gekozen. De nadruk lag toen al op een emissiebeleid. Er kwamen geen nieuwe Europese immissienormen meer, en sindsdien wordt ook door de Belgische en Vlaamse overheid geen gebruik meer gemaakt van dit beleidsinstrument.

In 1987 vaardigden zowel de nationale als de Vlaamse overheid kwaliteitsdoelstellingen uit voor oppervlaktewater. Van enige coördinatie tussen beide maatre-

(44) R.v.St., arrest 33.394 van 10 november 1989.

gelen valt niets te bespeuren. De nationale normen zouden tegen 1993 moeten worden gehaald, de Vlaamse tegen 1995. Het omvangrijke waterzuiveringsprogramma dat onlangs in Vlaanderen is gestart, is mede bedoeld om tegemoet te komen aan de Vlaamse doelstellingen. Het gaat in beide gevallen om normen die de overheid zichzelf als doel stelt. De bepalingen ervan hebben dus geen gevolgen voor de burger. In de aanhef van beide besluiten vinden we geen verwijzing naar internationale regelgeving. Toch is er een zekere invloed van de afspraken van de Noordzeeconferentie van 1987, en van het Verdrag van Parijs (1974) over de verontreiniging van de zee vanaf het land. Dit neemt niet weg dat het grotendeels om originele Belgische (Vlaamse) initiatieven gaat ⁴⁵.

Tenslotte moet er in dit verband nog gewezen worden op de oprichting van de Vlaamse Waterzuiveringsmaatschappij (V.W.Z.) in 1981. In 1988 werd de V.W.Z. gefusioneerd met de al eerder opgerichte Waterzuiveringsmaatschappij voor het Kustbekken (W.Z.K.), en vormt sindsdien de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering (V.M.Z.). De V.M.Z. werd op haar beurt eind 1990 omgedoopt tot Vlaamse Milieumaatschappij (V.M.M.), en verloor daarbij een aantal bevoegdheden aan de Vlaamse administratie en de N.V. Aquafin. In al deze gevallen gaat het om een administratieve reorganisatie, die geen verband houdt met internationale regelgeving.

De bescherming van de zeeën, daarentegen, is vooral een kwestie van internationale afspraken. Dit is een logisch gevolg van het bij uitstek grensoverschrijdende karakter van deze vorm van vervuiling ⁴⁶. België heeft de meeste relevante verdragen getekend en goedgekeurd. Een van de belangrijkste verdragen terzake is het MARPOL-verdrag (1973), dat gericht is op de verontreiniging van de zee door schepen. Het verdrag werd pas in 1984 door het parlement goedgekeurd, zonder één woord discussie en met twee unanieme stemmingen.

Er zijn tijdens de jaren tachtig slechts weinig maatregelen genomen ter bestrijding van de *geluidsoverlast*, en dit ondanks het feit dat het hier om een belangrijke bron van hinder gaat. Waarschijnlijk heeft dat te maken met het feit dat deze vorm van overlast nauwelijks grensoverschrijdende hinder veroorzaakt. Er bestaat dan ook nauwelijks internationale regelgeving en het Belgisch politiek systeem krijgt vanuit die hoek geen prikkels om tot beleid over te gaan. De kaderwet op dit terrein dateert uit 1973, en kreeg in de jaren tachtig tien (al dan niet belangrijke) uitvoeringsbesluiten ⁴⁷. In negen gevallen gaat het om de omzetting van Europese richtlijnen, die voornamelijk geluidsnormen vastleggen voor bouwterreinmachines. Deze maatregelen horen ten dele thuis in het terrein van de arbeidsbescherming, maar kunnen ook een grote milieu-impact hebben. Er is slechts één originele Belgische maatregel: het K.B. van 21 september 1983 voert een geluidsnorm in voor U.L.M.'s, of ultralichte motorluchtvaartuigen.

