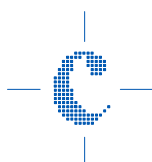


NEDERLAND EN DE TOTSTANDKOMING VAN EU-MILIEURICHTLIJNEN

EINDRAPPORT

Jan Rood
Mendeltje van Keulen
Suzanne Nollen
Gera Arts

Clingendael European Studies Programme
December 2005



Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen
'Clingendael'
Clingendael European Studies Programme (CESP)
Clingendael 7
2597 VH The Hague
Telephone: +31(0)70 – 3245384
Fax: +31(0)70 – 3746669
Email: cesp@clingendael.nl
Site : www.clingendael.nl

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|--------|
| 1. Inleiding | 3 |
| 2. Opzet en methode | 4 |
| 3. Implementatieproblemen verklaard | 7 |
| 4. Case-study 1: De richtlijn energieprestatie van gebouwen (2002/91/EG) | 12 |
| 5. Case-study 2: De 1 ^e dochterrichtlijn lucht (1999/30/EG) | 17 |
| 6. Conclusies | 23 |
| Bijlage 1 Geraadpleegde literatuur | 29 |
| Bijlage 2 Geïnterviewde respondenten | 30 |
| Bijlage 3 Projectteam | 31 |

§1. INLEIDING

In dit onderzoek staat de vraag naar de oorzaken van implementatieproblemen bij EU-richtlijnen op milieugebied centraal. Binnen de Europese Unie verkeert Nederland in een unieke positie. Vergeleken met andere lidstaten is Nederland dichter bebouwd en bevolkt en heeft daardoor hogere emissies per vierkante kilometer. Daarnaast heeft Nederland te maken met een grote bijdrage van vervuiling uit het buitenland. Om het eigen milieu te beschermen heeft Nederland dan ook in onderlinge samenhang Europese en nationale milieumaatregelen nodig, die gericht zijn op een hoog beschermingsniveau.

Nederland staat om die reden van oudsher bekend als een ‘pusher’ of ‘fore-runner’ van Europees milieubeleid (Andersen en Liefverink, 1997): een lidstaat met een *actieve* opstelling als het gaat om de formulering van milieukwaliteitseisen. De afgelopen jaren is echter het beeld ontstaan dat Nederland tijdens de fase van implementatie van Europese Unie (EU)-richtlijnen herhaaldelijk wordt verrast door de consequenties van in EU-kader overeengekomen afspraken en maatregelen. Deze consequenties kunnen van juridische, financiële en maatschappelijke aard zijn. Voorbeelden zijn o.a. de nitraatrichtlijn (91/676/EG), die m.n. voor de landbouwsector vergaande gevolgen zou (kunnen) hebben, de habitat-richtlijn (92/43/EG), die tot een reeks van geschillen heeft geleid over de uitvoering van bestemmingsplannen, de kaderrichtlijn water (2000/60/EG), die slechts tegen hoge kosten te implementeren zou zijn, en recentelijk twee dochterrichtlijnen van de kaderrichtlijn luchtkwaliteit (96/62/EG), die zouden dwingen tot (kostbare) aanpassingen van bestemmingsplannen en bouwprojecten, met vertraging of het afstellen van projecten en verlies van werkgelegenheid in de bouwsector als mogelijk gevolg.

Bij elkaar opgeteld is de indruk ontstaan dat de Nederlandse overheid in onvoldoende mate in staat is om de effecten van Europese regelgeving in een vroegtijdig stadium te onderkennen en deze te verdisconteren in de eigen onderhandelingspositie. In combinatie met de tot voor kort bestaande achterstand bij de implementatie van richtlijnen ontstaat aldus het beeld van een land dat zijn Europese milieubeleid niet op orde heeft. Het hier voorliggende onderzoek richt zich op de vraag of en in hoeverre dit beeld terecht is. De studie spitst zich in het bijzonder toe op de vraag of en in hoeverre de problemen bij implementatie – voor zover deze reëel zijn – op grond van tijdens de onderhandelingen beschikbare kennis voorzienbaar waren. Was kennis over de mogelijke gevolgen bekend in deze fase en heeft dit effect gehad op de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen? Welke acties zijn op grond van de beschikbare informatie ondernomen om de ‘misfit’ tussen de richtlijn en de Nederlandse praktijk te verminderen en aldus implementatieproblemen te voorkomen. Indien informatie over de mogelijke gevolgen niet beschikbaar was, wat was daarvan dan de reden? Middels beantwoording van deze vragen beoogt dit onderzoek inzicht te bieden in de oorzaken van implementatieproblemen, in het bijzonder dan in relatie tot omstandigheden en factoren tijdens de fase van onderhandelingen. Deze thematiek wordt onderzocht aan de hand van twee case-studies: de richtlijn energieprestatie gebouwen en de 1^e dochterrichtlijn lucht.

In deze rapportage worden eerst de opzet van het onderzoek en de gehanteerde onderzoeksmethode geschetst (§2). Vervolgens wordt in §3 een aantal theoretische inzichten besproken, op grond waarvan enkele hypothesen over de mogelijke oorzaken van implementatieproblematiek worden geformuleerd. Deze hypothesen zijn ter toetsing voorgelegd aan de respondenten. Een reconstructie van de beide case-studies wordt gepresenteerd in twee aparte paragrafen (§4 en 5). Oogmerk van dit deel van het onderzoek is om op grond van de analyse lessen te trekken voor de voorbereiding van en inzet op toekomstige Europese dossiers. Deze conclusies en lessen zijn opgenomen in §6.

§2. OPZET EN METHODE

§2.1 VRAAGSTELLING

Bij de opzet van het onderzoek zijn vier sub-vragen onderscheiden.

- Is er bij de implementatie van deze twee recente EU-richtlijnen sprake van een reëel probleem of is er veeleer sprake van beeldvorming? In dit deel van het onderzoek is op grond van reeds beschikbaar materiaal in kaart gebracht of en in hoeverre Nederland bij de uitvoering van EU-maatregelen geconfronteerd wordt met (onaanvaardbaar) hoge kosten en aanpassingsdruk, in de vorm van organisatorische aanpassingen en/of beleidsbijsturing.
- Voor zover uit het antwoord op de eerste vraag blijkt dat er sprake is van een reëel probleem: is de oorzaak daarvan dan gelegen in de inhoud (normstelling) van de richtlijn, of is het een gevolg van de wijze van implementeren in Nederland? Bij dit laatste moet dan vooral gedacht worden aan de breder levende klacht dat Nederland bij de implementatie zowel qua vorm als naar inhoud hoger inzet dan noodzakelijk is (het zogenaamde ‘gold-plating’). Dit laatste is dan een verwijt in de richting van de verantwoordelijke vakdepartementen, die de Europese richtlijn zouden aangrijpen om hun beleidsdoelstellingen (bijvoorbeeld een hoog beschermingsniveau) via de band van Europa te realiseren, zonder daarbij, zo luidt het verwijt, in voldoende mate met andere (deel-) belangen rekening te houden.
- Indien blijkt dat het probleem mede het gevolg is van de wijze van formulering van de richtlijn zelf, dan is de vraag of en in welke mate de Nederlandse beleidsmakers in de fase van implementatie verrast werden door de gevolgen van de eerder overeengekomen richtlijn. Vervolg vragen daarbij zijn wie op welk moment de mogelijke gevolgen van de richtlijn had kunnen onderkennen; en in geval de noodzakelijke informatie over de mogelijke gevolgen van de richtlijn wél bekend was, waarom deze informatie niet of onvoldoende op een effectieve manier is meegewogen. Bij deze thematiek speelt ook de relatie tussen beleidsmakers en uitvoerende instanties (o.a. op het niveau van medeoverheden) en andere belanghebbenden (bedrijfsleven, NGO’s, etc.) een rol. Het verwijt is immers vaak dat de laatste onvoldoende worden betrokken bij de totstandkoming van EU-regelgeving; een probleem dat ook binnen departementen speelt in de relaties tussen beleidsmakers en juridische afdelingen.
- Tenslotte is er de belangrijke vraag of uit de bevindingen lering kan worden getrokken voor de toekomst en zo ja, wat op grond van de verworven inzichten gedaan kan worden om herhaling te voorkomen.

Het belang van dit onderzoek is driedig. Ten eerste raakt de problematiek die wordt behandeld aan de wijze waarop in Nederland de EU-standpuntbepaling en de afstemming ervan in het voortraject plaatsvinden. De kritiek daarop is dat deze te sterk is gericht op het bereiken van consensus en dat in een te laat stadium de mogelijke gevolgen van initiatieven/voorstellen tot EU-regelgeving voor Nederland aan de orde worden gesteld. Deze kritiek is recentelijk in een aantal studies en rapporten naar voren gebracht (ROB 2005, project Andere Overheid, Raad van State). De BNC-fase, waarin nieuwe Commissievoorstellen worden beoordeeld en verspreid, komt daarvoor volgens velen te laat. De afstemming in dit stadium zou te weinig inhoudelijk gericht zijn en in onvoldoende mate de mogelijke gevolgen van voorstellen tot EU-regelgeving in

kaart brengen. Het verwijt is o.a. dat het leidende departement daarbij vaak tekort schiet, ook omdat het er niet altijd belang bij heeft om de implicaties van voorstellen tot Europese regelgeving breed uit te meten. Een gevolg hiervan is dat het parlement (in het bijzonder de Tweede Kamer) onvoldoende in staat is om de implicaties van aankomende EU-regelgeving te overzien. Het resultaat is dat in tweede instantie, dat wil zeggen als het Brusselse traject is afgesloten, onvrede ontstaat over de regelgeving waartoe inmiddels is besloten en die bindend is voor de overheid. Het beschreven onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan de discussie over de afstemming in de onderhandelingsfase. Op basis van analyse van concrete casuïstiek wordt inzicht geboden in de oorzaken van geconstateerde of dreigende implementatieproblemen; in het bijzonder dan in relatie tot de vraag of in deze fase deze problemen reeds te voorzien waren geweest.

Ten tweede, er is veel discussie over de kwaliteit van de Europese regelgeving, mede naar aanleiding van de genoemde voorbeelden. Het onderzoek biedt inzicht in de vraag of en in hoeverre de oorzaak van deze problemen daadwerkelijk gelegen is in de Europese regelgeving, dan wel te herleiden is tot specifiek voor de Nederlandse context geldende omstandigheden en/of de wijze van implementeren.

Ten derde, in samenhang met het voorgaande punt kunnen de uitkomsten en aanbevelingen van dit onderzoek een bijdrage leveren aan de versterking van het (publieke) draagvlak voor het Nederlandse EU-beleid, het EU-milieubeleid in het bijzonder.

§2.2 FASERING

Het onderzoek is uitgevoerd in drie fasen. In de eerste fase is gezocht naar algemene verklaringen voor de nu spelende implementatieproblematiek. Daarbij is gebruik gemaakt van de inzichten uit de zogeheten ‘Europeaniserings’-literatuur, waarvan de kern is dat het nationale beleid steeds sterker wordt beïnvloed door Europees beleid en Europese regelgeving. Op basis van deze literatuur wordt ingegaan op de mogelijke oorzaken van implementatieproblemen. Het accent van de tweede fase, de *dossieranalyse*, lag op de vragen 2 en 3 zoals hiervoor geformuleerd. Het dossieronderzoek omvat, zoals reeds aangegeven, twee concrete en recente wetgevingsdossiers op milieugebied: de *richtlijn Energieprestatie van gebouwen (2002/21/EG)* en de *1^e dochterrichtlijn lucht (1999/30/EG)*. Voor deze richtlijnen is gekozen omdat het recente Europese milieudossiers betreft, waarbij in beide gevallen sprake is van een (dreigend) implementatieprobleem. De cases lijken daarmee illustratief voor de Nederlandse problemen met de implementatie van milieurichtlijnen en hebben in het najaar van 2005 veel negatieve publiciteit en maatschappelijke onrust veroorzaakt.

