



# VROMRaad

Advies 066

## Brussels lof

Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid

De VROM-raad adviseert regering en parlement over beleid voor een duurzame leefomgeving, in het bijzonder op het gebied van wonen, ruimte en milieu. De VROM-raad bestaat uit onafhankelijke deskundigen met sterk uiteenlopende achtergronden. Dit draagt bij aan de advisering vanuit een brede benadering. Bovendien komen veel adviezen tot stand in actieve samenwerking met andere adviesraden.

De nadruk ligt op strategische keuzen voor de (middel)lange termijn aan het begin van de beleidscyclus. Daarnaast worden ook zowel gevraagde als ongevraagde adviezen gegeven naar aanleiding van actuele vraagstukken. Advisering vindt zo mogelijk plaats aan het begin van de beleidscyclus. Adviezen hebben dan ook vooral een pro-actief in plaats van een reactief karakter.

VROM-raad

Oranjevuitensingel 6

Postbus 30949 – IPC 105

2500 GX Den Haag

T (070) 339 15 05

F (070) 339 19 70

E [vromraad@minvrom.nl](mailto:vromraad@minvrom.nl)

I [www.vromraad.nl](http://www.vromraad.nl)

**An English translation of the summary and chapter 6 (conclusions and recommendations) is available (pdf-file) at [www.vromraad.nl](http://www.vromraad.nl).**

#### **Colofon**

Brussels lof. Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid.

VROM-raad, Den Haag, 2008

Overname van teksten is uitsluitend toegestaan onder bronvermelding.

#### *Foto's*

omslag: Martijn Beekman / Hollandse Hoogte

pagina 8: (c) Anzenberger / Hollandse Hoogte

pagina 14: (c) Maarten Hartman / Hollandse Hoogte

pagina 18: (c) Roger Cremers / Hollandse Hoogte

pagina 24: Harry Cock / Hollandse Hoogte

pagina 46: (c) Bert Spiertz / Hollandse Hoogte

pagina 60: (c) Sabine Joosten / Hollandse Hoogte

pagina 78: Argus / Hollandse Hoogte

*Opmaak en drukwerk*

OBT bv, Den Haag

ISBN: 978-90-8513-033-8

# Brussels Iof

Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie  
van Europees recht en beleid





Aan de minister van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer  
Mevrouw dr. J.M. Cramer  
Postbus 20951, IPC 100  
2500 EZ Den Haag

VROMraad

datum: 19 maart 2008  
kenmerk: VRR 2008000855

betreft: Advies 'Brussels lof. Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid'.

Mevrouw de Minister,

Met genoegen bieden wij u het advies 'Brussels lof' aan. Met dit advies werpt de VROM-raad een ander licht op de in Nederland ervaren problemen bij de toepassing van een aantal EG-richtlijnen, waaronder de Richtlijn luchtkwaliteit. Hoewel de bouwstops werden ervaren als 'de schuld van Brussel' en de neiging groot is om dan maar in te zetten op zwakkere EU-(milieu)kwaliteitsnormen, geeft de VROM-raad de aanbeveling om het zoeklicht op andere punten te zetten.

Uit de analyse in dit advies blijkt dat er in Nederland sprake is van een snelle en verstrekkende doorwerking van het Europees (milieu)beleid en recht. Nederland kent bovendien een hoge milieudruk, een hoge bevolkingsdichtheid en een deltaligging. Nederland zal daarom als een van de eerste lidstaten in de EU ervaren welke inspanningen nodig zijn voor uitvoering van de EG-(milieu)richtlijnen.

Hoewel de neiging groot is om in te zetten op zwakkere EU-(milieu)kwaliteitsnormen, beveelt de VROM-raad aan om te blijven pleiten voor voldoende strenge Europese eisen met betrekking tot de milieukwaliteit. Een adequate doorwerking van Europees beleid en recht kan worden gerealiseerd door in eigen huis te kiezen voor het beter benutten van de speelruimte die de EG-regelgeving biedt. De VROM-raad adviseert om, op basis van vergelijking met andere lidstaten, veel actiever de ruimte te verkennen die het EG-recht bij de omzetting en toepassing laat. De VROM-raad adviseert om al tijdens het totstandkomingstraject van Europees beleid en recht veel meer aandacht te besteden aan de doorwerking van het EG-recht in Nederland.



VROMraad

Ook pleit de VROM-raad voor een discussie op Europees niveau over de verschillen in nationale rechtsbeschermingsmogelijkheden en de gevolgen daarvan voor de toepassing en naleving van Europeesrechtelijke normen.

Hoogachtend

De voorzitter,

mr. H.M. Meijdam

De algemeen secretaris,

drs. A.F. van de Klundert

# Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>9</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>Nederlandse keuzes binnen Europese randvoorwaarden</b>	<b>19</b>
<b>3</b>	<b>Karakterisering Nederland binnen Europa</b>	<b>25</b>
3.1	Inleiding	25
3.2	Karakteristieken	25
3.2.1	Geografie	25
3.2.2	Economie	32
3.2.3	(Bestuurlijke) Cultuur	35
3.2.4	Juridisch systeem	37
3.2.5	Verzorgingsstaat	42
3.3	Het belang van karakteristieken	44
<b>4</b>	<b>De rol van karakteristieken en keuzes: enkele cases nader bezien</b>	<b>47</b>
4.1	Inleiding	47
4.2	Casebeschrijvingen	49
4.2.1	Richtlijnen luchtkwaliteit	49
4.2.2	Kaderrichtlijn Bodem	51
4.2.3	Hoogwaterrichtlijn	52
4.2.4	Herziening NEC-richtlijn	53
4.2.5	Het woningcorporatiedossier	55
4.2.6	Overige onderwerpen	56
<b>5</b>	<b>De rol van Nederlandse kenmerken en keuzes tijdens totstandkoming en implementatie van Europees recht en beleid</b>	<b>61</b>
5.1	Inleiding	61
5.2	Rekening houden met kenmerken en keuzes tijdens de totstandkoming van Europees beleid en recht	62
5.3	Rekening houden met kenmerken en keuzes bij de omzetting en toepassing van Europees beleid en recht in Nederland	69
5.4	Gevolgen voor het stelsel van rechtsbescherming	74