Ook bij de *algemene hinderwetgeving* is de invloed van de E.G. overweldigend. Er zijn in deze sector drie belangrijke verwezenlijkingen aan te wijzen: de milieueffectrapportering (MER), de Seveso-reglementering en de milieuvergunning. De MER werd ingevoerd door een E.G.-richtlijn uit 1985, die pas in maart 1989 door de Vlaamse Executieve werd omgezet in interne wetgeving. De grootste

(45) T. KELCHTERMANS, *Milieubeleidsplan*, blz. 307-357; E. DE PUE e.a., *Milieuzakboekje 1991*, blz. 137.

(46) E. SOMERS, *Inleiding tot het internationaal zeerecht*. Deurne, 1984.

(47) L. VERSCHOOTEN, Enkele juridische aspecten van de strijd tegen de geluidshinder. In: L. LAVRYSEN, *Milieurecht*, blz. 33-72.

en gevaarlijkste bedrijven in ons land zijn bovendien onderworpen aan de zgn. Seveso-reglementering inzake industriële ongevallen. Het ongeval in het Italiaanse Seveso in 1976 vormde de eerste aanzet voor het totstandkomen van deze regelgeving. Toen bleek dat de overheid onvoldoende informatie had over het betrokken bedrijf om op een adequate manier te kunnen optreden. Eettelijke jaren onderhandelen leidden tot de Seveso-richtlijn uit 1982. De omzetting van deze richtlijn in intern recht verliep zeer moeilijk omwille van bevoegdheidsproblemen tussen de nationale en de gewestelijke overheid. In 1985 werd een eerste K.B. afgekondigd, dat gedeeltelijk tegemoet komt aan de richtlijn, maar een volledige uitvoering kwam er pas door de Wet van 21 januari 1987. Die kwam tot stand nadat de nationale overheid en de gewesten hierover eind 1986 een samenwerkingsakkoord hadden gesloten.

Art. 1 van de wet geeft een dubbele doelstelling: "Deze wet heeft als voorwerp de preventie van zware ongevallen (...); zij beoogt eveneens het voltooiën van de uitvoering van richtlijn (...) 82/501/EEG (...)." Zoals de Raad van State echter terecht opmerkt: de eerste, inhoudelijk, doelstelling is gewoon overgenomen uit de aanhef van de Seveso-richtlijn. In de Senaatscommissie geeft staatssecretaris Smet trouwens uitdrukkelijk toe dat de wet er enkel is gekomen onder druk van de E.G.⁴⁸ De wet van 1987 kon slechts operationeel worden door een aantal uitvoeringsbesluiten, waarvan de laatste in 1990 werden afgekondigd. Toch bleek midden 1991 dat nog maar één derde van de Seveso-plichtige bedrijven in ons land inderdaad een goedgekeurd rampenplan had⁴⁹. Er zijn m.a.w. meer dan 15 jaar verstreken tussen het ongeval in Seveso, dat de aanleiding was voor het regelen optreden, en de geleidelijke uitvoering van de richtlijn in België.

De milieuvergunning werd door een decreet uit 1985 ingevoerd, en vervangt de verouderde reglementering op de hinderlijke inrichtingen. De milieuvergunning integreert de bestaande exploitatie- en lozingsvergunningen. Het gaat hier dus om een belangrijke administratieve hervorming. Er zijn wat dat betreft geen internationale regels, en het decreet sluit dan ook niet aan bij enige internationale verplichting. Het gaat ook hier om een kaderdecreet, waarvan het belangrijkste uitvoeringsbesluit al kort na de afkondiging werd opgesteld. Maar het werd pas in februari 1991 goedgekeurd door de Vlaamse Executieve, en is op 1 september 1991 in werking getreden.

Inzake *natuurbehoud* is het niet mogelijk één beslissende factor aan te wijzen. Een aantal verdragen over de bescherming van diersoorten werden goedgekeurd, zonder enig parlementair animo, en zonder dat duidelijk is wat de concrete invloed ervan is. De uitvoering van de Europese vogelrichtlijn uit 1979 ging gepaard met heel wat verschillende besluiten. Inzake jacht zijn het dan weer vooral de afspraken binnen de Benelux die bepalend zijn. Toch zijn er ook een aantal initiatieven zonder enige internationale invloed. Daarbij gaat het dan om het belangrijke Bosdecreet uit 1990, dat het Boswetboek uit 1854 vervangt, en ook oog heeft voor de ecologische functie van het bos. Ook de financieringsregeling voor natuurreservaten, en het besluit over bescherming van de inheemse diersoorten hebben geen uitstaans met internationale regelgeving. Tenslotte is er nog het BERM-besluit uit 1984, dat de bescherming beoogt van de vegetatie op de wegbermen.