- De richtlijn Energieprestatie van gebouwen (naar de Engelse afkorting: EPBD-richtlijn) uit 2002 past in het kader van de verplichtingen die voortvloeien uit het Kyoto-protocol. De richtlijn, die op 4 januari 2006 in de lidstaten moet zijn geïmplementeerd, beoogt bij te dragen aan energiebesparing door middel van een verplicht energieprestatie-advies, certificering van gebouwen en keuring van bijvoorbeeld verwarmingsinstallaties. De richtlijn is mede gebaseerd op het eerdere Nederlandse vrijwillige energiecertificerings-systeem. De Ministerraad besloot recent echter tot uitstel van implementatie omdat er zorgen bestaan over de administratieve lasten die zijn gemoeid met de doorvoering van enkele bepalingen uit de richtlijn in de nationale wetgeving en beleidspraktijk.
- De Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit (1996/62/EG) inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit uit 1996 schetst het beleidskader op grond waarvan de EU in de toekomst de luchtkwaliteit niet enkel wil beoordelen (meten en toetsen) maar ook wil beheren (goede luchtkwaliteit in stand houden, slechte luchtkwaliteit verbeteren). De 1^e

dochterrichtlijn (1999/30/EG) betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide, zwevende deeltjes (fijn stof) en lood werd in op 29 juni 1999 gepubliceerd. Met name de vaststelling van de grenswaarden voor zwevende deeltjes en de problemen met de haalbaarheid hiervan in de Nederlandse context hebben veel ‘stof doen opwaaien’.

§2.3 AANPAK

Door middel van dossieronderzoek en gesprekken met betrokkenen is een reconstructie gemaakt van het onderhandelingsproces rond beide dossiers op nationaal en EU-niveau. Deze reconstructie van het proces van onderhandelingen en implementatie van deze beide richtlijnen is niet tot VROM beperkt gebleven. Per dossier zijn gesprekken gevoerd met Nederlandse betrokkenen bij andere departementen, de PV/EU en de Europese Commissie. Voor de reconstructie van de totstandkoming van zowel de EPBD-richtlijn als voor de 1^e dochterrichtlijn lucht zijn per casus 10 gesprekken gevoerd.

Centraal in de analyse staat vervolgens de vraag op welk moment duidelijk werd c.q. had kunnen zijn wat de consequenties van de voorgenomen regelgeving voor Nederland zouden zijn; in welke fase door wie welke interventies zijn gepleegd om deze consequenties duidelijk te maken en wat de gevolgen van deze interventies zijn geweest voor de behandeling van het dossier.

Op basis van een vergelijking van de twee dossiers is in de derde en laatste fase van het onderzoek gepoogd algemene conclusies te trekken en aanbevelingen te formuleren ten aanzien van de wijze van opereren bij de totstandkoming van EU-richtlijnen, met als doel herhaling te voorkomen.

§3. IMPLEMENTATIEPROBLEMEN VERKLAARD

Nederland is het de laatste jaren slechter gaan doen bij de implementatie van Europese richtlijnen. In de meest recente stand van zaken, gepubliceerd door de Europese Commissie op 4 november jl., staat Nederland op de 17^e plaats van de EU-25. Wanneer alleen naar de implementatie van milieuregels wordt gekeken, lijkt de situatie op het eerste gezicht nog zorgelijker. In het overzicht van het percentage niet-geïmplementeerde milieurichtlijnen per lidstaat (Milieubalans, januari 2004), stond Nederland met 10,6% bijna onder aan de lijst. Alleen België en Griekenland hadden te maken met een nog hogere negatieve score.¹ Dit beeld moet echter genuanceerd worden, nu de achterstand in de omzetting van Europese milieuwetgeving in nationaal recht de afgelopen anderhalf jaar in snel tempo is ingelopen. Waar per medio 2004 de omzetting van milieurichtlijnen op 93,5% lag, ligt deze begin november 2005 op 96,8%². Behoorde Nederland in 2004 nog tot de hekkensluiters, inmiddels staat ons land in de toptien van best implementerende lidstaten.

Dat het voor het milieubeleid is gelukt om de achterstand in te lopen is hoopgevend, maar de implementatieproblematiek behoort daarmee niet tot het verleden. Deze cijfers zeggen vooral iets over de *snelheid* waarmee Europese richtlijnen geïmplementeerd worden, maar niets over de wijze waarop richtlijnen in nationale wetgeving worden omgezet, noch over de uitvoering, het toezicht en de handhaving van EU-richtlijnen.

Mede als gevolg van deze implementatieproblematiek is vanaf het midden van de jaren negentig de wetenschappelijke interesse in de ‘institutionele’ aanpassing van lidstaten aan het EU-lidmaatschap en de daaruit voortvloeiende verplichtingen sterk toegenomen. In de ‘Europeaniserings’ literatuur gaat het dan om de wisselwerking tussen beleidsbeïnvloeding door nationale overheden op EU-niveau en de impact van Europese normen op nationale instituties en het nationaal beleid (Börzel 2002). De ‘voorfase’ in het beleidsproces, waarin de lidstaten met elkaar en de Europese instituties onderhandelen in Brussel (‘bottom-up’) en de omzettingfase, waarin de lidstaten de Europese richtlijnen om dienen te zetten in nationale wetgeving (‘top-down’) zijn aan elkaar gerelateerd. Veel literatuur ging hierbij aanvankelijk uit van de zogeheten ‘goodness of fit’ hypothese (Héritier 2001). Dit is de stelling dat het gemak waarmee een lidstaat zich aanpast aan een Europese richtlijn wordt bepaald door de mate waarin deze richtlijn past bij bestaande nationale wetgeving en instituties in deze lidstaat. Deze verklaring bleek echter te statisch, onder andere omdat werd uitgegaan van een gegeven situatie en de beïnvloedingsmogelijkheden in de onderhandelingsfase buiten beschouwing werden gelaten. Er zijn in de loop der jaren dan ook veel alternatieve verklaringen geformuleerd, die inzicht kunnen bieden in de aard en oorzaken van de implementatieproblemen die de Nederlandse overheid momenteel ondervindt.

Inventarisatie van de mogelijke verklaring van implementatieproblematiek is noodzakelijk, ten einde aan te kunnen geven of en in hoeverre het al dan niet vroegtijdig beschikbaar zijn van kennis inzake de mogelijke gevolgen van EU-regelgeving een factor is bij het ontstaan van implementatieproblemen dan wel het voorkomen ervan.

¹ Bron: Milieu en natuurplanbureau, januari 2004.

² Source : European Commission, 2005, see

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/pdf/mne_country_20051104_en.pdf

Op grond van het literatuuronderzoek onderscheiden we de volgende mogelijke verklaringen:

1. Nederland heeft te maken met een relatief hoge milieudruk

Nederland heeft te maken met een hoge activiteitendichtheid (bevolking, industrie, verkeer, landbouw) en met een dientengevolge aanzienlijk hogere milieudruk dan de andere lidstaten. (Milieubalans 2004-2005, MNP-Beoordeling Nationaal Luchtkwaliteitsplan 2004). Dit zou een reden kunnen zijn voor het feit dat Nederland simpelweg *niet kan voldoen* aan EU richtlijnen op dit gebied. Deze verklaring houdt overigens geen rekening met de mogelijkheden van onderhandelaars om de richtlijn dienovereenkomstig aan te passen.

2. Nederland heeft een te hoog ambitieniveau als voormalig 'fore-runner'.

Het hoge ambitieniveau uit deze hypothese heeft te maken met onze reputatie. Tot ver in de jaren negentig stond ons land internationaal bekend als pionier en voorloper op milieugebied. Nu wordt gesteld dat op grond van deze reputatie ambtelijke vertegenwoordigers soms in EU verband méér en verdergaande milieuregels bepleiten, dan politiek gezien op dat moment haalbaar is (van der Zouwen en van den Top 2005, Verschuuren 2004). Deze verklaring wordt gesteund door een uitspraak van de staatssecretaris Van Geel, die in 2004 aangaf dat Nederland zelf debet is aan de implementatieproblemen van milieurichtlijnen. Nederland wilde graag een voortrekkersrol spelen en heeft derhalve 'fraaie doelstellingen' weten te formuleren, die vervolgens resulteerden in een grote achterstand bij de implementatie.³

3. De wet van de remmende voorsprong

Op vrijwel alle beleidsterreinen waarop Europese wetgeving is ontwikkeld, bestond al Nederlandse wetgeving met bijbehorende uitvoeringsstructuur. Dit geldt met name op milieugebied, waarop Nederland zoals gezegd een voorloper was. Als gevolg hiervan kunnen nieuwe Brusselse regels veel moeilijker adequaat worden omgezet, dan in landen waar niet de 'last van de geschiedenis' hoeft te worden meegetorst. (Verschuuren 2004). Deze hypothese biedt een verklaring voor het opvallende gegeven dat de nieuwe lidstaten significant beter implementeren dan Nederland. De nieuwe lidstaten hadden vóór toetreding veelal nauwelijks nationale milieuwetgeving, waardoor nieuwe EU regels geen aanpassing vergden van bestaande arrangementen.

4. Teveel gepolder in de onderhandelingen op EU niveau

Deze verklaring stelt dat Nederlandse belangenbehartigers gedurende de onderhandelingsfase tussen de lidstaten teveel zouden inzetten op het bereiken van 'Europese consensus', bijvoorbeeld omdat de doelstellingen van het voorgestelde beleid kunnen worden gesteund. Met alle enthousiasme wordt het bredere nationale belang en/of de specifieke nationale situatie onvoldoende in het oog gehouden. Hierdoor ontstaan in een later stadium implementatieproblemen, omdat er een te grote discrepantie blijkt te zijn met bestaand beleid, de zogeheten 'misfit' (Van Rijswijk 2004, Verschuuren 2004).

5 Er is te weinig betrokkenheid en afstemming in het voortraject

Volgens deze hypothese ontstaan implementatieproblemen doordat door de onderhandelaars gedurende het traject op EU-niveau onvoldoende wordt overlegd met het 'thuisfront': andere departementen, lagere overheden, de marktpartijen en het parlement. Door deze 'nationaal' betrokkenen wordt in een later stadium geprotesteerd tegen de nieuwe regels. Zij voelen zich onvoldoende betrokken bij de totstandkoming, terwijl zij wel de eerste verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering en handhaving van diezelfde regels. Door de te grote afstand tussen 'onderhandelaars' en voor implementatie verantwoordelijken worden praktische kennis en ervaring in-

³ Kamerstukken II 2003-2004, 28 663 en 21 501-08 nr.14 p. 7

zake mogelijke problemen bij implementatie onvoldoende meegewogen in de fase van onderhandelingen.

6 Er is tijdens de onderhandelingen onvoldoende afstemming tussen technische expertise en algemene kennis

De bij de onderhandelingen betrokken actoren zijn vaak specialisten. Om het nationale belang in brede zin in het standpunt te kunnen verdisconteren is het van belang dat specialisten en ‘generalisten’ gedurende de standpuntbepaling en onderhandelingen regelmatig overleg en/of afstemming plegen. Wanneer dit niet of onvoldoende gebeurt, is er het gevaar van een specialistische ‘tunnelvisie’, met als risico onvoldoende inschatting van de politieke en bestuurlijke haalbaarheid van Europees gestelde normen.

7 Er wordt te zeer ‘op expertkennis’ geopereerd in de onderhandelingen

Deze hypothese is sterk gerelateerd aan nr 6, maar draait niet zozeer om specialisten vs. generalisten maar om de nadruk op kwantitatieve onderbouwing en normstelling in plaats van algemeen geformuleerde – en daarmee in de beleidspraktijk wellicht werkbaarder – definities. Nederland hecht relatief veel waarde aan wetenschappelijke kennis, in tegenstelling tot andere lidstaten, waardoor het risico van een te sterke kwantificering wordt vergroot.

8 Er heerst onkunde en onwil als het gaat om EU-zaken

De verklaring ‘onkunde’ is gerelateerd aan de relatieve onervarenheid van ‘nationaal werkende’ ambtenaren en politici met het Europese beleidsproces. Wanneer zij met (voorgesteld) EU-beleid worden geconfronteerd, wordt onvoldoende gebruik gemaakt van en afgestemd met de expertise en netwerken van, bijvoorbeeld, collega’s of coördinerende afdelingen met EU-kennis en ervaring. Onwil om richtlijnen tijdig en correct om te zetten kan ontstaan doordat Europese regels, mede als gevolg van een gebrek aan kennis, vaak toch vooral als *bedreigend* worden gezien voor bestaande nationale arrangementen (Mastenbroek en Van Keulen 2005). Wellicht wordt nog onvoldoende beseft dat Europa werkt als een ‘vierde bestuurslaag’ die voor de nationale overheid bindende besluiten kan nemen, op de totstandkoming waarvan men overigens als overheid in gerede mate invloed kan uitoefenen.