<b>6</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>79</b>
6.1	Specifieke Nederlandse kenmerken en keuzes zijn bepalend voor de gevolgen van Europees recht en beleid	79
6.2	Streng of vage (Europese) normstelling?	82
6.3	Een ruime blik bij de omzetting en toepassing van EG-recht	83
6.4	Anders inrichten van de rechtsbescherming?	84

	<b>Geraadpleegde literatuur</b>	<b>86</b>
--	---------------------------------	-----------

Bijlage 1a	Casebeschrijving Richtlijn luchtkwaliteit	91
Bijlage 1b	Casebeschrijving Kaderrichtlijn bodem	105
Bijlage 1c	Casebeschrijving Hoogwaterrichtlijn	109
Bijlage 1d	Casebeschrijving herziening NEC-richtlijn	112
Bijlage 1e	Casebeschrijving het Nederlandse 'corporatiedossier'	115
Bijlage 2a	Achtergronden milieu en de Europese Unie	126
Bijlage 2b	Achtergronden ruimtelijke ordening en de Europese Unie	128
Bijlage 2c	Achtergronden wonen en de Europese Unie	130
Bijlage 3	Geraadpleegde personen	132
Bijlage 4	Samenstelling VROM-raad	134







SAS



Brussels lof ∞ Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid

# Samenvatting

## Brussels lof. Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid

De toepassing van een aantal milieurichtlijnen, zoals de richtlijnen voor luchtkwaliteit, de Nitraatrichtlijn of de Habitatrichtlijn, heeft in Nederland veel stof doen opwaaien. Economische activiteiten ondervonden door de toepassing van deze regelingen in Nederland meer belemmeringen dan in andere landen. In geen enkele andere EU-lidstaat is bijvoorbeeld de toelating van infrastructurele projecten in aanzienlijke omvang belemmerd door toepassing van de grenswaarden voor luchtkwaliteit, hoewel de luchtkwaliteit in een aantal andere landen of regio's geenszins beter is dan in Nederland.

De VROM-raad is nagegaan of er specifieke Nederlandse kenmerken of karakteristieken zijn aan te wijzen die deze verschillen kunnen verklaren. De combinatie van een aantal specifiek Nederlandse kenmerken en keuzes blijkt bepalend voor de betekenis van het Europees recht en beleid in de praktijk op de terreinen milieu, ruimtelijke ordening en wonen in Nederland. Het gaat hierbij om kenmerken, zoals de grote milieudruk, de hoge bevolkingsdichtheid en de deltaligging, en keuzes, waaronder vooral de aard en omvang van de administratiefrechtelijke toetsing. In Nederland wordt de problematiek die gepaard gaat met uitvoering van Europees (milieu)recht en -beleid uitvergroot. Een aantal kenmerken van het Nederlandse bestuurlijk-juridische systeem leidt tot een snelle en verstrekkende doorwerking van EG-(milieu)regelgeving. Deze kenmerken - het betreft met name de koppeling van milieuregelgeving en RO-regelgeving, de snelheid van de administratieve rechtsgang en een ruime toegang van de burger tot de rechter - zorgen ervoor dat de moeilijke keuzes bij de uitvoering en toepassing van Europees (milieu)recht en -beleid in de Nederlandse economische en geografische omstandigheden snel zichtbaar worden. Daarom is de combinatie van de genoemde kenmerken en keuzes soms veel meer bepalend voor de effecten van Europees (milieu)recht en -beleid dan de vele details waarover tijdens de totstandkoming van Europese maatregelen vaak wordt gestreden.

De VROM-raad adviseert dat bij de totstandkoming van Europees recht en beleid veel bewuster wordt gekeken naar de te verwachten gevolgen gezien de bijzondere nationale kenmerken en keuzes. Omdat de doorwerking van Europees recht en beleid sterk wordt bepaald door nationale bestuurlijk juridische, geografische, economische en culturele kenmerken is het inschatten van de te verwachten



effecten van voorstellen voor EU-beleid al in de vroegste fasen van beleidsvoorbereiding binnen de EU van belang. *Impact assessments* die door de Europese Commissie worden uitgevoerd, brengen de effecten EU-breed in kaart. Nationale *impact assessments* zullen, rekening houdend met de specifieke Nederlandse kenmerken, de gevolgen nationaal moeten inschatten. De VROM-raad pleit er dus voor om, rekening houdend met de eigen kenmerken, al in de 'embryonale' fase van het EU-beleid de te verwachten gevolgen in beeld te brengen.

Tevens dient in dossiers waar eventuele omzettings- of toepassingsproblemen kunnen worden verwacht en dossiers die gezien de eigen kenmerken verstrekende gevolgen kunnen hebben, de ruimte die het EG-recht bij de omzetting en toepassing laat, actief te worden verkend. Dat kan vaak het best door na te gaan hoe andere landen bepaalde verplichtingen interpreteren en hoe zij de desbetreffende bepalingen omzetten en toepassen. Vergelijkingen brengen de speelruimte en alternatieve mogelijkheden voor implementatie in beeld. Dan wordt een bewustere keuze mogelijk tussen verschillende opties bij de omzetting en toepassing van EG-richtlijnen. Niet de Europese milieunormen op zich, maar de (niet of onbewust gemaakte) nationale keuzes waren in het verleden immers verantwoordelijk voor de bijzondere gevolgen die sommige EG-rechtelijke bepalingen in Nederland, anders dan in andere landen, hebben gehad.

De recente ervaringen met de toepassing van een aantal milieurichtlijnen lijken een schrikreactie teweeg gebracht te hebben. Terwijl vroeger door Nederland vaak gepleit werd voor het zo veel en zo streng mogelijk vastleggen van vergaande verplichtingen in EG-milieurichtlijnen, om zo te komen tot goed te handhaven bepalingen en te kunnen profiteren van een hoge milieukwaliteit in heel Europa, wordt nu vaak gepleit voor zo weinig mogelijk en zo vaag mogelijke verplichtingen voor de lidstaten. De VROM-raad vindt het onverstandig door te gaan op die weg. Bij de vaststelling van kwaliteitseisen moeten naar het oordeel van de Raad geen concessies worden gedaan aan de duidelijkheid van de overeen te komen eisen. Daarentegen moet wel ruimte worden gecreëerd om rekening te kunnen houden met de specifieke omstandigheden waarin een lidstaat verkeert. Voor Nederland is, gezien de ligging van land en water ten opzichte van de Europese buurlanden, een ambitieuze Europese normstelling met betrekking tot de milieukwaliteit voor milieu en gezondheid blijvend van belang. Om aan deze hoge Europese milieukwaliteitseisen te kunnen voldoen heeft Nederland ook een groot belang bij voldoende strenge normering van vervuilingsbronnen op Europees niveau. Daar waar het kunnen voldoen aan strenge kwaliteitsnormen afhankelijk is van strenge Europese normen voor vervuilingsbronnen, dient Nederland te blijven pleiten voor een koppeling tussen beide.