(48) R.v.St., *Gedr.St.*, Senaat, 1984-85, 899/1, blz. 17; M. SMET in *Id.*, 1985-86, 257/2, blz. 5; L. VAN GEYSTELEN en J.-M. TILQUIN, De Seveso wet. In: *Leefmilieu*, 1987, blz. 113-119.

(49) Persconferentie L. TOBACK, 29 augustus 1991.

Ook het beleid in verband met het *stralingsgevaar* laat een diffuus beeld zien. De belangrijkste bepaling blijft hier het algemeen reglement inzake ioniserende straling uit 1963. Dit reglement werd in de loop van de jaren tachtig enkele malen verstrengd, voornamelijk onder invloed van Euratom-richtlijnen. De aansprakelijkheid van gebruikers van radioactief materiaal wordt dan weer geregeld door het Verdrag van Parijs en de daarbij horende protocollen. Er zijn in deze sector echter ook verrassend veel oorspronkelijke Belgische initiatieven. Het gaat dan om de oprichting van het Nationaal Instituut voor Radioactief Afval en Splijtstoffen (NIRAS) in 1980. Voorts is er de Wet van 14 juli 1983 over het vervoer van radioactief materiaal, die bepaalt dat gemeentebesturen niet bevoegd zijn om terzake reglementen uit te vaardigen. De wet kwam er nadat de burgemeester van Brugge het vervoer van radioactief materiaal naar de haven van Zeebrugge had verboden. Tenslotte is er nog de Wet van 12 juli 1985 over "niet-ioniserende straling, infrasonen en ultrasonen", die geen enkel verband houdt met enige internationale regelgeving. De wet heeft echter geen uitvoeringsbesluiten, en heeft in de praktijk geen betekenis.

Nergens is het overwicht van de E.G.-richtlijnen zo groot als in de sector van de *gevaarlijke stoffen*. Dat is een gevolg van het feit dat de Europese reglementering hierover bijzonder goed is uitgebouwd, en nog voortdurend wordt geactualiseerd. De eerste richtlijn in dit verband dateert al uit 1967 – dus nog voor het opstarten van het Europees milieubeleid. De richtlijn was dan ook in de eerste plaats bedoeld om een gemeenschappelijke markt voor gevaarlijke stoffen mogelijk te maken, maar dat neemt niet weg dat de maatregel ook een belangrijke invloed heeft op het leefmilieu. De basisrichtlijn uit 1967 is al elf keer geactualiseerd, en die wijzigingen werden telkens getrouw overgenomen in de Belgische reglementering. De invloed van de internationale verdragen laat zich vooral gelden voor het *transport* van gevaarlijke stoffen. Zowel het vervoer over de weg, per spoor, als via de lucht worden door verdragen geregeld⁵⁰.

V. Verschuivende machtsverhoudingen

De invloed van het internationaal beleidsniveau op de totstandkoming van het milieubeleid in Vlaanderen blijkt dus erg groot. Dit vloeit ten dele voort uit de aard van het onderwerp: leefmilieuproblemen zijn vaak grensoverschrijdend, en een internationale aanpak dringt zich dan ook op. Bovendien gaat het vaak om bijzonder complexe problemen, die zoveel expertise vereisen dat internationale samenwerking onontkoombaar is. Het ziet er bovendien naar uit dat die internationale invloed de komende jaren nog zal toenemen. Op Europees vlak wordt gepraat over bijkomende milieubevoegdheden voor de Europese Gemeenschap, terwijl op internationaal niveau de UNO-Conferentie over Milieu en Ontwikkeling (Rio de Janeiro, juni 1992) met nieuwe initiatieven zou moeten komen⁵¹.