9 Te veel gepolder in de implementatiefase

Veel Europese milieuriichtlijnen zijn gericht op het realiseren van een bepaalde milieukwaliteit. In Nederland wordt echter tijdens de implementatie in overleg met betrokken sectoren (doelgroepenbeleid) bekeken welke eisen per doelgroep moeten worden opgelegd. Hierbij bestaat de mogelijkheid dat veel energie wordt gestoken in het bereiken van consensus binnenslands en het tevredenstellen van alle betrokkenen, waarbij het doel, het realiseren van een bepaalde voorgeschreven milieukwaliteit, naar de achtergrond verdwijnt. De omzetting kan zo niet tijdig en correct plaatsvinden. (Verschuuren 2004).

10 De richtlijn wordt onnodig streng overgenomen in de Nederlandse wetgeving: ‘gold plating’

Met deze term wordt bedoeld op het ‘opleuken’ van EU wetgeving en beleid in Nederlandse wetgeving. Zo wordt volgens sommige analisten onvoldoende gebruik gemaakt van de flexibiliteit die bijvoorbeeld kaderrichtlijnen de overheid bieden om rekening te houden met bestaande arrangementen. Bij de omzetting van Europese richtlijnen in Nederlandse wetgeving worden strengere eisen en constructies geformuleerd, dan volgens de richtlijn strikt noodzakelijk is.

11 De richtlijn wordt onnodig strikt gehandhaafd

Deze hypothese is gerelateerd aan de voorgaande, met het verschil dat hier niet de omzetting maar de *handhaving* centraal staat. Vaak is er discussie over de strekking of reikwijdte van Europese normen, waar een juridische uitspraak over wordt gevraagd (Raad van State). Ook na een juridische uitspraak blijft echter de vraag of Nederland in relatief opzicht strenger omgaat met richt-

lijnen dan andere lidstaten, waar interpretatie vaak geenszins ter discussie staat en derhalve minder als een probleem wordt gezien (Koelemeijer et.al. 2005).

Het is belangrijk om te benadrukken dat deze elf stellingen ‘ideaaltypische’ verklaringen bieden. In de politieke en bestuurlijke werkelijkheid zal meestentijds een complex geheel aan factoren debet zijn aan, bijvoorbeeld, vertraging in het implementatieproces. Teneinde meer inzicht te verkrijgen in de door betrokkenen gepercipieerde oorzaken van (dreigende) implementatieproblemen bij de twee onderzochte dossiers, is alle respondenten verzocht uit bovenstaande lijst de in hun ogen meest relevante verklaringen aan te wijzen. De resultaten staan vermeld in tabel 1.

| Hypothese: | EPGB | Fijn stof |
|---|------|-----------|
| 1 Hoge milieudruk | 3x | 5x |
| 2 Te hoge ambities | 2x | 2x |
| 3 Remmende voorsprong | 3x | 2x |
| 4 Gepolderde onderhandelingen | 3x | 3x |
| 5 Solistisch voortraject | 2x | 3x |
| 6 afstemming specialisten – generalisten | 1x | 3x |
| 7 Technische kennis domineert | 2x | 2x |
| 8 Onkunde en onwil | 4x | 3x |
| 9 Gepolderde implementatie | 1x | 0x |
| 10 Streng omzetting | 3x | 2x |
| 11 Streng handhaving | 3x | 1x |

Tabel 1: Reacties van respondenten op hypothesen aangaande oorzaken van implementatieproblemen. NB: respondenten mochten maximaal drie mogelijke oorzaken aangeven.

Eerste conclusie van deze oefening moet zijn dat er inderdaad geen sprake is van een eenduidige verklaring van de implementatie problematiek voor een of beide richtlijnen.

Ten tweede is het opmerkelijk dat bij elk van de cases één verklaring eruit springt. Bij de EPBD-casus is dat de verklaring ‘onkunde en onwil’. Uit de mondelinge toelichting van respondenten bij hun keuze kan worden opgemaakt dat het hen hier met name gaat om gebrekkige (afstemming van) EU-kennis binnen de betrokken beleidsdirectie en, daaraan gerelateerd, onvoldoende inlevingsvermogen in wat in Brussel *kán* en *mág*. Ook bestaat de indruk dat er teveel zou zijn ‘gepolderd’ tijdens de onderhandelingen over deze richtlijn, waardoor een deel van de nationale inzet uit het oog is verloren. Aangezien Nederland ten tijde van de onderhandelingen al enkele jaren bekend was met het vrijwillige EPA certificeringsstelsel en de omzetting van dit stelsel naar een systeem met een verplichtend karakter implementatieproblemen lijkt te gaan veroorzaken, gaat volgens sommige respondenten tevens ‘de wet van de remmende voorsprong’ op.

Een andere verklaring ligt in het proces van omzetting en handhaving in nationaal beleid, waarbij betrokkenen van mening kunnen verschillen over omzetting ‘naar de letter’ of ‘naar de geest’ van de richtlijn.

Betrokkenen bij de 1^e dochterrichtlijn lucht kennen de meeste relevantie toe aan de verklaring ‘Nederland heeft te maken met een relatief hoge milieudruk’ als oorzaak van het feit dat de richtlijn niet tijdig zal worden omgezet in Nederlandse wetgeving. Ook gebrekkige afstemming tussen generalisten en ‘solistisch’ optredende experts in het voortraject wordt meermalen als een belangrijke verklaring aangewezen.

Op grond van de gesprekken met betrokkenen kan aan het bovenstaande overzicht nog een verklaring worden toegevoegd, te weten: de verandering in tijdgeest tussen de fase van de onderhandelingen en de periode waarin de richtlijn in nationale wetgeving dient te worden omgezet. Met name in de casus EPBD speelde het feit dat energie- en milieubesparing heden ten dage van

minder politiek belang wordt geacht dan (mogelijkheden van) lastenverlichting van burgers en bedrijven.

Uit deze eerste exercitie kan worden opgemaakt dat er daadwerkelijk een verband lijkt te zijn tussen de implementatieproblemen die in deze twee cases aan de orde zijn, en de vóórfase van onderhandelen. Verklaringen die te maken hebben met de voorfase (onkunde; onwil; problematische afstemming) worden door respondenten aanzienlijk vaker als relevant aangewezen, dan verklaringen die te maken hebben met de fase van implementatie en handhaving (te streng; te veel gepolder). Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of en zo ja, hoe de (dreigende) implementatieproblematiek in beide case studies daadwerkelijk verklaard kan worden vanuit de voorfase. De volgende paragrafen bieden daartoe een reconstructie van de onderhandelings- en implementatiefase van beide richtlijnen.

§4. CASE-STUDY 1: DE RICHTLIJN ENERGIEPRESTATIE VAN GEBOUWEN (2002/91/EG)

Het doel van de richtlijn energieprestatie van gebouwen (*energy performance buildings directive*, hierna: EPBD) uit 2002 is de verbetering van energieprestaties van gebouwen. Dit moet bijdragen aan energiebesparing en de leveringszekerheid van energie waarborgen, mede in het licht van de verplichtingen die voortvloeien uit het Kyoto-protocol. De EPBD moet voor 4 januari 2006 worden geïmplementeerd in de Nederlandse bouwregelgeving (Gebruiksbesluit, Woningwet). Iedere woning of gebouw moet bij oplevering, verkoop of verhuur beschikken over een energieprestatiecertificaat. Deze bepaling uit de richtlijn sluit aan bij de nationaal bestaande systematiek. De Nederlandse overheid stimuleerde vanaf de jaren negentig duurzaam en energiezuinig bouwen en wonen. Als een van de instrumenten werd vanaf 1999 geëxperimenteerd met het energieprestatieadvies (EPA) voor woningen. Dit werd per 1 januari 2000 voor woningen ingevoerd, in 2002 gevolgd door de utiliteitsbouw. Dit systeem moet conform de richtlijn tot een verplichtend systeem worden omgebouwd. De kosten van dit verplichte energieprestatieadvies worden geschat op ca. 160€ per gebouw. Deze kosten staan op gespannen voet met de wens van het Kabinet om de administratieve lasten te verminderen. De Ministerraad heeft op 25 augustus jl. besloten om het implementatiebesluit vooralsnog aan te houden, vanwege zorgen over de administratieve lasten gemoeid met invoering van met name de certificeringplicht.⁴

Belangrijke data in de totstandkoming van de EPBD-richtlijn

| | |
|------------------|---------------------------------|
| 11 mei 2001 | Goedkeuring Commissie |
| 6 februari 2002 | 1 ^e lezing Parlement |
| 7 juni 2002 | Gemeenschappelijk standpunt |
| 10 oktober 2002 | 2 ^e lezing Parlement |
| 16 december 2002 | Aanname in Raad |
| 4 januari 2003 | Publicatieblad |
| 4 januari 2006 | Deadline omzetting |

Commissiefase: ontwerp van de EPBD-richtlijn

De Europese Commissie (DG Transport en Energie TREN) zag eind jaren negentig brood in het thema energiebesparing. Een Nederlandse Commissieambtenaar bij DG TREN werd op initiatief van het Ministerie van Economische Zaken in 1999 uitgenodigd om een studiedag bij te wonen over het Nederlandse EPA-certificeringssysteem. Binnen dit DG werd vervolgens een speciale werkgroep ingesteld die een ontwerp-richtlijn opstelde. In de schrijffase heeft de Commissie een aantal studies uitgezet, waarbij o.a. vraagstukken betreffende kosten, verificatie en normstelling zijn onderzocht. Bij deze uitwerking is de Nederlandse overheid niet betrokken geweest. Het Nederlandse en het Deense systeem vormden echter wel een inspiratiebron voor de Commissie. Met één belangrijk verschil: verantwoordelijk Europees Commissaris Loyola de Palacio was voorstander van een *verplicht* certificeringssysteem, mede naar aanleiding van teleurstellende ervaringen met de vrijblijvende richtlijn voor energie-efficiëntie (SAVE).

Belangrijkste vraag die voor de Commissie speelde bij het uitwerken van dit initiatief was of een dergelijke richtlijn in overeenstemming was met het subsidiariteitsbeginsel. Bij bespreking van de ontwerp-richtlijn in het College is hier lang over gesproken en een aantal Commissarissen maakte op grond van dit principe bezwaar. Twee argumenten gaven de doorslag. Ten eerste: lidstaten kunnen het beter, maar doen het niet. Overheden hebben dus een 'Europese stok achter de deur' nodig. Een tweede overweging was dat de maatregel nodig werd geacht om de toekomstige energievoorzieningszekerheid in de EU te garanderen.

⁴ Bron: Persbericht VROM, 26 augustus 2005.

Onderhandelingen over de EPBD-richtlijn

Het Commissievoorstel dat in mei 2001 werd gepubliceerd, kwam als een verrassing voor DG Wonen (DGW, hiervoor: *DG Volkshuisvesting*). Dit DG is binnen de nationale overheid verantwoordelijk voor nationale bouwnormen en –voorschriften en voert met het Ministerie van Economische Zaken (DG Energie) beleid uit ten aanzien van de energiebesparing in de gebouwde omgeving.⁵ Informatie-uitwisseling over de Commissieplannen, waarvan EZ immers op de hoogte was, zou derhalve op zijn plaats zijn geweest. De suggestie, zoals die is verwoord door enkele respondenten, dat EZ tijdens de onderhandelingen een stevige stempel op de totstandkoming van het dossier zou hebben gedrukt, wordt niet door de bevindingen gestaafd. Zeker: omdat de ontwerp-richtlijn een Energieraaddossier betrof, lag de politieke verantwoordelijkheid voor de Nederlandse inbreng in de Raadsfase formeel bij EZ. Het voorstel stond vanaf juli 2001 iedere 2 tot 3 weken op de agenda van de raads werkgroep Energie. Echter, toen de onderhandelingen eenmaal gaande waren schoof een DGW-vertegenwoordiger regelmatig hierbij aan. Vanaf het moment van de high level energiewerkgroep op 12 november 2001 werd het Nederlandse standpunt bij het ambtelijk overleg zelfs altijd door DGW verwoord. De betrokkenen op EZ en vanuit de PV/EU, die afhankelijk van de overige agendapunten aanwezig waren, beschouwden zich naar eigen zeggen als ‘doorgeefluik’ van de instructie, die binnen VROM tot stand kwam. In dit kader is door bij de onderhandelingen betrokkenen wel opgemerkt dat het DGW wel eens leek te schorten aan kennis en ervaring met de Brusselse procedures, zeker in vergelijking met de EZ-vertegenwoordigers die normaliter in deze raads werkgroep optreden. Tegelijk wordt opgemerkt dat dit geen negatieve gevolgen lijkt te hebben gehad voor de effectiviteit van de Nederlandse inzet.