De hoge bevolkingsdichtheid, de ligging in een delta van Europese rivieren, de belangrijke distributiefunctie voor een ruim Europees achterland en de intensieve landbouw veroorzaken tezamen een hoge milieudruk in Nederland. Sommige milieukwaliteitseisen die op Europees niveau worden overeengekomen, kunnen daardoor voor Nederland moeilijk haalbaar zijn. Dat kan tot gevolg hebben dat Nederland in bepaalde gevallen zou moeten pleiten voor soepeler **milieukwaliteitseisen**.

De genoemde kenmerken en de gemaakte keuzes kunnen echter ook tot gevolg hebben dat in Nederland meer en verdergaande **milieumaatregelen** noodzakelijk zijn dan elders, om de internationaal en in Europa noodzakelijk gevonden milieukwaliteit te kunnen garanderen. Nationale keuzes voor bepaalde intensieve economische activiteiten die Nederland onderscheiden van andere lidstaten en regio's kunnen tot gevolg hebben dat er in Nederland meer milieumaatregelen getroffen moeten worden dan in andere EU-lidstaten. Daarmee kan een *level playing field* voor partijen die deze uiteenlopende **milieumaatregelen** moeten treffen, niet zonder meer en altijd worden nagestreefd.

De manier waarop de administratieve rechtsbescherming in Nederland functioneert is volgens de VROM-raad een specifiek kenmerk van Nederland dat van wezenlijke invloed is op de doorwerking van Europees recht en beleid. De toegang tot de rechter is relatief ruim. Van de administratiefrechtelijke rechtsbeschermingsmogelijkheden op het terrein van VROM wordt bovendien, in vergelijking met andere landen veel gebruik gemaakt. Dat heeft tot gevolg dat de consequenties van EG-(milieu)recht in Nederland soms eerder duidelijk worden dan in andere landen. De rechter komt dan vaak tot vernietigingen van besluiten, vooral omdat niet voldoende gemotiveerd is hoe aan bepaalde, uit het Europese recht afkomstige, verplichtingen is voldaan. De toegang tot de rechter in milieu- en ruimtelijke ordeningszaken is een aantal jaren geleden al beperkt tot belanghebbenden. Een verdere beperking lijkt de VROM-raad niet wenselijk. De VROM-raad pleit wel voor een discussie op Europees niveau over de verschillen in nationale rechtsbeschermingsmogelijkheden en de gevolgen daarvan voor de toepassing en naleving van Europeesrechtelijke normen. De VROM-raad vindt het niet aanvaardbaar dat bepaalde Europeesrechtelijke eisen in sommige lidstaten in het geheel niet lijken te worden nageleefd, omdat niemand in bezwaar- en beroepsprocedures daarop kan wijzen.

De administratieve rechter in Nederland werkt snel en efficiënt. Dat is een groot goed dat behouden moet worden. Wel zou moeten worden getracht het geschiloplossend vermogen van de rechtspraak te verhogen. De VROM-raad bepleit vergelijkend onderzoek op dit terrein. Door minder besluiten te vernietigen



uitsluitend om procedurele redenen en door het bieden van de mogelijkheid tot het helen van een bestuurlijk besluit hangende de rechterlijke procedure (bestuurlijke lus), kan het tijdsverlies door de rechterlijke toets worden teruggedrongen. Indien recent ingediende voorstellen tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht die een invoering van de bestuurlijke lus op ruimere schaal beogen onvoldoende snel te realiseren zouden zijn, dan zou overwogen moeten worden daar in het omgevingsrecht op vooruit te lopen.

Met deze analyse en met deze handreikingen laat de VROM-raad een ander geluid horen over de in Nederland ervaren problemen bij de toepassing van een aantal EG-richtlijnen, waaronder de Richtlijn luchtkwaliteit. Hoewel de bouwstops werden ervaren als 'de schuld van Brussel' en de neiging groot is om dan maar in te zetten op zwakkere EU (milieu-)kwaliteitsnormen, geeft de VROM-raad de aanbeveling om het zoeklicht op andere punten te zetten. Een werkbare doorwerking van Europees recht en beleid kan worden gerealiseerd door in eigen huis, bij de omzetting en toepassing, te kiezen voor benutting van de speelruimte die de EG-regelgeving biedt.







# 1 Inleiding

In vijftig jaar Europese Unie (EU) is veel tot stand gebracht. Met de Europese integratie zijn belangrijke resultaten geboekt op het gebied van vrede en veiligheid, de interne markt en ook op het terrein van milieukwaliteit. Deze resultaten, waarvoor veelal EG-regelgeving als middel heeft gediend, heeft Nederland als EU-lidstaat vaak actief nagestreefd en waren alleen te realiseren door samenwerking op Europees niveau. Toch wordt in de dagelijkse (bestuurs)praktijk in Nederland bij afwegingen rond bijvoorbeeld infrastructuur- en bouwprojecten of inrichtingsvraagstukken in de sociale huursector de verwevenheid tussen de EU wet- en regelgeving en de Nederlandse wet- en regelgeving niet als een perfecte match ervaren.

Heel expliciet kwam dit naar voren rond de toepassing van de EG-luchtkwaliteitsnormen bij beslissingen over infrastructuur- en bouwprojecten. De EU-luchtkwaliteitsrichtlijn heeft daardoor in Nederland een *wake up call*-effect gehad. Om in Nederland Europees vastgestelde milieukwaliteitsnormen te halen, blijken vaak grote inspanningen nodig te zijn. Zelfs met die inspanningen zijn de vastgestelde normen niet altijd en overal haalbaar, hetgeen verstrekkende gevolgen heeft voor allerlei besluiten die effecten op het milieu hebben. Of noodzakelijke inspanningen kosteneffectief zijn, of de kosten door de juiste groep gedragen worden, of in Nederland voldoende instrumenten kunnen worden ingezet en of andere landen EG-milieurichtlijnen slimmer omzetten en op een efficiëntere wijze aan de Europese eisen voldoen, zijn voorbeelden van discussies die op verschillende momenten in de Europese beleidsvorming of bij implementatie van EG-regelgeving gevoerd worden of gevoerd zouden moeten worden.