Maar wat vooral opvalt is dat slechts in een zeer beperkt aantal gevallen echt sprake is van een origineel Vlaams of Belgisch beleid inzake leefmilieu: slechts in 17 gevallen was er geen sprake van internationale invloed. In zeven gevallen gaat het dan nog om intern-administratieve procedures, zoals de subsidiëring van natuurreservaten, de milieuvergunning en de oprichting van V.W.Z., V.M.Z. en NIRAS. Van de overblijvende maatregelen zijn vooral het Bosdecreet, het Bermbe-

(50) L. LAVRYSEN, *Gevaarlijke stoffen*. Brussel, 1986.

(51) Europese Raad, *Verklaring over het milieu*. Dublin, 26 juni 1990; M. HOOGHE, De UNO-Conferentie over Milieu en Ontwikkeling. In: *Streven*, 1992 (ter perse).

sluit, het K.B. ter bescherming van inheemse diersoorten en de Vlaamse en nationale waterkwaliteitsdoelstellingen belangrijk.

De eigen Belgische of Vlaamse maatregelen vertonen bovendien vaak een ad hoc-karakter. Zo lokt het incident met de burgemeester van Brugge een nieuwe wet uit over het vervoer van radioactief materiaal, het afvalschandaal in Rumst zorgt voor een verbod op het storten van buitenlands afval in Vlaanderen, en mestproblemen in Limburg leiden tot een verbod op het uitspreiden van buitenlandse dierlijke mest. Telkens wordt gereageerd op één concreet incident, waarbij niet direct duidelijk wordt welke visie op het leefmilieubeleid aanwezig is ⁵².

Uit het onderzoek blijkt dat het vooral de richtlijnen van de Europese Gemeenschap zijn, die een zeer grote invloed uitoefenen op het milieubeleid in Vlaanderen. Wat dat betreft mogen we ons niet blindstaren op de magische datum van 31 december 1992 : inzake milieubeleid is het eengemaakte Europa al grotendeels een feit.

Deze vaststelling lijkt op het eerste gezicht in strijd met de wijd verspreide mening als zou België een slechte Europese leerling zijn. In zijn geruchtmakende rapport over de uitvoering van Europese richtlijnen concludeert Europarlementslid K. De Gucht (P.V.V.) zelfs : "Milieurichtlijnen worden door België op grove wijze miskend, zowel op nationaal als op regionaal vlak" ⁵³. Toch moet deze indruk m.i. genuanceerd worden.

We hebben inderdaad gezien dat België een groot aantal Europese milieurichtlijnen niet, niet correct, of laattijdig uitvoert. Dit heeft inderdaad geleid tot een groot aantal veroordelingen door het Europees Hof, en tot een nog groter aantal procedures vanwege de Europese Commissie ⁵⁴. Maar daarbij moet opgemerkt worden dat de Europese instellingen zich beperken tot een puur juridische controle. Als de richtlijnen over het hele grondgebied van de lidstaat zijn omgezet in interne wetgeving, is voor de E.G. de kous grotendeels af. Wat er dan precies gebeurt met die regelgeving, en of die in de praktijk ook maar iets bijdraagt tot een beter milieu, kan de E.G. niet controleren door een gebrek aan middelen. De meeste landen zorgen ervoor dat hun wetgeving tegemoet komt aan de Europese richtlijnen, zij het met de nodige vertraging. Maar België kampt met het probleem dat de nationale overheid in veel domeinen niet regelend *kan* optreden omwille van de staatshervorming. De gewesten, die wel voor de nodige reglementering zouden moeten zorgen, kunnen dan weer noch door de Europese Commissie, noch door het Europees Hof gevat worden. Vandaar dat België in zoveel gevallen *flagrant* in overtreding is, en gemakkelijk kan veroordeeld worden. De aanslepende moeilijkheden met het statuut van Brussel hebben ervoor gezorgd dat dat gewest nauwelijks enige milieuwetgeving had. Zelfs als Vlaanderen en Wallonië wél een richtlijn correct hadden uitgevoerd, kon België veroordeeld worden wegens het niet uitvoeren van de richtlijn in het Brussels gewest. Het is immers vaste rechtspraak van het Hof dat intern-administratieve regels geen excuus kunnen zijn voor het niet uitvoeren van Europese verplichtingen ⁵⁵.