De besprekingen verliepen in de consensusgeoriënteerde sfeer die kenmerkend is voor de werkgroep energie. Er kwamen geen grote belangentegenstellingen aan het licht en er was geen sprake van politieke druk – met uitzondering van de interesse van Commissaris Loyola de Palacio en het Belgische Raadsvoorzitterschap, die aanstuurden op een politiek akkoord in de Energieraad van december 2001. Het langst werd gepraat over definities, van o.a. ‘gebouwen’. Door de Nederlandse delegatie – die zonder meer actief was – werd in de raads werkgroep ingezet op de mogelijkheid van nationale invulling van richtlijnbepalingen. Deze lijn is in oktober 2001 ook als beslispunt voorgelegd aan staatssecretaris Remkes, in een notitie waarin de consequenties van de richtlijn worden geschetst. Een voorbeeld is de gerealiseerde uitzondering voor gasgestookte ketels van de richtlijn, relevant voor ons land dat veel van deze installaties kent. Tot in COREPER pleitte Nederland tevens met succes voor een uitzondering voor de glastuinbouw. Hoewel de Nederlandse delegatie aanvankelijk tevens inzette op handhaving van het nationale, *vrijwillige* certificeringssysteem werd dit punt relatief snel (mogelijk zelfs te gemakkelijk) opgegeven. Uitgangspunt voor de Nederlandse stellingname was immers, zoals verwoord in het fiche, dat Nederland een ‘belangrijke meerwaarde kon leveren bij de totstandkoming van de richtlijn op grond van de opgedane ervaring met een nationaal certificeringsbeleid’. Al gedurende de onderhandelingen over de ontwerp-richtlijn werd overwogen het Nederlandse EPA-systeem conform de richtlijn om te vormen tot een verplicht systeem.

Afstemming en afwegingen in Nederland

In de genoemde brief aan staatssecretaris Remkes wordt ook toegelicht dat met de implementatie van de richtlijn, met name door de certificeringsverplichting, aanzienlijke kosten zouden zijn gemoeid. Volgens de eerste schatting in het fiche zouden deze voor de markt kunnen oplopen tot 1

⁵ Het Projectbureau Energiebesparing Gebouwde Omgeving PEGO is een samenwerkingsverband tussen VROM en EZ en was in 2000 o.a. verantwoordelijk voor de landelijke invoering van het energie prestatieadvies voor woningen.

mld. Hfl (450 miljoen €) per jaar. Tevens heerste de indruk dat de door de Commissie voorgestelde implementatietermijn van 2 jaar wellicht te optimistisch was. Desalniettemin blijkt uit de spreekpunten uit het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer, alsmede uit de Cococonclusie ten behoeve van de Energieraad in december 2001, de opvatting dat de tekstvoorstellen op dat moment 'grotendeels in lijn [waren] gebracht met Nederlandse beleidsvoornemens op dit onderwerp'. De richtlijnteksten 'voorzien in een degelijke overgangstermijn.' De instructie luidt dan ook dat met positieve besluitvorming kan worden ingestemd. Tijdens de Energieraad bleek inderdaad brede overeenstemming te bestaan over het voorstel – het is betrokkenen onduidelijk of Minister Jorritsma haar spreekpunten überhaupt heeft uitgesproken.

Het dossier werd in het Europees Parlement behandeld conform de 'co-decisieprocedure'. Zo'n 400 amendementen werden ingebracht in de eerste lezing in februari 2002 – de Nederlandse delegatie heeft zich overigens niet met deze fase bemoeid omdat, aldus respondenten, de beïnvloedingsmogelijkheden die de destijds nog relatief nieuwe procedure bood onbekend waren. Naar aanleiding van de amendementen werd het voorstel herzien in de raadswerkgroep, waarin in mei 2002 overeenstemming werd bereikt over een gemeenschappelijk standpunt. Dit werd geaccordeerd in de Energieraad van 7 juni 2002. In de zomer van 2002 was er nog intensief overleg tussen leden van de raadswerkgroep en het Raadssecretariaat over de laatste tekstvoorstellen en met name de implementatietermijn. De tweede lezing in het EP bracht weinig verrassingen en in november 2002 werd de richtlijn dan ook formeel geaccordeerd in de Energieraad. De einddatum voor omzetting werd vastgesteld op 4 januari 2006.

Een 'artikel 14' comité assisteert de Commissie sindsdien bij de uitwerking van de technische annex. DGW is op ambtelijk niveau in dit comité vertegenwoordigd.

Implementatiefase

In het oorspronkelijke voorstel voor de EPBD was implementatie voorzien binnen twee jaar na vaststelling van de richtlijn. Deze termijn werd vanaf het begin van de onderhandelingen door de Nederlandse delegatie als te optimistisch ervaren. Ook richting de politiek verantwoordelijken is voor deze termijn aandacht gevraagd, onder andere door de Nederlandse onderhandelingsinzet enkele malen aan staatssecretaris Remkes ter instemming voor te leggen. De termijn bleef tot het laatste moment een punt van discussie tussen de lidstaten. Het definitieve compromis is, mede als gevolg van de eerste lezing in het EP, de '3+2 formule' geworden. Het risico dat het Parlement zou vasthouden aan de oorspronkelijke, kortere termijn liepen de lidstaten namelijk liever niet.⁶ In september 2002 werd deze termijn dan ook met tegenzin door de delegaties vastgelegd. De lidstaten kregen nu zesendertig maanden voor juridische omzetting en vervolgens nog vierentwintig maanden voor de praktische implementatie van de artikelen 7, 8 en 9 (certificering en controle van ketels en airco's).

De richtlijn moet voor 4 januari 2006 in Nederlandse wetgeving worden omgezet, middels opname in het Bouwbesluit en in de Wet Milieubeheer en vervolgens praktisch worden uitgewerkt middels inspectie en keuring. Agentschap SenterNOVEM is hiervoor verantwoordelijk. Het departementale implementatieplan kwam ruim een jaar nadat de richtlijn was gepubliceerd gereed. Dit plan stelde een 'just in time' tijdpad voor de deadline van 4 januari 2006. Door het projectteam implementatie EPBD binnen DGW wordt regelmatig met marktpartijen overleg gepleegd (de bouwsector, de installatiebranche, woningcorporaties en architecten). Het feit dat het projectteam de afgelopen jaren stelselmatig qua capaciteit is versterkt, toont dat de impact van de richtlijn en de werklust voor omzetting en implementatie aanvankelijk werd onderschat. De richtlijn

⁶ Bron: verslag groep 2 september 2002

leek Nederland weinig werk op te leveren, daar deze was gegrond op het reeds bestaande certificeringssysteem. Omdat dit systeem tegelijkertijd aan herziening onderhevig was, lijkt er echter sprake te zijn van de ‘wet van de remmende voorsprong’. Er was bovendien een gebrek aan EU-kennis, -ervaring en beschikbare capaciteit binnen de verantwoordelijke beleidsdirectie. Ook rezen nog tijdens het implementatietraject meningsverschillen tussen de beleidsdirectie en de juridische afdeling van het departement (DJZ) over de interpretatie van de richtlijn. De betrokken beleidsdirectie wilde hier (naar eigen zeggen in navolging van andere lidstaten) een stuk creatiever mee omgaan dan de juristen, die één-op-één implementatie voorstaan.

In mei 2005 wordt in een brief aan de Tweede Kamer aangetekend dat de voor implementatie van de EPBD noodzakelijke instrumenten naar verwachting niet voor de afloop van de implementatietermijn gereed zijn.⁷ Er zouden per 1 januari 2006 nog te weinig adviesbedrijven zijn die energieprestatieadvies kunnen leveren, een argument dat door de branchevereniging overigens wordt bestreden. Op haar vergadering van 25 augustus jl. is door de Ministerraad besloten om het daar voorliggende besluit ter implementatie van de EPBD richtlijn te heroverwegen. Dit besluit kwam voor betrokken ambtenaren als een totale verrassing. Na interdepartementale afstemming op ambtelijk niveau leek brede overeenstemming te bestaan over het besluit tot implementatie. Met name de kosten van energiecificering – naar schatting voor burgers én bedrijven ca. 80 miljoen € – werden door het Kabinet echter als onacceptabel beoordeeld. Deze lasten staan op gespannen voet met het voornemen van de regering om de administratieve lastendruk te verlagen – een onderwerp dat overigens door Nederland tijdens het nationale EU voorzitterschap met succes ook op EU-niveau is geagendeerd. Ondanks ruime schattingen van de met implementatie gemoeide kosten van de richtlijn waren deze tijdens de onderhandelingen – in tegenstelling tot heden ten dage – overigens geen politieke (en dus geen ambtelijke) prioriteit. Marktpartijen hebben inmiddels geprotesteerd tegen de eenzijdige politieke nadruk op de kosten van energieprestatiebeleid, waarbij onvoldoende rekening zou worden gehouden met de maatschappelijke baten (energiebesparing, milieu).

In het persbericht dat is uitgegaan na het ministerraadbesluit is aangekondigd dat de richtlijn ‘niet op korte termijn in Nederland zal worden ingevoerd’. Op basis van de contacten van de coördinerende directie IMZ moet worden geconcludeerd dat deze bewoordingen bij de Europese Commissie niet in goede aarde zijn gevallen. Diverse lidstaten hebben Nederlandse ambtenaren en politici in marge van EU-overleg aangesproken op deze stellingname, die *juist* voor Nederland als voorloper op milieugebied en *pusher* van deze richtlijn als opmerkelijk wordt beschouwd. In een tweede persbericht eind oktober is de formulering genuanceerd. Hierin is gesteld dat spoedig door het Kabinet zal worden besloten hoe en wanneer de resterende verplichtingen uit de richtlijn zullen worden geïmplementeerd.

Ondertussen is sinds oktober een dossierteam actief waarin IMZ, DGW, DJZ en de PV/EU zijn vertegenwoordigd. Dit team zal de besprekingen met de Europese Commissie aangaan over de dreigende implementatieproblemen. Bij het bepalen van de koers daarin moet de Commissie duidelijk gemaakt worden dat Nederland de juridische omzetting van de richtlijn wel degelijk serieus neemt, terwijl tegelijkertijd wordt gewerkt aan een gedegen implementatie waarbij gezocht wordt naar (goedkopere) alternatieven waarmee het doel van de richtlijn bereikt kan worden. Het lijkt erop dat de juridische omzetting voor een aantal lidstaten geen problemen zal opleveren. De hoop is dat op instigatie van BZ binnenkort een officiële démarche zal kunnen worden uitgevoerd, zodat de formele landenposities bekend worden en Nederland op grond daarvan een nadere strategie kan bepalen.

⁷ Tweede Kamer vergaderjaar 2004-2005, 28325, nr 17

§5. CASE-STUDY 2: DE 1^E DOCHTERRICHTLIJN LUCHT (1999/30/EG)

De 1^e dochterrichtlijn lucht (99/30/EG) heeft de laatste twee jaar meer ‘stof’ doen opwaaien dan ten tijde van de totstandkoming van deze richtlijn werd vermoed. Er is sprake van heftige politieke discussies in de Tweede Kamer en van maatschappelijke onrust als gevolg van uitspraken van de Raad van State, die ertoe kunnen leiden dat bouwprojecten stopgezet worden, omdat in de plannen niet aan de grenswaarden van ‘fijn stof’ emissies wordt voldaan. Daarbovenop stapelen zich (impopulaire) verkeersmaatregelen, zoals de instelling van 80-km zones en roetfilters voor dieselauto's, teneinde te kunnen voldoen aan de Europese afspraken over luchtkwaliteit.