Het is een bekend feit dat de verwevenheid van Nederlandse en EG-milieu-regelgeving groot is. In de *Pilot monitor EU-invloed* wordt de invloed van Europese regelgeving en rechtspraak op het gebied van milieu geschat op 66% (Douma *et al.*, 2006). Het besef dat EG-regelgeving ook een stevige doorwerking heeft op terreinen die niet tot de formele competenties van de Europese Unie behoren (zoals ruimtelijke ordening en wonen), is van de laatste tijd.

De nationale discussies rond toepassing van onder andere de EG-richtlijnen over luchtkwaliteit en de Habitatrichtlijn en de vraag of op de terreinen van ruimtelijke ordening en wonen de Europese Unie voldoende in beeld is binnen Nederland waren voor de VROM-raad aanleidingen voor dit advies. In een aantal adviezen vanuit verschillende instanties, onder meer WRR (2007), SER (2006), AIV (2006) en Instituut Clingendael (CESP, 2005), is de afgelopen jaren ook ingegaan op Nederland en Europa.



Zo gaan verschillende adviesrapporten in op de vraag hoe de beïnvloeding in de Europese besluitvormingsprocessen vanuit Nederland beter kan. Ook het vraagstuk: 'wat doen we liever in eigen huis en wat kan het beste met 27 lidstaten samen worden opgelost?' komt in verschillende adviezen aan bod (de subsidiariteitsvraag en de proportionaliteitsvraag). Een aantal adviesrapporten bepleit een grotere alertheid voor de Europese dimensie en werkt aan een grotere bewustwording in Nederland van het belang van de Europese Unie.<sup>1</sup> Andere adviesrapporten buigen zich met name over de vragen rond mogelijke procesverbeteringen.<sup>2</sup> Dit maakt het mogelijk om dit advies toe te spitsen op een aantal specifieke waarschuwingen die tot nu toe onvoldoende belicht zijn.

De VROM-raad vestigt met dit advies de aandacht op het feit dat een aantal kenmerken van Nederland, zoals de hoge bevolkingsdichtheid, de grote milieudruk, de deltaligging en de aard en omvang van de administratiefrechtelijke toetsing, van wezenlijke invloed is op de betekenis die Europees recht en beleid in de praktijk in Nederland heeft. De combinatie van deze kenmerken heeft tot gevolg dat Europese richtlijnen op de beleidsterreinen van VROM in Nederland wezenlijk anders kunnen uitpakken dan in andere landen. In de aanbevelingen geeft de VROM-raad aan hoe, in het ingewikkelde speelveld van de EU, op Europees niveau en zeker ook op nationaal niveau, sterker rekening gehouden kan worden met de specifieke Nederlandse kenmerken om een betere match tussen EU wet- en regelgeving en de nationale situatie te realiseren.

In hoofdstuk 2 wordt de context van dit advies geschetst, wordt de aanpak aangegeven en worden de invalshoeken voor analyse benoemd. Hoofdstuk 3 beschrijft de belangrijke karakteristieken van Nederland in de context van de 27 lidstaten van de Europese Unie. Hoofdstuk 4 gaat in op een aantal cases waarin de problematiek tot uiting komt. De gedachtelijn van dit advies wordt geïllustreerd aan de hand van de richtlijnen over luchtkwaliteit, de herziening NEC-richtlijn, de Kaderrichtlijn bodem, de Hoogwaterrichtlijn, alsmede het dossier woningcorporaties. Hoofdstuk 5 gaat in op de rol van Nederlandse kenmerken en keuzes tijdens de totstandkoming en implementatie van Europees recht en beleid. In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op het totstandkomingsproces van Europese besluitvorming en in

---

1 Ruimtelijk PlanBureau met *Unseen Europe*; Raad voor Verkeer en Waterstaat met *De EU, nu en straks. De sturende factor voor Nederland*; Adviesraad Internationale Vraagstukken met *Europa, een prioriteit*.  
2 ROB met *Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces*; Gemengde Commissie Sturing EU aangelegenheden met *Sturing EU aangelegenheden*; Instituut Clingendael met *Nederland en de totstandkoming van EU-richtlijnen*; Advies van de Raad van State over de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding.

paragraaf 5.3 op de omzetting en toepassing van Europees recht en beleid in Nederland. Daarnaast wordt specifiek stil gestaan bij het stelsel van rechtsbescherming in het omgevingsrecht zoals dat in Nederland functioneert. Hoofdstuk 6 bevat de conclusies en de aanbevelingen.

De bijlagen bevatten vijf casebeschrijvingen. Ook wordt in de bijlage de achtergrond van de drie beleidsvelden milieu, ruimtelijke ordening en wonen in relatie tot de Europese Unie geschetst (bijlage 2a, 2b, 2c).



## 2 Nederlandse keuzes binnen Europese randvoorwaarden

In de afgelopen vijftig jaar heeft zich in Europa een uniek proces afgespeeld. Er is een Europese Unie ontstaan bestaande uit 27 Europese landen, die vergaand samenwerken op verscheidene overheidssterreinen. Die Europese samenwerking heeft verschillende vormen en verschilt ook per (overheids)terrein.