Maar hierdoor mag niet de indruk ontstaan dat de andere lidstaten meer ijver aan de dag zouden leggen bij het daadwerkelijk uitvoeren van de Europese richt-

(52) P. LEROY, *Een analyse van het Belgische en Vlaamse milieubeleid*. Amsterdam, 1990, blz. 6-7 ; P. MORRENS, *De golf en de zwemmer*. Antwerpen, 1990, blz. 23-38.

(53) K. DE GUCHT, *a.w.*, blz. 125.

(54) Persconferentie van Europees Commissaris Carlo RIPA DI MEANA, 8 februari 1990.

(55) Arrest 68/81 van 2 febr. 1982, *Jur.*, 1982, blz. 157.

lijnen. In veel gevallen blijft het bij een juridische omzetting, die weinig concrete gevolgen heeft voor het leefmilieu. Dit gebrek aan ijver is inherent aan de grote (psychologische en fysieke) afstand die er in dit geval bestaat tussen het regelgevende en het uitvoerende niveau. Bovendien is het in een aantal gevallen zo dat richtlijnen tot stand komen door ingewikkelde compromissen binnen de Raad, en daardoor aan helderheid en logische constructie inboeten. Dit zorgt vaak voor problemen bij de uitvoering ⁵⁶.

Om aan die toestand te verhelpen heeft de E.G. in 1990 besloten een Europees Milieuagentschap op te richten, dat daadwerkelijk moet gaan controleren hoe het gesteld is met de uitvoering van de milieurichtlijnen. Frankrijk blokkeert echter het opstarten van dit Agentschap, als drukingsmiddel in de strijd tussen Straatsburg en Brussel om de zetel van het Europees Parlement ⁵⁷.

Dit alles belet echter niet dat de E.G. nu al een krachtige prikkel vormt voor het milieubeleid in Vlaanderen. Van de 134 onderzochte maatregelen zijn er 78 direct in verband te brengen met Europese regelgeving. Vanuit juridisch standpunt gaat het hier trouwens om een onontkoombare prikkel, omdat het Verdrag van Rome voorziet in de afdwingbaarheid van de Europese verplichtingen. Het feit dat de overheid blijkbaar dergelijke krachtige prikkels nodig heeft om tot beleidsvorming inzake leefmilieu over te gaan is in overeenstemming met de stelling als zou het beleidsapparaat pas tot actie overgaan als dat echt niet langer te vermijden is ⁵⁸. Dat mechanisme speelt niet alleen op het vlak van het leefmilieu. In totaal heeft ons land al 731 Europese richtlijnen omgezet in interne wetgeving ⁵⁹. Wie enigszins vertrouwd is met het reilen en zeilen van de Belgische administratie, zal beseffen welk een inspanning het moet hebben gekost om die 731 maatregelen door het overheidsapparaat te loodsen. Dit toont nogmaals de kracht aan van het Europees beleidsniveau.

Er is m.a.w. duidelijk sprake van een trend waarbij macht en bevoegdheden worden overgeheveld van het nationale naar het internationale, c.q. Europese niveau. Op binnenlands vlak draagt dit bij tot de machtsverschuiving ten gunste van de uitvoerende, en ten nadele van de wetgevende macht. Dit is een factor die vaak verwaarloosd wordt bij de discussie over de teloorgang van de macht van het parlement ⁶⁰. Noch bij uitvoering van Europese richtlijnen, noch bij de uitvoering van verdragen, speelt het parlement een rol van betekenis.

De Europese richtlijnen worden voorbereid door de Europese Commissie, die geen parlementaire verantwoording hoeft af te leggen. Sinds de Europese Akte is er wel een grotere betrokkenheid van het Europees Parlement, maar van een echte parlementaire controle is nog lang geen sprake. De ontwerp teksten van de Commissie moeten worden goedgekeurd door de Raad, en hierbij speelt het COREPER, het Comité van Permanente Vertegenwoordigers van de lidstaten een belangrijke rol. Dit orgaan bepaalt mede de agenda van de Raad, en speelt een cru-

(56) S. JOHNSON en G. CORCELLE, *The Environmental Policy of the European Communities*. London, 1990, blz. 9; Directeur-generaal L.J. BRINKHORST in *Europees milieubeleid*, blz. 3-7.