Inhoud van de richtlijn

De 1^e dochterrichtlijn lucht, een nadere uitwerking van de kaderrichtlijn luchtkwaliteit (96/62/EG), stelt grenswaarden vast voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht teneinde schadelijk gevolgen voor de gezondheid van de mens en voor het milieu in zijn geheel te voorkomen of te verminderen. De richtlijn zal de volksgezondheid moeten waarborgen en levert ook voordelen op voor ecosystemen, gewassen en gebouwen (inclusief cultureel erfgoed). De concentraties van de genoemde stoffen worden gemeten op basis van gemeenschappelijke methodes en criteria. Het publiek dient goed en regelmatig geïnformeerd te worden over luchtverontreiniging en verder zijn er alarmdrempels afgesproken bedoeld om gevoelige groepen of de hele bevolking te informeren over de gezondheidsrisico's die men loopt als de grenswaarden (gevaarlijk) overschreden worden. De richtlijn schrijft onder meer voor dat vanaf 1 januari 2005 de lidstaten moeten voldoen aan de twee gestelde grensnormen voor zwevende deeltjes ‘fijn stof’,⁸ een jaargemiddelde en een daggemiddelde. Op basis van metingen is duidelijk geworden dat Nederland de komende jaren nog niet aan deze normen kan voldoen. De norm voor het jaargemiddelde is op termijn haalbaar, maar het RIVM verwacht dat pas na 2020 aan de dagnorm voor fijn stof voldaan kan worden. Daarnaast kan Nederland ook niet voldoen aan de grenswaarden voor stikstofdioxiden, hoewel die pas in 2010 van kracht zullen zijn. De richtlijn bevat een rapportage- en herzieningsartikel (artikel 10) waarin staat dat de Commissie niet later dan 31 december 2003 een rapport zal sturen aan de Raad en het EP over de haalbaarheid en eventuele wijziging van deze grenswaarden.

Commissiefase: ontwerp van de 1^e dochterrichtlijn

Op basis van bestaande richtlijnen inzake luchtkwaliteit van de World Health Organisation (WHO) uit 1996, waarin de bescherming van de volksgezondheid centraal staat, ontwikkelde de Commissie in 1997 de 1^e dochterrichtlijn van de Kaderrichtlijn Lucht (96/62/EG). De Commissie streefde naar een zo hoog mogelijk beschermingsniveau van de volksgezondheid en zette in op bepaling van grenswaarden. Voor elke emissiestof uit de richtlijn (NO₂, SO₂, fijn stof en lood) stelde de Commissie een technische werkgroep in die een positiepaper moest opstellen voor de wetenschappelijke onderbouwing van de grenswaarden van de desbetreffende emissiestof en die tevens de emissiebronnen in kaart bracht.

⁸ Fijn stof bestaat deels uit natuurlijke stoffen, zoals opwaaiend woestijnzand of stof afkomstig van zeezout, deels uit antropogene (door de mens veroorzaakte) stoffen, die de volksgezondheid kunnen schaden. Uitstoot wordt veroorzaakt door auto's, vliegtuigen, schepen en landbouwwerktuigen. Naast fijn stof stoten deze vervoersmiddelen ook stikstofoxiden uit. De uitstoot van stikstofoxiden (ook door industrie) leidt naast luchtverontreiniging tot ernstige verzuring van de bodem en water, wanneer deze stoffen als neerslag neerslaan op aarde.

Belangrijke data in de totstandkoming van de 1^e dochterrichtlijn lucht

| | |
|-------------------|---|
| 8 oktober 1997 | Datum Commissievoorstel |
| 21 november 1997 | Door Raad ontvangen |
| 23 maart 1998 | Openbaar debat in de Milieuraad (TV opnames door BBC) |
| 13 mei 1998 | 1 ^e lezing Parlement |
| 24 september 1998 | Gemeenschappelijk standpunt |
| 13 januari 1999 | 2 ^e lezing Parlement |
| 22 april 1999 | Aanname in Raad |
| 19 juli 2001 | Implementatiedatum uit richtlijn |
| 11 juni 2001 | Besluit Luchtkwaliteit (NL omzetting) |

Nederland zat samen met delegaties uit Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Frankrijk en Spanje in de expertgroep *Particulate Matter 10* ('fijn stof'). Ten tijde van dit werkgroepoverleg bestonden er onzekerheden over de volksgezondheidsgevolgen van fijn stof. Slechts mondjesmaat kon een beroep gedaan worden op feitelijke informatie en meetresultaten. Vanaf het begin heeft Nederland de Commissie en andere lidstaten veelvuldig op dit probleem gewezen. In de expertgroep *Particulate Matter 10* is uiteindelijk een positiepaper opgesteld, dat mede als gevolg van het Britse co-voorzitterschap van deze expertgroep gebaseerd was op (volgens Nederland) niet betrouwbare Britse luchtkwaliteitsmetingen.

Hoewel Nederland al in de ontwerpfase kritische kanttekeningen plaatste bij de haalbaarheid en de hoogte van de normen, vond het Nederlandse standpunt weinig gehoor. De meeste lidstaten konden zich uitstekend vinden in het volksgezondheidsargument van de WHO. De verschillende technische expertgroepen kwamen met dikke rapporten en op basis daarvan heeft de Commissie definitief gekozen voor een ontwerp-richtlijn gebaseerd op grenswaarden. Onder druk van Nederland (en enkele andere lidstaten) heeft de Commissie in de ontwerp-richtlijn wel een verscherpt evaluatieartikel (het genoemde artikel 10) opgenomen.

Uit het onderzoek is niet naar voren gekomen dat Nederland zijn fundamentele bezwaren ook op hoog ambtelijk of op politiek niveau bij de Europese Commissie (commissaris voor milieu of de Nederlandse commissaris) of binnen het eigen ministerie aan de orde heeft gesteld. Hiervoor zijn geen officiële documenten gevonden. Navraag bij het toenmalige hoofd Europa van IMZ ondersteunt dit beeld. Alles lijkt erop te wijzen dat het dossier in de zo belangrijke Commissiefase op zuiver expertniveau is behandeld. Als dit inderdaad het geval is geweest, zou men – achteraf – toch kunnen spreken van een 'gemiste kans' voor effectieve en proactieve beleidsbeïnvloeding.

De onderhandelingsfase

Het ontwerpvoorstel werd op Raadsniveau geagendeerd door het Britse voorzitterschap in de eerste helft van 1998. Alle lidstaten waren het eens over het belang van de 1^e dochterrichtlijn lucht voor de volksgezondheid. Onduidelijkheden omtrent de grenswaarden werden voor lief genomen, want de adviezen van de WHO met betrekking tot de volksgezondheid werden zeer serieus genomen. Ook was er een breed gedeelde politieke wens tot een snelle invoering van de richtlijn. De discussie in de onderhandelingsfase richtte zich derhalve met name op de wijze waarop deze richtlijn in praktijk gerealiseerd zou moeten gaan worden.

Over het algemeen is het zo dat Nederland lijdt onder een hoge milieudruk en dat de andere landen daar minder last van hebben. Het dilemma dat daarbij speelt is dat Nederland strenge EG-normen nodig heeft om zelf ook te kunnen voldoen: de afhankelijkheid van andere lidstaten is groot. Nederland koos in dit dossier bewust voor een strategie van 'schadebeperking', maar wilde

niet aan de grenswaarden tornen. Ten tijde van de onderhandelingen was Nederland één van de weinige landen die zich, op basis van de resultaten van een (toekomst)studie van het RIVM, grote zorgen maakte. Deze studie wees uit dat het voor Nederland uitermate moeilijk zou zijn de voorgestelde grenswaarden voor stikstofdioxiden en fijn stof te behalen, zeker als aanvullend communautair bronbeleid achterwege zou blijven. Nederland bleef derhalve gedurende de gehele onderhandelingsfase consequent aandringen op de noodzaak van aanvullend communautair bronbeleid (verzuringstrategie, scherpe brandstof- en voertuigeisen, auto-olie programma, etc) en een zo scherp mogelijk evaluatieartikel in de richtlijn, dat rekening zou houden met de feitelijke haalbaarheid van de normen, en eventuele aanpassing mogelijk maakte. Ook zette Nederland in op langere implementatietermijnen.

Coalitievorming in de Raad verliep voor Nederland uiterst moeizaam. De zuidelijke landen waren uit op zoveel mogelijk uitzonderingsclausules (voor natuurlijke uitstoot), de Scandinavische landen daarentegen eisten een hoog beschermingsniveau. Ook bij landen met minder extreme posities zoals Duitsland, Frankrijk of het VK vond de Nederlandse delegatie weinig gehoor. Het dilemma was dat Nederland traditioneel gezien op milieuterrein als ‘fore runner’ eigenlijk tot het ‘groene’ kamp wilde behoren (want ons land heeft een belang bij strenge communautaire emissienormen), maar deze ambitie niet kon waarmaken in dit dossier. De delegatie was zich daarvan terdege bewust. Desalniettemin distantieerde Nederland zich van coalitievorming met het zuidelijke, ‘milieu-onvriendelijke’ kamp, dat pleitte voor zoveel mogelijk uitzonderingen, met name voor natuurlijke emissies. Deze keuze is uit pragmatische overwegingen niet goed te begrijpen. Ook Nederland heeft te maken met een relatief hoge natuurlijke uitstoot van zeezout. Ons land zou er derhalve bij gebaat zijn geweest wanneer deze uitstoot niet meegerekend zou worden in de totale uitstoot van fijn stof. Coalitievorming met de zuidelijke landen had deze uitzondering mogelijkwerwijs kunnen effectueren. Deze ‘uitzonderingsstrategie’ is echter niet serieus overwogen om voornoemde redenen: Nederland bleef vasthouden aan hoge milieuprincipes en wilde loyaal blijven aan de traditionele bondgenoten in het ‘groene’ kamp.

Dat voor de Nederlandse problemen – ondersteund door toekomstanalyse van het RIVM – geen steun werd gevonden, zou deels verklaard kunnen worden door de Nederlandse politieke cultuur. Deze steunt traditioneel sterk op wetenschappelijke inzichten: het ‘objectiveren’ van politieke keuzes. Andere EU-lidstaten maken keuzes vanuit een meer politieke traditie en hechten minder belang aan toekomstanalyses. Een ander deel van de verklaring zou kunnen zijn dat een nationale lobby op basis van het eigen ‘beleidsgelijk’ nu eenmaal moeilijk te verkopen is in de EU. Het draait er in Brussel immers niet om gelijk te hebben, maar om gelijk te krijgen.

Ondanks de geringe steun voor de Nederlandse bezwaren, heeft de Nederlandse delegatie het wel voor elkaar gekregen dat het evaluatieartikel in de richtlijn werd aangescherpt. Bovendien verkreeg Nederland mondelinge toezeggingen van de Commissie voor aanvullend communautair bronbeleid. Tevens hebben Nederland en België bij de vaststelling in de Milieuraad een voetnoot laten opnemen, waarin de ‘beperkte’ haalbaarheid van de fijn stofnormering nogmaals wordt benadrukt. Deze strategie was zondermeer consequent en doelde in alle opzichten op ‘schadebeperking’. Niettemin is achteraf gezien ook sprake geweest van een zekere mate van ‘wishful thinking’ en een (te) groot vertrouwen in de mondelinge toezeggingen van de Europese Commissie. Op basis hiervan stemde Nederland uiteindelijk in met de richtlijn. Gezien het Europese krachtenveld en de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad had een Nederlandse nee-stem de aanname van de richtlijn overigens niet kunnen verhinderen.

Afstemming en afwegingen in Nederland

Binnen het ministerie van VROM was de toenmalige directie Lucht en Energie eerstverantwoordelijk voor de behandeling van het luchtkwaliteitsdossier. Uitgangspunt van het ministerie was dat schonere lucht in Nederland alleen gerealiseerd kan worden door wetgeving in EU-verband, mede omdat het buitenlandse aandeel van het schadelijke fijn stof en stikstofdioxiden vanuit de omringende landen (Vlaanderen en het Ruhrgebied) aanzienlijk is. Daarnaast heeft Nederland te maken met een hoge activiteitendichtheid (bevolking, industrie, verkeer, landbouw) en veroorzaakt ons land zelf veel luchtverontreiniging. Een schoon milieu was in die tijd een speerpunt van de kabinetten Kok I en II (ministers de Boer en later Pronk). Het hoofddoel van de richtlijn, 'bescherming van de volksgezondheid', was voor Nederland onomstreden.