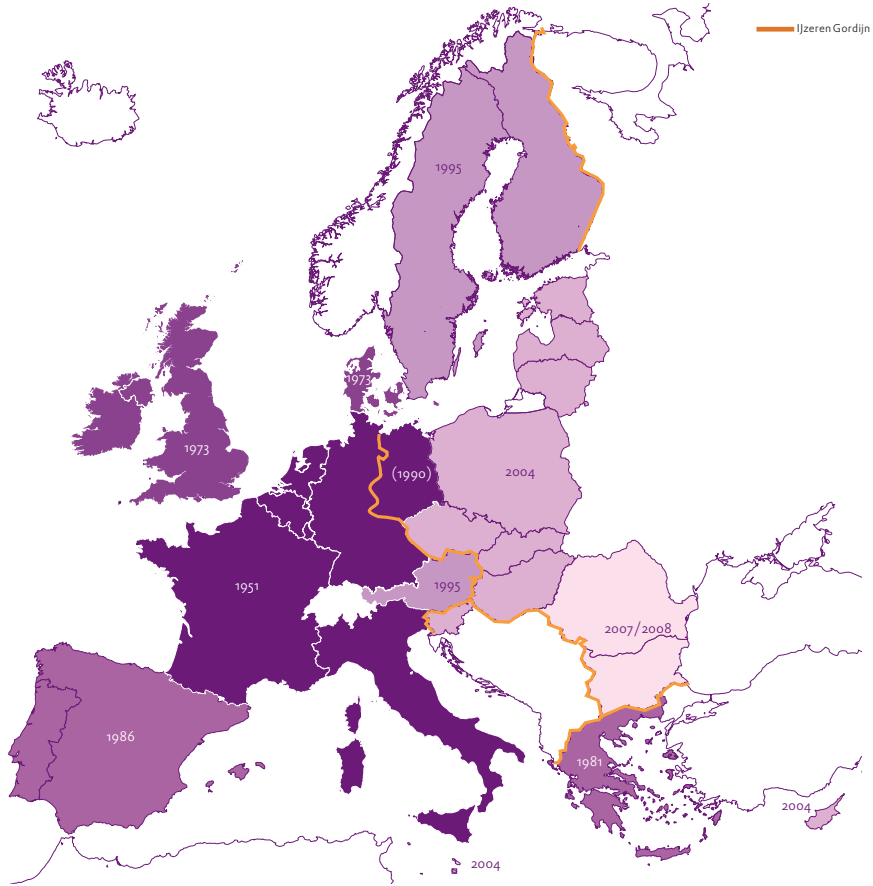
Het EU-beleid en de EG-regelgeving zijn op het terrein van milieu gericht op harmonisatie van milieueisen en -regelgeving (*level playing field*) en op het bereiken van een hoog niveau van milieubescherming zonder inbreuk te maken op het vrij verkeer van producten, diensten en kapitaal en de vrijheid van vestiging in de interne markt.

Nederland opereert tijdens de totstandkoming van EU-beleid en -regelgeving in een speelveld van 27 lidstaten, de Europese Commissie (EC) en het Europees Parlement (EP). Het eindresultaat van Europese besluitvorming is altijd een uitkomst waarmee 27 lidstaten van de Europese Unie, met een grote diversiteit aan geografische, juridische, culturele en economische karakteristieken uit de voeten moeten kunnen. In het WRR-rapport *Europa in Nederland (2007)* wordt de complexiteit van het bestuurlijke speelveld binnen de EU goed omschreven.

De Europese Unie wordt in dit rapport gedefinieerd als 'een meerlagig politiek systeem dat werkzaam is op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau. Dit systeem kenmerkt zich door een combinatie van min of meer unieke (meng)vormen van hiërarchische, communautaire en intergouvernementele bestuursvormen, naast bestuur in horizontale, veelal flexibele netwerken met wisselende coalities van belanghebbenden (zoals tussen nationale actoren en NGO's en/of tussen supra-, sub- en nationale actoren)' (WRR, 2007). Dit samenspel, dat plaatsvindt op het Europese toneel, is de context voor Nederlandse ambtenaren en bestuurders die doelen op de terreinen van milieu, ruimtelijke ordening of wonen op Europees en/of nationaal niveau willen bereiken (zie ook bijlage 2a, 2b, 2c).



Figuur 1: territoriale uitbreiding van de Europese Unie



Bron: Evers e.a. (2006), p. 223

De samenwerking in de Europese Unie heeft de afgelopen jaren tot veel discussies geleid, zowel in algemene zin als specifiek op het milieuterrein, binnen de ruimtelijke ordening en rond de woningcorporaties. Ook in de media is veel aandacht besteed aan dit onderwerp. In Nederland zijn er immers vele in het oog springende procedures geweest waarin infrastructuur- en bouwprojecten op basis van toepassing van de Vogel- en de Habitatrichtlijn en/of de luchtkwaliteitsrichtlijnen (tijdelijk) zijn stilgelegd. Het beeld in Nederland lijkt te zijn dat door de EG-regelgeving Nederland 'op slot gaat' en er geen (economische) ontwikkeling meer mogelijk zou zijn. Dat beeld is niet terecht en wijst als oorzaak voor de belemmeringen die zich hebben voorgedaan ten onrechte naar Brussel, de milieubeweging of de Raad van State.

Voor een evenwichtiger beeld en een effectievere strategie om met de ondervonden dilemma's om te gaan, gaat de VROM-raad op zoek naar een verklaring voor het feit dat de geconstateerde problemen zich vooral in Nederland en niet elders hebben voorgedaan. Gezien het feit dat Nederland niet het enige gebied in Europa is met een hoge milieudruk, hoge bevolkingsdichtheid en een deltaligging rijst de vraag of niet juist de cumulatie van een aantal specifieke Nederlandse karakteristieken en door Nederland gemaakte keuzes bepalend zijn voor de effecten die het Europees recht en beleid op het beleidsterrein van het ministerie van VROM hebben.

Voor dit advies worden vijf actuele cases geanalyseerd en wordt nagegaan welke rol de Nederlandse karakteristieken daarin spelen of kunnen gaan spelen. Bekeken wordt in welke mate nationale kenmerken en nationale keuzes bepalend zijn geweest voor effecten van EU-beleid en -regelgeving op de desbetreffende beleidsterreinen. Vanuit de gedachte dat een vergelijkbare impact van EG-regelgeving te verwachten zou zijn in een aantal andere EU-lidstaten (bijvoorbeeld de Po-vlakte, het Roergebied en Rijn-Maingebied, Vlaanderen voorzover het de milieuregelgeving betreft en de Scandinavische landen voorzover het de sector wonen betreft), is daarbij ook gezocht naar uitkomsten van vergelijkende studies.