(57) Verordening 1210/90 van 7 mei 1990, *Pb. L*, nr. 120, 11 mei 1990; M. SMET in *Vr. & Antw.*, Kamer, 1990-91, blz. 14258.

(58) B. HOGWOOD en L. GUNN, *Policy Analysis for the Real World*. Oxford, 1984, blz. 68-69.

(59) M. EYSKENS in *Vr. & Antw.*, Senaat, 3 juli 1990, blz. 1768.

(60) Cfr. Congres "De herwaardering van het parlement". In: *Res Publica*, 1989, nr. 2.

ciale rol bij de totstandkoming van de uiteindelijke beslissing. De werking van het COREPER onttrekt zich aan elke vorm van parlementaire controle, niet alleen door het Europese Parlement, maar ook door de nationale instellingen ⁶¹.

Ook bij de *uitvoering* van de richtlijnen kan het parlement nauwelijks een rol spelen. Veel technische richtlijnen kunnen via een besluit uitgevoerd worden, zonder enige inspraak van het parlement. Maar zelfs als een wetswijziging nodig is, blijft de rol van het parlement beperkt. We hebben hierboven al gezien dat het nog nooit mogelijk is gebleken een wetswijziging door te voeren binnen de door de richtlijn voorziene termijn. Om dergelijke vertragingen te vermijden zijn in een aantal wetten bepalingen opgenomen, die de uitvoerende macht toelaten eventuele toekomstige richtlijnen uit te voeren zonder inspraak van het parlement. Zo bepaalt art. 12 van de Seveso-wet van 1987 dat de Koning de bevoegdheid heeft de wet te *wijzigen* om tegemoet te komen aan internationale verplichtingen. De Europese Raad heeft sindsdien een aantal wijzigingen goedgekeurd aan de oorspronkelijke Seveso-richtlijn van 1982, en die wijzigingen zijn dankzij art. 12 tamelijk vlot in de Belgische wetgeving opgenomen.

Maar dergelijke bepalingen vormen in feite een blanco-cheque aan de uitvoerende macht, waarbij de wetgevende macht vrijwillig afziet van haar bevoegdheden op dat specifieke domein. De Raad van State heeft altijd felle kritiek geuit op dergelijke bepalingen, die volgens haar niet passen binnen de bevoegdheidsverdeling tussen wetgevende en uitvoerende macht ⁶². Toch valt het op dat tijdens de parlementaire debatten deze waarschuwingen van de Raad van State zelden enige aandacht krijgen van de parlementsleden.

Maar ook op het vlak van de internationale verdragen staat het parlement grotendeels buiten spel. Weliswaar moet het parlement die verdragen goedkeuren, maar in de praktijk is het ondenkbaar dat het Belgische parlement zou weigeren een verdrag goed te keuren dat door alle andere Westeuropese landen wel werd aanvaard. Het parlement staat in dat geval dus voor een voldongen feit. Het verliest vanzelfsprekend ook elk amenderingsrecht. Wel dient een senator in 1982 een amendement in bij de wet ter goedkeuring van het verdrag over grensoverschrijdende luchtverontreiniging. De verantwoordelijke staatssecretaris maakt hem echter vlug duidelijk dat het Belgische parlement een verdrag niet kan wijzigen per amendement ⁶³.

Het is moeilijk een oplossing te vinden voor wat wel eens het democratisch deficiet van de internationale besluitvorming wordt genoemd. Een wezenlijke versterking van de rol van het Europees Parlement zou al een stap voorwaarts betekenen. Bovendien is onlangs een voorstel geformuleerd om het Belgische parlement nauwer te betrekken bij de Europese besluitvorming ⁶⁴.

(61) P. KAPTEYN en P. VERLOREN VAN THEMAAT, *Inleiding*, blz. 179-181; K. DE GUCHT, *a.w.*, blz. 10.

(62) R.v.St., *Gedr.St.*, Vl.R., 1980-81, 131/1, blz. 12-45, en *Gedr.St.*, Senaat, 1982-83, 552/1, blz. 9.