De experts/dossierhouders van de directie Lucht en Energie werden technisch ondersteund door collega's van het RIVM. Het RIVM heeft, zoals al eerder beschreven, toekomstverkenningen uitgevoerd op basis van de destijds aanwezige kennis, techniek en inzichten. Deze verkenningen zijn – achteraf gezien – te rooskleurig geweest. Dit wetenschappelijk onderzoek – technische expertise – was bepalend voor de onderhandelingsinzet van VROM. Van een bredere VROM interne of externe belangenafweging of actieve consultaties is uit het onderzoek niets gebleken. De directie Lucht en Energie liet bijvoorbeeld geen aanvullende kostenberekening uitvoeren en vertrouwde op de kostenanalyse zoals gepresenteerd door de Commissie. Hoewel er in die tijd structureel Internationaal VROM-breed Overleg (IVO) over Europese dossiers bestond, zijn andere organisatieonderdelen binnen VROM (ruimtelijke ordening, juridische zaken) niet actief bij dit dossier betrokken geraakt. De mogelijke effecten van de Europese richtlijn voor het nationale Ruimtelijke Ordeningsbeleid zijn niet expliciet aan de orde geweest, wellicht omdat RO beleid destijds als nationale '*business as usual*' werd gezien. De beleidsdirectie LE stemde wel regelmatig af met IMZ, maar opereerde voor het overige autonoom.

Zoals vastgelegd in het BNC fiche waren interdepartementaal de ministeries van VROM, V&W, EZ, BiZa, Justitie, VWS en LNV betrokken. Opvallend is dat het ministerie van Financiën in dit rijtje ontbreekt. Interdepartementaal is er in de CIM-EU aan VROM weinig tegenwicht geboden. De meeste ministeries zagen de eerste dochterraichtlijn lucht als een 'technisch' milieudossier en konden zich goed vinden in de bezwaren die door VROM werden uitgedragen. Alleen het ministerie van EZ verwoordde, naar eigen zeggen, een kritisch geluid. EZ maakte zich zorgen over de haalbaarheid van de normen voor NO₂ en fijn stof en drong er bij VROM op aan om in EU verband na te gaan of streefwaarden haalbaar zouden zijn. Zoals hierboven is beschreven was dit in de onderhandelingsfase een gepasseerd station, omdat het Commissievoorstel uitging van een resultaatsverplichting. Verder heeft EZ ook gewezen op de mogelijk hoge kosten van aanvullende nationale maatregelen. Andere ministeries pakten deze handschoen kennelijk niet op, want kosten en haalbaarheidsaspecten leidden niet tot een dussdanige discussie binnen de CIM dat deze naar een hoger ambtelijk/politiek niveau werd getild.

VROM is verantwoordelijk voor emissies, het ministerie van V&W voor mobiliteit en infrastructuur. Uit het onderzoek blijkt dat dit ministerie ten tijde van de onderhandelingen over de eerste dochterraichtlijn lucht niet actief is geweest in de CIM/EU. Binnen dit departement heerste onduidelijkheid over welk DG verantwoordelijk was voor het onderwerp luchtkwaliteit. Mede als gevolg van gebrekkige interne communicatie speelde dit ministerie derhalve geen rol van betekenis bij de Nederlandse standpuntbepaling. V&W raakte pas gealarmeerd toen de richtlijn was aangenomen. Hierbij moet opgemerkt worden dat VROM actieve betrokkenheid van V&W in de voorfase ook niet heeft 'uitgelokt'. Er was sprake van verkokering: een gezamenlijke, integrale aanpak van het dossier luchtkwaliteit ontbrak.

Ook andere ministeries, waarvan op basis van hun dossiers verwacht had kunnen worden dat zij een belang hadden bij een bredere belangenafweging in dit dossier, zoals LNV (natuur en verzu-ring), VWS (volksgezondheid) en BZK (coördinatie lagere overheden), speelden geen rol van betekenis in de Nederlandse standpuntbepaling. Uit de gesprekken met respondenten die destijds waren betrokken bij de afstemming in de CIM/EU kan worden opgemaakt dat het ministerie van Buitenlandse Zaken de lijn volgde dat Nederland zich positief moest opstellen in de Raad teneinde invloed te kunnen blijven uitoefenen op EU niveau.⁹ De mogelijkheid van een nee-stem werd door EZ geopperd in de CIM/EU, maar deze suggestie kreeg geen steun van andere departementen en is niet aan de orde geweest in de Coco of de Ministerraad. Uiteindelijk konden alle ministeries zich vinden in de 'schadebeperkingsstrategie' die op alle Brusselse niveau's consequent door VROM is uitgedragen. Interdepartementale afstemming binnen de CIM/EU heeft derhalve niet geleid tot een bredere belangenafweging of nieuwe inzichten. VROM bepaalde feitelijk - ondersteund door BZ - de Nederlandse onderhandelingsstrategie. De Cococonclusie voor de Milieuraad van 23 maart 1998 luidde dat: 'Nederland het voorstel voor een richtlijn inzake luchtkwaliteit kan 'verwelkomen' en positief staat tegenover de aanscherping van grenswaarden voor SO₂. Zonder een krachtig gemeenschappelijk beleid zullen de voorgestelde waarden van deeltjes en NO_x, wat Nederland betreft, in ieder geval niet haalbaar zijn. Deze waarden kunnen vooralsnog niet onderschreven worden, daarnaast zijn aanvullende nationale maatregelen noodzakelijk'.

Minister de Boer heeft de Tweede Kamer regelmatig op de hoogte gesteld van de ontwikkelingen inzake de 1^e dochterrichtlijn. Opvallend is dat, naar aanleiding van de wetswijziging door de Kaderrichtlijn lucht, door een lid van de PvdA-fractie een kritische vraag is gesteld over de onduidelijkheid over handhaving van luchtkwaliteitsnormen voor onder meer de lagere overheden.¹⁰ De minister antwoordde dat handhaving bij implementatie 'uiteraard een belangrijke rol zal spelen'. Later stelt de Kamer ook het onderscheid tussen verstedelijkte gebieden en de ecosystemen uit de richtlijn aan de orde. Minister de Boer antwoordt vervolgens dat Nederland geldt als één verstedelijkt gebied en niet in aanmerking komt voor de vegetatiegrens.

De Tweede Kamer stelde in een vroeg stadium dus wel een aantal potentieel gevoelige kwesties aan de orde, maar de alarmbellen rinkelden niet echt. Het nieuwe richtlijnvoorstel was politiek gezien niet controversieel. Naast geringe kritiek vanuit het parlement was er geen sprake van een actieve tegenlobby vanuit het bedrijfsleven, de lagere overheden of de auto-industrie.

Implementatiefase¹¹

VROM leidde ook het implementatietraject. Gezien de voorziene problemen met de haalbaarheid van de grenswaarden had verwacht mogen worden dat ten tijde van de omzetting van de dochterrichtlijn in het Besluit Luchtkwaliteit 2001 hard gewerkt werd aan een pakket van aanvullende maatregelen op nationaal niveau. Maar ook in de implementatiefase was geen sprake van een integrale nationale aanpak. Inmiddels beseftte het ministerie van V&W wel dat de dochterrichtlijn consequenties zou hebben voor de verkeersinfrastructuur. Uit het rapport 'Uitvoeringstoets EU-Richtlijn luchtkwaliteit'¹² bleek dat de kosten gemoeid met de uitvoering van de

⁹ De toenmalige voorzitter van de CIM/EU heeft desgevraagd aangegeven dat hij zich de besprekingen over deze dochterrichtlijn niet meer herinnert.

¹⁰ Tweede Kamer. Vergaderjaar 1997-1998 25 696 nr. 4, 9 december 1997

¹¹ Behalve het niet kunnen halen van de grenswaarden, speelt er een ander 'technisch' implementatieprobleem. De Tweede Kamer eist namelijk een wet i.p.v. een Amvb. Aangezien deze problematiek niet raakt aan ons onderzoek, wordt deze hier niet besproken.

¹² Een project van de Dienst Weg- en Waterbouwkunde in samenwerking met het Hoofdkantoor van Rijkswaterstaat en het Directoraat Generaal Personenvervoer (november 2000).

dochterrichtlijn lucht tussen de 2 en 12 miljard zouden bedragen. Naar aanleiding hiervan heeft V&W alsnog gepoogd om actief bij de omzetting van de richtlijn betrokken te raken. Volgens respondenten bij V&W heeft VROM echter in dit stadium beperkt geluisterd naar praktische bezwaren m.b.t. aanvullende maatregelen, kosten, de afbakening van verantwoordelijkheden tussen rijk, provincie en lokale overheden) en praktische richtlijnen voor de uitvoering (bijvoorbeeld een handleiding voor lagere overheden hoe om te gaan met luchtkwaliteit bij aanvraag van projecten). De verantwoordelijke directie LE richtte de aandacht vooral op het EU niveau: men praatte zich de spreekwoordelijke 'blaren op de tong' bij de Europese Commissie voor een evaluatie en aanvullend bronbeleid, maar besteedde ondertussen onvoldoende aandacht aan de praktische uitvoerbaarheid van de richtlijn op nationaal niveau. Ook IMZ werd pas in een laat stadium (najaar 2000) op de hoogte gesteld van de problemen.

Toen Minister Pronk het ontwerpbesluit luchtkwaliteit eind 2000 aan de Tweede Kamer aanbod, sprak hij expliciet over de hoge kosten van de uitvoering. 'Geconstateerd [moet] worden dat de thans in Nederland geraamde kosten van realisering van de NO₂ grenswaarden veel hoger zijn dan ten tijde van de voorbereiding van de richtlijn door de Commissie is ingeschat. De oorzaak hiervan is dat in de analyses van de Commissie geen infrastructurele maatregelen dan wel sanering van woningen noodzakelijk geacht werden terwijl uit het Nederlandse onderzoek (*in de implementatiefase* - toevoeging van de onderzoekers) blijkt dat dit wel het geval zal zijn.'¹³ Pronk stelde voor druk uit te oefenen op de Europese Commissie (art. 10). Er is destijds inderdaad een stevige brief naar de Europese Commissie verzonden over de disproportionele implementatiekosten. Niettemin is de Commissie voor 31 december 2003 niet met een evaluatie gekomen.

Sommige respondenten menen dat de beleidsdirectie de richtlijn te strikt en te letterlijk heeft omgezet, met te weinig handgrepen voor de uitvoering en handhaving op nationaal niveau. Daarentegen is het sanctieartikel uit de richtlijn, dat het mogelijk maakt straffen/boetes op te leggen als nationale maatregelen om de luchtkwaliteitsnormen te garanderen niet worden nageleefd, niet overgenomen in het Nederlandse besluit. Pas in 2003, toen duidelijk werd dat de Raad van State wel aandacht had voor luchtkwaliteit bij bouwprojecten, ontstond een bredere maatschappelijke en politieke discussie over de implementatieproblemen en werd een nationaal aanvullend beleid ingezet.

¹³ VROM 001045, 14 december 2000, Aanbiedbrief AmvB ontwerp-besluit Luchtkwaliteit.

§6. CONCLUSIES

In dit onderzoek is aan de hand van een reconstructie van twee EU-milieurichtlijnen de vraag besproken in hoeverre de huidige implementatieproblemen die Nederland ondervindt *voorzienbaar* waren op grond van ten tijde van de onderhandelingen aanwezige kennis. In het geval van de eerste casus, de richtlijn Energie Prestatie Gebouwen (EPBD), heeft het kabinet recentelijk aangegeven de richtlijn niet binnen de gestelde termijn te kunnen uitvoeren. Bij de tweede casus, de 1^e dochterrichtlijn lucht, leidt implementatie overeenkomstig de grenswaarden onder meer tot afkeuring en uitstel van bouwplannen in gebieden waar de luchtkwaliteit onder grote druk staat. Hoe dan ook lijkt Nederland de in deze richtlijn gestelde grenswaarden ten aanzien van de uitstoot van stikstofdioxide en zwevende deeltjes ('fijn stof') niet te kunnen halen.