21

In de afgelopen jaren is vanuit verschillende invalshoeken nagedacht over verbeteringen in de omgang met de Europese invloed op het Nederlandse beleid en is een reeks belangwekkende adviezen verschenen. Zo heeft de SER de gevolgen in Nederland van een drietal milieurichtlijnen geanalyseerd: de Habitatrictlijn, de Eerste dochterrichtlijn luchtkwaliteit en de Kaderrichtlijn water. Deze raad constateert dat juist Nederland met zijn ligging aan een delta van rivieren, in een Europees kerngebied van economische activiteiten, extra baat heeft bij een coördinatie van het milieubeleid door de EU. Juist de bijzonder hoge milieudruk in Nederland en de stroomafwaartse ligging hebben tot gevolg dat een goede afstemming tussen Europese milieukwaliteitsnormen en Europese en nationale bronmaatregelen voor Nederland van bijzonder belang is. Een goede analyse van de maatregelen die nodig zijn om aan de kwaliteitsnormen en andere Europese eisen te voldoen en een gedegen maatschappelijke kosten-batenanalyse heeft echter voorafgaand aan het vaststellen van de onderzochte richtlijnen niet plaatsgevonden. De SER beveelt dan ook aan om in de toekomst een dergelijke analyse wel te maken en parallel aan de totstandkoming of wijziging van een richtlijn een meebewegend uitvoeringsplan op te stellen. Op deze wijze moeten vroegtijdig mogelijke knelpunten op het spoor worden gekomen. Het SER-advies beantwoordt echter niet de vraag of en waarom de gevolgen van milieurichtlijnen voor Nederland verschillen van de gevolgen voor andere landen met een hoge milieu-



druk of een benedenstroomse ligging. Met die vraag gaat dit voorliggende advies wel verder.

Het rapport van de WRR *Europa in Nederland* analyseert de problemen met EU-beleid in Nederland en onderzoekt of er aanwijzingen zijn voor het bestaan van een (diepliggend) vraagstuk van legitimiteit, ofwel aanvaardbaarheid, van het EU-beleid op de langere termijn. Zowel de analyse als de oplossingen worden benaderd vanuit een model van vier bronnen van legitimiteit: resultaten, vertegenwoordiging, verantwoording en identificatie. De WRR constateert dat er een groeiende behoefte ontstaat aan legitimering van EU-beleid via aanvullende processen van vertegenwoordiging, verantwoording en identificatie. Daarnaast is het EU-beleid zo divers geworden dat het niet meer te vatten is onder een enkel thema of project dat bovendien weinig omstreden is. De voorstellen in het WRR-rapport bieden een palet aan instrumenten waaruit politiek en bestuur kunnen putten. Het WRR-advies laat zien dat in een sterk veranderd en gegroeid Europa de verantwoordelijkheid van nationale politici in de verbinding van Europees beleid met de Nederlandse politiek veel belangrijker is geworden dan zij zelf lang dachten.

Vanuit reeds verschenen adviezen zijn meerdere maatregelen ter verbetering van de Nederlandse inbreng in Brussel al genomen. Ook binnen de EU zet de Europese Commissie met onder meer de *better regulations*-discussie in op verbeteringen in totstandkoming en omzetting van EU-beleid en -regelgeving. De actuele stand van zaken van deze discussie is via expertgesprekken en via de deelnemers aan de expertmeeting zo goed mogelijk meegenomen in dit advies.







# 3 Karakterisering Nederland binnen Europa

## 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt stil gestaan bij de karakteristieken van Nederland die voor de doorwerking van EU-regelgeving op de VROM-terreinen van belang zijn. Deze karakteristieken worden bekeken voor Nederland in de context van de Europese Unie. Daarmee ligt de focus dus op de verschillen en overeenkomsten tussen Nederland en de andere 26 lidstaten van de Europese Unie. Daarnaast wordt een eerste handreiking geboden, welke karakteristieken mogelijk een rol kunnen spelen in de beleidsprocessen binnen de Europese Unie en welke vooral voor discussies in eigen land relevant zijn.

## 3.2 Karakteristieken

25

### 3.2.1 Geografie

#### *Deltaligging/polderlandschap*

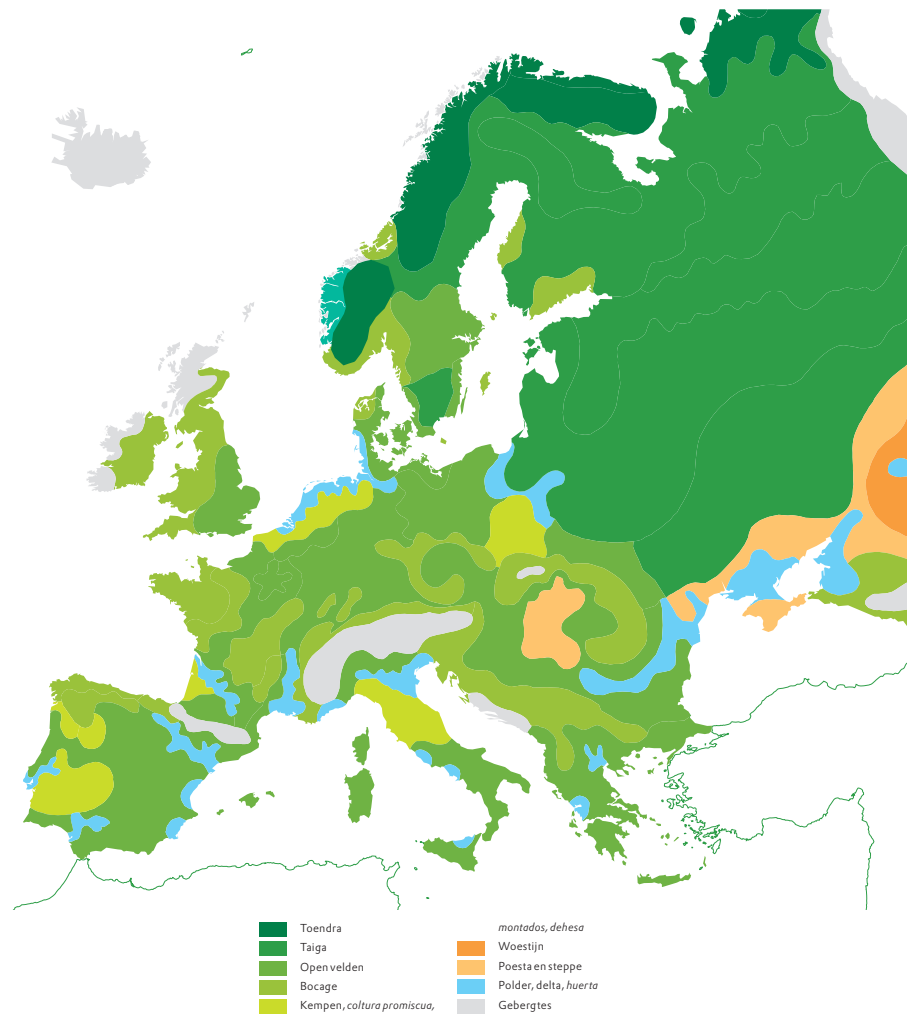
Als gevolg van haar deltaligging en haar polderlandschap heeft Nederland altijd een belangrijke relatie gehad met water. De Nederlandse kennis van watermanagement is zelfs een belangrijk exportproduct geworden. Dankzij haar ligging heeft Nederland ook een belangrijke handelspositie kunnen bemachtigen waarbij de havens bijdragen aan de status van Nederland als transportland.