(63) *Gedr. St.*, Senaat, 1981-82, 282/2.

(64) Voorstel VAN DER MAELEN van 13 juni 1990, *Gedr.St.*, Kamer, 1989-90, nr. 1230/1.

Besluit

Het is zeker niet alleen op het vlak van het leefmilieu dat de traditionele notie van de soevereine staat langzaam maar zeker wordt uitgehold. In West-Europa verloopt dit proces nog sneller door de supra-nationale bevoegdheden van de Europese Gemeenschap⁶⁵. Het gaat hier om een belangrijke evolutie, waarvan politologen zich m.i. nog onvoldoende rekenschap hebben gegeven. Het onderzoek blijft nog te vaak beperkt tot enkel binnenlandse factoren. Nochtans blijkt uit dit onderzoek duidelijk dat het functioneren van het Belgisch politiek systeem niet meer kan worden begrepen als men geen rekening houdt met het internationale beleidsniveau.

Dit betekent niet dat de benadering waarbij de totstandkoming van beleid wordt gezien als de resultante van een machtsstrijd tussen verschillende maatschappelijke groepen, opeens overbodig zou zijn geworden door het optreden van een Europees *deus ex machina*. Op het supra-nationale vlak spelen dezelfde machtsmechanismen als op het nationale vlak⁶⁶. Het gaat er enkel om dat men *die* beleidsniveaus moet bestuderen waar de echte beslissingen worden genomen.

Er zijn echter nog bedroevend weinig studies waarin de machtsstrijd binnen internationale organisaties wordt gedocumenteerd. Dat komt o.a. omdat het erg moeilijk is zicht te krijgen op de Europese besluitvorming. Alle beraadslagingen zijn geheim, en de Europese beleidsmakers zijn ook zelden geneigd tot medewerking aan wetenschappelijk onderzoek. Dit heeft veel te maken met hun carrièrepatroon: Belgische politici zijn uiteindelijk afhankelijk van de publieke opinie, en dit leidt vaak tot een principiële openheid voor interviews door journalisten of wetenschappers. Europese functionarissen daarentegen hebben een bureaucratistische carrière, waarin vooral discretie gewaardeerd wordt.

Ook de pers, die een belangrijke informatiebron vormt voor de studie van het Belgische beleidsniveau, laat hier verstek gaan: er is geen enkele Belgische krant die uitvoerig aandacht besteedt aan de Europese besluitvorming. Dit heeft niet alleen te maken met een gebrek aan belangstelling bij de journalisten; er is bij de nieuwsgaring ook een gebrek aan medewerking vanwege de Europese instellingen. Ook dit tekort aan informatie kan slechts ten gronde worden opgelost door een democratisering van de Europese instellingen. Maar dat neemt niet weg dat politologen zich nu al meer zouden moeten richten op het beleidsniveau waar de beslissingen echt worden genomen. Het Europese en internationale beleidsniveau worden te belangrijk om ze nog langer links te laten liggen.

(65) Cfr. b.v. K. MORTELMANS, *De invloed van het Europees Gemeenschapsrecht op het Belgisch economisch recht*. Antwerpen, 1978.

(66) C. LINDBLOM, *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs, 1980. Zie ook B. JULIEN, Euro Lobbying invades Berlaymont. In: *European Affairs*, 1990, nr. 3, blz. 28.33.

Summary: The influence of international environmental policy on the realization of environmental policy in Flanders (Belgium), 1980-1990.

In studies on political decision-making, attention is often limited to domestic factors. However, this study demonstrates that international considerations can play a key role in the decision-making process. Since 1980, competence for environmental policy in Belgium is shared by the national government and the three autonomous regions. The 134 most important environmental measures which have been issued in Flanders since 1980, were studied, and international influence proved to be considerable. In 78 cases, the measure was brought into being due to the environmental policy of the European Community. In 39 cases, there were influences from other sources of international environmental policy. This left only 17 measures which had no clear connection with international environmental policy. It seems that policy scholars have not yet fully realized the extent of this shift of power from the national to the international level, and have rather neglected the international decision-making process.