Alhoewel er in beide gevallen onmiskenbaar sprake is van negatieve beeldvorming, is de implementatieproblematiek evident. Dit probleem heeft een bredere strekking, in die zin dat de relatie met de Europese Commissie – als eerstverantwoordelijke instantie voor handhaving van de Europese wetgeving – onder druk komt te staan, met mogelijke reputatieschade voor Nederland als gevolg. Bovendien wordt de indruk gewekt dat Nederland regelmatig geconfronteerd wordt met EU-beleid dat niet strookt met de Nederlandse belangen en omstandigheden. Deze indruk is niet bevorderlijk voor het draagvlak voor de Europese integratie en vormt ook geen positieve impuls voor een adequaat Europees milieubeleid.

De centrale vraag in dit onderzoek is of de geconstateerde problemen tijdens de fase van onderhandelingen voorzien waren en voorkomen hadden kunnen worden. Was bekend dat Nederland vanwege de met implementatie gemoeide kosten, dan wel met de daarvoor gestelde termijnen in problemen zou kunnen komen? Welke rol heeft deze kennis gespeeld tijdens de onderhandelingen? Had Nederland op grond van de beschikbare informatie een andere opstelling moeten kiezen en moeten opteren voor aanpassing van de richtlijnen en zo ja, in hoeverre is dit ook gebeurd? Anders gezegd, op grond van welke overwegingen is Nederland uiteindelijk akkoord gegaan met de hier besproken richtlijnen? Deze vragen kunnen niet los gezien worden van de kwestie of de problemen die Nederland ondervindt een gevolg zijn van de inhoud van de richtlijn (de normstelling plus de gestelde termijnen), dan wel hun oorsprong vinden in de wijze waarop Nederland de desbetreffende richtlijnen implementeert.

Het onderzoek heeft geleid tot de volgende conclusies:

I.

De inzet van de Nederlandse overheid op de totstandkoming van EU-regels gericht op een hoog beschermingsniveau inzake het milieu ligt in het logisch verlengde van de specifieke Nederlandse positie. Nederland is kwetsbaar door een relatief hoge milieudruk als gevolg van enkele nationale kenmerken (hoge bevolkingsdichtheid in samenhang met verstedelijking, hoge mate van industrialisering en ontwikkelde transport- en distributiefunctie, deltakarakter). Door zijn geografische ligging is Nederland voor realisering van milieudoelstellingen bovendien sterk afhankelijk van het buitenland. De vervuiling komt immers in belangrijke mate van over de grens. Deze situatie geeft Nederland niet alleen een groot belang bij regelgeving gericht op een hoog beschermingsniveau, maar vooral ook een groot belang bij internationale afspraken, bij voorkeur vastgesteld in EU-kader. EU-regelgeving heeft het voordeel dat zij zich ook richt op de omringende landen en bovendien in sterkere mate juridisch afdwingbaar is. Het Nederlandse belang bij gezamenlijke maatregelen om nationale doelstellingen te bereiken rechtvaardigt een (pro-)actieve en hoge inzet in de Commissie- of expertfase en tijdens de onderhandelingen. Deze afhankelijkheid van Europese regels maakt echter tegelijkertijd dat Nederland afhankelijk is van de inzet van andere Europese spelers (lidstaten en instellingen) en derhalve de regie moet delen.

II.

De hoge inzet, in het bijzonder van de kant van het ministerie van VROM, zoals die is geconstateerd bij de hier besproken richtlijnen, kan bovendien ten dele worden verklaard uit de tijdsgeschiedenis. Het milieubewustzijn was ten tijde van de totstandkoming van deze richtlijnen sterker dan heden ten dage. Het uitbrengen van een neestem jegens een voorgenomen Europese milieumaatregel werd in de jaren negentig politiek als 'not done' beschouwd. Milieu was een kabinetsspeerpunt en dat mocht best wat kosten. Overwegingen die nu prominent zijn, zoals de kosten van regelgeving in samenhang met de lastendruk voor burgers en bedrijfsleven waren van mindere relevantie. Dit laat onverlet dat juist wanneer ingezet wordt op een hoog beschermingsniveau, vragen inzake de kosten en de mogelijkheden tot implementatie zwaar dienen te wegen. Eens te meer omdat mogelijke implementatieproblemen vaak direct gerelateerd zijn aan de specifiek Nederlandse situatie, zoals hiervoor beschreven.

III.

Met betrekking tot de vraag of in de (voor-)fase van onderhandelingen informatie en kennis beschikbaar was betreffende de effecten van de behandelde richtlijnen – de kosten, de mogelijke implicaties van implementatie, de vereiste administratief-technische maatregelen etc. – is het beeld dat uit beide cases naar voren komt genuanceerd.

In het geval van de EPBD-richtlijn waren de met implementatie gemoeide kosten en lasten reeds in de BNC-fase ruim ingeschat en algemeen bekend. Zowel deze kosten als de als optimistisch ingeschatte voorgestelde implementatietermijn zijn meer dan eens aan de verantwoordelijke bewindspersoon voorgelegd. Niettemin is dit zoals blijkt uit de bevindingen op geen moment tijdens de onderhandelingen reden geweest voor Nederland om op de rem te gaan staan, noch om terzake het punt van (verlenging van) de implementatietermijn actief coalities met gelijkgestemden te zoeken. Nederland stemde gemakkelijk in met de invoering van een systeem van verplichte certificering – in afwijking van het heersende nationale systeem – en met de in het Europees Parlement overeengekomen implementatietermijn. De verwachting dat praktische implementatie uiteindelijk geen serieus probleem zou hoeven te zijn, was mede gebaseerd op de nationale ervaring met het eigen systeem, waardoor de 'markt' zich reeds voldoende – zo was de veronderstelling – had kunnen voorbereiden op invoering van een EU-regime.

Ook in het geval van de 1^e dochterrichtlijn lucht ligt het verhaal genuanceerd. Onderzoek door het RIVM naar de haalbaarheid van de voorgestelde EU-maatregelen wees uit dat de hoge grenswaarden voor stikstofdioxide en fijn stof in de Nederlandse context tot problemen zouden leiden. Hoewel er wetenschappelijke onzekerheden bestonden, was het beeld dat uit dit onderzoek naar voren kwam niet mis te verstaan. Alleen als de dochterrichtlijn vergezeld zou gaan van aanvullend Europees emissiebestrijdingsbeleid en een actief nationaal optreden, zou het in een optimistisch scenario mogelijk zijn om de richtlijn te implementeren overeenkomstig de voorgestelde grenswaarden en termijn. Deze inzichten hebben aanleiding gegeven voor de consequente Nederlandse opstelling ten aanzien van dit dossier tijdens de onderhandelingen, een opstelling die vanaf het begin gericht was op schadebeperking. Dochterrichtlijn ja, mits gepaard gaande met een streng communautair emissiebestrijdingsbeleid, een evaluatie door de Commissie in 2003 en eventueel een verlenging van de implementatietermijn. Nederland heeft echter voor deze kritische opstelling geen coalitiepartners gevonden. Een mogelijke verklaring ligt in het feit dat de meeste EU lidstaten minder belangstelling hebben voor wetenschappelijke toekomststudies. Uiteindelijk is onder Nederlandse druk een evaluatieartikel opgenomen in de richtlijn, maar deze evaluatie heeft tot op heden niet plaatsgevonden.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de kosten die gemoeid zouden zijn met de implementatie van de richtlijn, met name de noodzaak van aanvullend nationaal beleid, geen rol van betekenis speelden bij de bepaling in de Nederlandse opstelling in de expertfase en onderhandelingsfase.

Op EU-niveau speelde deze discussie al helemaal niet. Het kostenaspect werd pas een nationaal politiek issue *nadat* de richtlijn tot stand gekomen was. Ook de veelbesproken koppeling aan de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de mogelijke implementatieproblemen die daaruit zouden (kunnen) ontstaan, zijn ten tijde van de onderhandelingen geen aandachtspunt geweest. Een mogelijke verklaring is het feit dat deze koppeling regulier beleid vormt en vormde in de Nederlandse context. De conclusie t.a.v. de fase van totstandkoming van de 1^e dochterrichtlijn moet derhalve zijn dat het accent teveel heeft gelegen op de technische expertise en kennis (doel van de richtlijn was immers bescherming van de volksgezondheid). Daarbij is onvoldoende in kaart is gebracht wat de mogelijke andere consequenties van deze richtlijn zouden kunnen zijn.

IV.

Met betrekking tot de vraag hoe deze dossiers departementaal en interdepartementaal zijn behandeld vallen op grond van het onderzoek de volgende conclusies te trekken. Bij de EPBD-richtlijn zijn de departementen van EZ en VROM in opeenvolgende fases intensief betrokken geweest. EZ speelde als verantwoordelijke voor de Energieraad een belangrijke rol bij de totstandkoming van het voorstel; VROM was actief in de fase van onderhandelingen en implementatie. Andere departementen hebben zich niet zichtbaar met dit dossier bemoeid, hetgeen mede verklaard kan worden uit het gegeven dat het dossier als routinematig en technisch werd beschouwd. De vraag moet gesteld worden of het binnen VROM verantwoordelijke DG Wonen voor wat betreft kennis en capaciteit in voldoende mate geëquipeerd was voor behandeling van dit dossier. De ervaring met Europese dossiers was binnen dit DG op het moment van de onderhandelingen zeer beperkt. Onder deze omstandigheden zou interventie en steun vanuit de internationale coördinerende beleidsdirecties voor de hand hebben gelegen. Dat hiervan geen sprake is geweest kan worden verklaard uit het feit dat de eenheid met de meeste Europese ervaring – internationale milieuzaken – geen directe betrokkenheid had bij de overige ‘poten’ (RO en Volkshuisvesting/Wonen) van het departement. Deze bevinding onderstreept eens te meer het belang van een brede investering in EU-kennis en -betrokkenheid, zelfs op die beleidsterreinen waarop de directe invloed van de EU nog gering is. Het tweede aspect onderstreept de gevaren van verkokering binnen een departement.

Het dossier 1e dochterrichtlijn lucht is door VROM als eerstverantwoordelijk ministerie behandeld. Binnen VROM werd het onderwerp vooral door de beleidsdirectie Lucht en Energie getrokken. De discussies binnen de CIM/EU werden gedomineerd door VROM, EZ en BuZa. De ministeries van V&W en VWS, van wie op grond van de thematiek ook een inhoudelijke inbreng zou mogen worden verwacht, mengden zich nauwelijks in het dossier. Het ministerie van EZ heeft zich naar eigen zeggen kritisch opgesteld ten aanzien van de haalbaarheid van de grenswaarden en V&W gewezen op de kosten van aanvullend beleid. Voorstellen van EZ voor een Nee-stem en voor het definiëren van streefwaarden, in plaats van grenswaarden haalden het nationaal niet en waren op Europees niveau ook niet haalbaar. Hierbij moet gewezen worden op de rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat als voorzitter van de CIM sterk hechtte aan de totstandkoming van Europese regelgeving en derhalve van opvatting was dat Nederland de EU-besluitvorming op dit terrein niet zou moeten tegenwerken.

Tijdens de implementatiefase was er geen sprake van actieve betrokkenheid van de kant van V&W, noch van pogingen van de kant van VROM als leidend departement om V&W te betrekken bij integraal uitvoeringsbeleid. Deze laatste conclusie moet worden gerelateerd aan de wijze waarop het dossier binnen VROM is behandeld. Het dossier werd getrokken door de verantwoordelijke beleidsdirectie, die prioriteit gaf aan de lobby op Europees niveau voor communautair beleid en evaluatie en de totstandkoming van aanvullend nationaal beleid niet actief stimuleerde. Opvallend is ook de geringe betrokkenheid van de internationaal/Europees coördinerende directie (IMZ). Grottere betrokkenheid van deze directie en de PV/EU had vermoedelijk ook

in relatie tot de Commissie tot meer resultaat kunnen leiden inzake het gewenste aanvullend beleid op Europees niveau. Deze betrokkenheid had ook in een eerder stadium tot het inzicht kunnen leiden dat bij ontstentenis van dit beleid, de realisering van de implementatie voor Nederland zoveel moeilijker zou worden.