De Nederlandse lage ligging maakt haar tegelijkertijd kwetsbaar: enerzijds voor overstromingen, anderzijds voor afname van de waterkwaliteit door vervuiling in bovenstroomse gebieden. Deze geografische positie van Nederland maakte EU-beleid en regelgeving ten aanzien van hoogwater een door Nederland gewenst EU-beleidsonderwerp. Dit komt terug in de case Hoogwaterrichtlijn in hoofdstuk 4 en bijlage 1c.

Delta/polderlandschappen komen ook in andere Europese landen voor (Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Polen, Portugal, Roemenië en Spanje). Het relatieve oppervlakte delta/polderlandschappen is in deze landen echter veel kleiner dan in Nederland en deltalandschappen zullen daar dan ook eerder regionale dan nationale betekenis hebben (zie figuur 2).



Figuur 2: landschapstypen



Bron: Evers e.a. (2006), p. 41

De geografische verscheidenheid in Europa is groot. In de EG-regelgeving, zoals bijvoorbeeld bij de vaststelling van milieukwaliteitsnormen, wordt meestal niet gedifferentieerd tussen lidstaten of typen gebieden (zie case luchtkwaliteit). Bij de NEC (*National Emission Ceilings*)-richtlijn, waar emissieplafonds per lidstaat worden afgesproken, wordt bij de berekening van plafonds wel met indicatoren voor geografische verscheidenheid gewerkt. Ook bij de uitwerking van de kwaliteitseisen op grond van de kaderrichtlijn water wordt tot op zekere hoogte rekening gehouden met regionale geografische kenmerken.

### ***Bevolkingsdichtheid***

Nederland heeft (gezien haar inwonertal) een relatief klein oppervlak ter beschikking om alle verschillende activiteiten te ontplooiën (zie figuren 3 en 4).

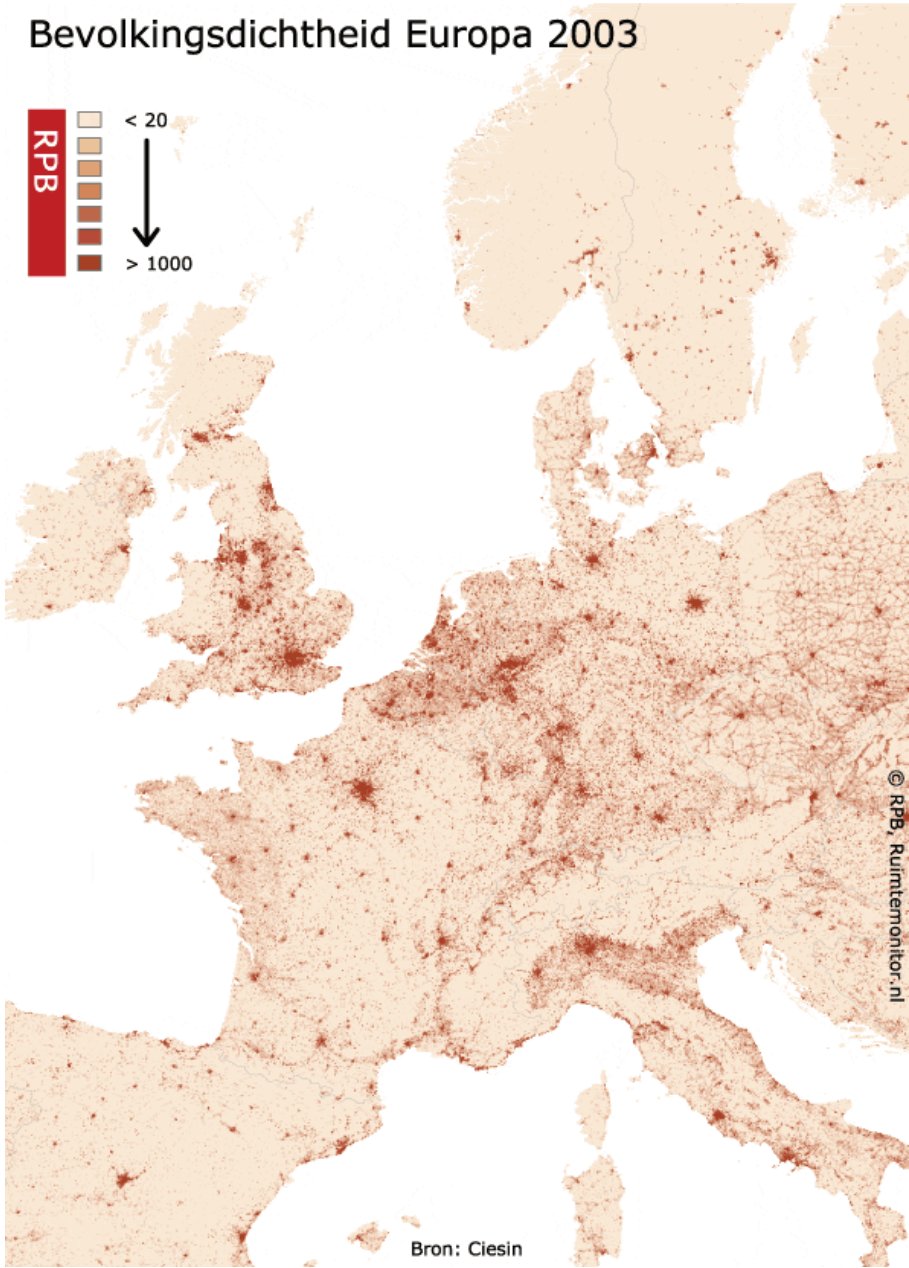
De beschikbare ruimte moet worden gebruikt voor het huisvesten van mensen, het ontplooiën van economische activiteiten, het vervoeren van mensen en producten, recreëren en nog veel meer. Al deze activiteiten leggen beslag op de beperkte ruimte. In Nederland moet daarom een continue (belangen-)afweging gemaakt worden over de inzet van de beperkte ruimte. Een ander gevolg van de hoeveelheid (economische) activiteiten binnen de beperkte ruimte is dat Nederland te maken heeft met een hoge milieudruk (zie figuur 5 en 6).