Voor beide richtlijnen geldt dat gesproken mag worden van de beruchte muren of ‘Chinese walls’ tussen voortraject en implementatie, in de vorm van gebrek aan afstemming binnen en tussen departementen. Dit heeft zich niet alleen vertaald in onvoldoende aandacht tijdens de onderhandelingen voor mogelijke implementatieproblemen, maar ook in een te late aanvang van opstelling van implementatietrajecten. Zo krijgen mogelijke negatieve consequenties van voorstellen, die reeds in het BNC fiche worden benoemd, geen structurele opvolging in het implementatieplan. Met het opstellen van dit laatste stuk wordt in de regel pas begonnen als het dossier éénmaal in Brussel is vastgesteld en als de richtlijn is gepubliceerd. Weliswaar is de beleidsdirectie voor implementatie verantwoordelijk, zodat expertise tenminste wordt gewaarborgd. Echter, daar de coördinerende afdeling in een later stadium met de consequenties van te late implementatie wordt geconfronteerd, is de instelling van een vinger aan de pols / signaalfunctie in de implementatiefase aan te bevelen.

V.

Ten aanzien van de politieke aansturing van de beide dossiers moet worden geconstateerd dat niettegenstaande de hiervoor beschreven zorgen, geen van beide dossiers in een vroeg stadium als controversieel is ingeschat. Beide richtlijnen zijn in hoge mate ambtelijk afgehandeld. Reactief was de politieke betrokkenheid ook in die zin dat bezwaren over de implementatie pas geuit werden in een laat stadium, d.w.z. ruim in de implementatiefase. Deze opmerking geldt ook voor het nationale parlement, waar men ondanks enkele kritische Kamervragen terzake pas aan de bel trok toen er een probleem was ontstaan. Tot slot moet hier gewezen worden op de geringe actieve betrokkenheid, tijdens de onderhandelingen, van maatschappelijke groeperingen en de marktsector: VNO/NCW, de bouwsector, VNG en IPO. De lobby is eigenlijk pas na de totstandkoming van beide richtlijnen op gang gekomen. Dit is des te opmerkelijker omdat deze partijen direct met de gevolgen van de desbetreffende richtlijnen worden geconfronteerd – een reactie die mede ten grondslag heeft gelegen aan het optreden van kamer en kabinet.

Bij dit laatste moet er (nogmaals) op gewezen worden, dat de problemen die Nederland nu heeft met de implementatie van beide richtlijn slechts ten dele aan de inhoud van deze regelgeving kunnen worden toegeschreven. In het geval van niet-tijdige implementatie van de EPBD lijken de bezwaren niet te zijn ingegeven door technische of administratieve onmogelijkheden. Veeleer spelen overwegingen inzake (reeds bekende) kosten en administratieve lastendruk een rol; overwegingen die niet speelden in de periode van totstandkoming van de richtlijn. In het geval van de 1^e dochterrichtlijn lucht had Nederland slechts dan kunnen implementeren indien aan alle vooraf gestelde randvoorwaarden zou zijn voldaan. In een relatief laat stadium is ingezet op de totstandkoming van noodzakelijke nationale maatregelen. De toegezegde EU evaluatie inzake de richtlijn bleef uit. Ook de noodzakelijke Europese ondersteunende maatregelen zijn niet of nauwelijks van de grond gekomen.

De in dit onderzoek beschreven casuïstiek, in het bijzonder die betreffende de 1e dochterrichtlijn lucht, is illustratief voor de ‘Catch-22’ situatie waarin Nederland zich bevindt. Nederland heeft vanwege positie en ligging een groot belang bij strenge Europese regelgeving. Tegelijkertijd is Nederland afhankelijk van andere spelers en loopt ons land juist vanwege de specifiek Nederlandse situatie een risico dat het als een van de eerste in problemen komt bij implementatie. Daarnaast onderstreept de beschreven casuïstiek een thema dat recentelijk in diverse adviezen en studies aan de orde is gesteld, te weten de relatief late fase waarin de gevolgen van Europese re-

gelgeving onderkend worden, in het bijzonder op politiek niveau en door het parlement. Deze problematiek is o.a. door de Raad van State, de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) en in het kader van het Project Andere Overheid aangekaart. Het Europese integratieproces dwingt tot eerdere en actievere betrokkenheid van regering en parlement bij Europese dossiers. Deze betrokkenheid moet gebaseerd zijn op een duidelijker weging van de Nederlandse belangen en van de gevolgen van Europese regelgeving voor Nederland. Om dat te bewerkstelligen is een beter samenspel tussen het ambtelijk traject en de politieke fase noodzakelijk. In dat kader worden tal van voorstellen gedaan gericht op versterking van de signalering en informatievoorziening, het tegengaan van verkoking en het vergroten van de parlementaire betrokkenheid. Het is hier niet de plaats om op deze voorstellen in te gaan. Het volstaat om te concluderen dat de hier onderzochte cases het belang van een sterkere nationale afstemming inzake Europese dossiers in belangrijke mate onderschrijven. Ook in deze cases bleken de mogelijke effecten van Europese regelgeving voor Nederland onvoldoende in kaart gebracht (lucht) en, voorzover deze wel bekend waren, in een relatief laat stadium op politiek niveau gesignaleerd te worden – zelfs wanneer informatie over mogelijke gevolgen als bekend verondersteld mocht worden (EPBD). Deze conclusie is mede een gevolg van de in de genoemde adviezen beschreven verkokerde besluitvorming inzake Europese dossiers. Deze besluitvorming wordt bovendien in de cruciale eerste fasen sterk ambtelijk gedomineerd en wordt gekenmerkt door een hoge mate van (inter-)departementale autonomie. Ook wordt door de twee cases het beeld bevestigd dat vraagstukken rond de uitvoering van Europese regelgeving vaak pas in een laat stadium in beeld komen. Met name de gevalstudie van de 1^e dochterrichtlijn lucht onderstreept hoezeer nationale en Europese wetgeving met elkaar samenhangen en hoe beide trajecten niet los van elkaar kunnen en mogen worden gezien.

Op grond van het bovenstaande kunnen de volgende aanbevelingen worden geformuleerd:

- De Nederlandse inzet op hoge gezamenlijke Europese normen is gerechtvaardigd. Be-seft moet echter worden dat men op EU-niveau de regie per definitie zal moeten delen. Als gevolg van de meerderheidsbesluitvorming zijn op milieugebied derhalve onwenselijke uitkomsten mogelijk, die niettemin geïmplementeerd zullen moeten worden. Het argument van een veranderde tijdgeest is hierin niet van toepassing. ‘Pacta sunt servanda’: (internationale) afspraken moeten worden nagekomen.
- De kosten gemoeid met de implementatie van beide richtlijnen en daarmee de mogelijke problemen die in deze fase zouden kunnen ontstaan, hebben in de voorfase onvoldoende politieke aandacht gekregen. Dit pleit, ten eerste, voor een sterkere nadruk op integrale beleidsaanpak waarbij de merites en lasten van voorgenomen Europees beleid in een vroeg stadium politiek worden afgewogen. Hier kan worden aangesloten bij de resultaten van het onderzoek van Steunenberg en Voermans (Leiden, 2005), waarin wordt gesuggereerd dat de overheid een actiever strategisch beleid ten aanzien van de omzetting van EG-richtlijnen zou kunnen voeren, onder meer door de verantwoordelijkheid voor de voortgangsbewaking beter te organiseren. Ten tweede pleit deze bevinding voor een actievere coördinatie in de expertfase en gedurende de onderhandelingen. Actieve coördinatie houdt in dat in tegenstelling tot de huidige situatie het eerstverantwoordelijke departementen een actieve rol wordt toegewezen in het betrekken van de overige departementen en/of mede-overheden bij de besluitvorming en (later) de implementatie. Juist voor het ministerie van VROM, dat voor het welslagen van milieudoelstellingen vaak afhankelijk is van de inzet van derden - ook op beleidsterreinen waarvoor anderen eerstverantwoordelijk zijn - is zo’n benadering en behandeling van dossiers uitermate belangrijk. Het structureel werken met (interdepartementale) dossierteams biedt voor een

dergelijke vroegtijdige en actieve afstemming een instrument dat reeds binnen VROM en op enkele andere departementen (LNV) zijn waarde heeft bewezen.

- De coördinerende afdeling wordt momenteel in een relatief laat stadium geconfronteerd met de consequenties van te late implementatie. In dit opzicht lijkt een grotere rol van de internationaal/Europees coördinerende eenheid voor de hand te liggen, ook met het oog op het waarborgen van voldoende interdepartementale afstemming bij de implementatie.

BIJLAGE 1 GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2005), EU-Trendrapport 2005, Den Haag: SDU
- Andersen, M.S., D. Liefferink (eds.) (1997) 'European Environmental Policy: the Pioneers', Manchester University Press, Manchester and New York.
- Börzel, T.A. (2003) Shaping and taking EU policies, Queen's Papers on Europeanisation, 2003/2.
- Hirsch Ballin, E, Linda A.J. Senden (2005), Co-actorship in the Development of European Law-making, The Quality of European legislation and its implementation and application in the National legal order, Asser Press, Den Haag
- Beck, J., E. Buringh, K. Wieringa (februari 2005), Milieu en Natuurplanbureau, RIVM, Beoordeling van het Nationaal Luchtkwaliteitplan 2004.
- Héritier, A. (ed.) (2001) Differential Europe. The EU Impact on National Policymaking. Oxford: Rowman & Littlefield.
- Koелеmeijer, R.B.A., Ch. W. Backes, W.F. Blom, A.A. Bouwman, P. Hammingh (2005), "Consequenties van de EU luchtkwaliteitsrichtlijnen voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen in verschillende EU-landen", rapport, 500052001/2005-11-08
- Mastenbroek, E. en M. van Keulen, Beyond the Goodness of Fit – A Preference-based Account of Europeanisation, in: R. Holzhaider and M. Haverland (2005), *European Research Reloaded*, Deventer: Kluwer, pp 5-29
- Verschuuren, J.M. (2004), Kroniek van het omgevingsrecht, NJB 2004/31
- Verschuuren, J.M. (2004), Implementatie milieuriichtlijn: Nederland raakt achterop, *Nederlands tijdschrift voor Europees Recht* 2004/12, p.348-351
- Voermans, W. en B. Steunenberg (eds.) (2005), Implementatietechnieken in Europese lidstaten, Universiteit Leiden
- Woldendorp, H.E., Tobben met de Nitraatrichtlijn, in: *Milieu en Recht* 2003/12
- Zouwen, M. van der, M. van den Top (2005), European nature conservation policies in the Netherlands 'a pioneer unable to implement its own ambitions', Utrecht, <http://www.ru.nl/milieubeleid/staf/zouwen/pioneer.pdf>.

BIJLAGE 2 GEÏNTERVIEWDE RESPONDENTEN

Case-study EPBD

| |
|--|
| - Janine Clement, DGW VROM |
| - Karel Valk, RGD VROM |
| - Frans van Ekerschot, DGW VROM |
| - Tjeerd Schoustra, EZ |
| - Frederique van Zomeren, IMZ, VROM |
| - Anneke de Jong, DJZ, VROM |
| - Pieter Levenbach, AvEPA |
| - Fred Brouwers, DGW, VROM |
| - Tjerk Opmeer, vml. PV/EU, EZ |
| - Luc Werring, DG TREN, Europese Commissie |

Case-study 1^e Dochterrichtlijn lucht

| |
|---|
| - Ralph Brieskorn, vml. PV/EU, VROM |
| - Marjan van Giezen, vml. coördinator IMZ, VROM |
| - Klaas Krijgsheld, vml. LKV, VROM |
| - Hans Herremans, vml. LKV, VROM |
| - Jules Maaten, Europees Parlement |
| - Mandy Molenaars, DJZ, VROM |
| - Daniël Pietermaat, lid CIM, EZ |
| - Wim Zijlstra, milieuzaken, VNO-NCW |
| - Eduard Dame, PV/EU, VROM |
| - Mirjam Roorda-Knape, DWW, V&W |
| - Rob Dirkzwager, DIZ, LNV |

BIJLAGE 3 PROJECTTEAM

Dit onderzoek is uitgevoerd door een projectteam binnen het Clingendael European Studies Programme, bestaande uit:

Prof. Dr. Jan Q. Th. Rood

Drs. Mendeltje van Keulen

Drs. Suzanne J. Nollen

Gera A.T.M. Arts (projectassistentie)