Binnen Europa is Nederland niet het enige gebied dat te maken heeft met een hoge bevolkings- en activiteitendichtheid. Ook landen als België, Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië en Italië kennen gebieden met een hoge dichtheid. Het zijn echter, met uitzondering van België, slechts regio's (Noordrijn-Westfalen, de Po-vlakte, gebieden rond Londen en Parijs) en geen lidstaten die een vergelijkbare situatie met betrekking tot ruimtedruk kennen.

De hoge dichtheid in Nederland maakt (ruimtelijk) plannen bijzonder noodzakelijk. De planningscultuur op het gebied van ruimtelijke ordening zoals we die in Nederland kennen is uniek. Hieraan gelieerd is in Nederland het integraal denken sterk ontwikkeld: de beperkte ruimte maakt dat een bepaald besluit vaak ook gevolgen heeft voor een geheel andere sector, zo hebben milieukwaliteitsnormen bijvoorbeeld consequenties voor het gebruik van de ruimte.

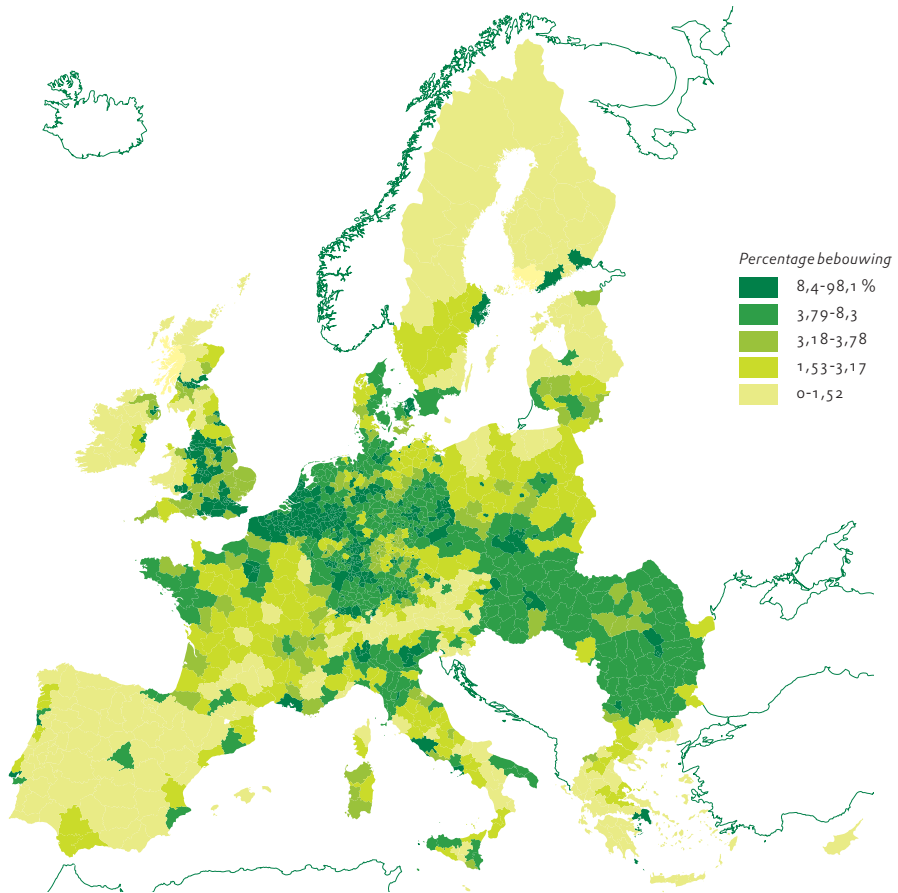


Figuur 3: bevolkingsdichtheid



Bron: Van der Schuit e.a. (2006), p. 30

Figuur 4: verstedelijkingsintensiteit



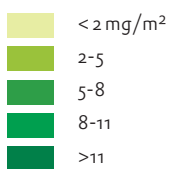
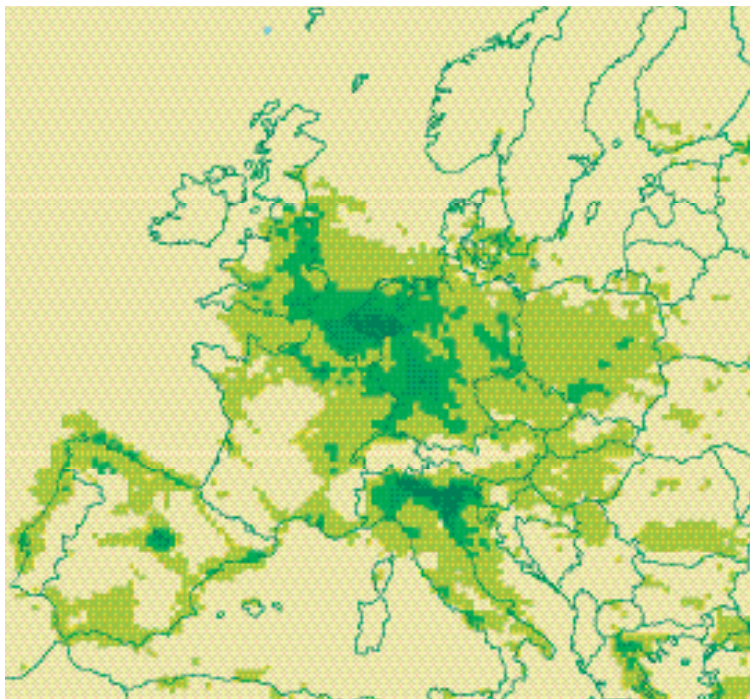
Bron: Evers e.a. (2006), p. 20



*Figuur 5 als voorbeeld voor hoge milieudruk*

Gemiddelde NO<sub>2</sub> concentratie in de periode mei tot en met september 2005.

Bron: MNP (2005)



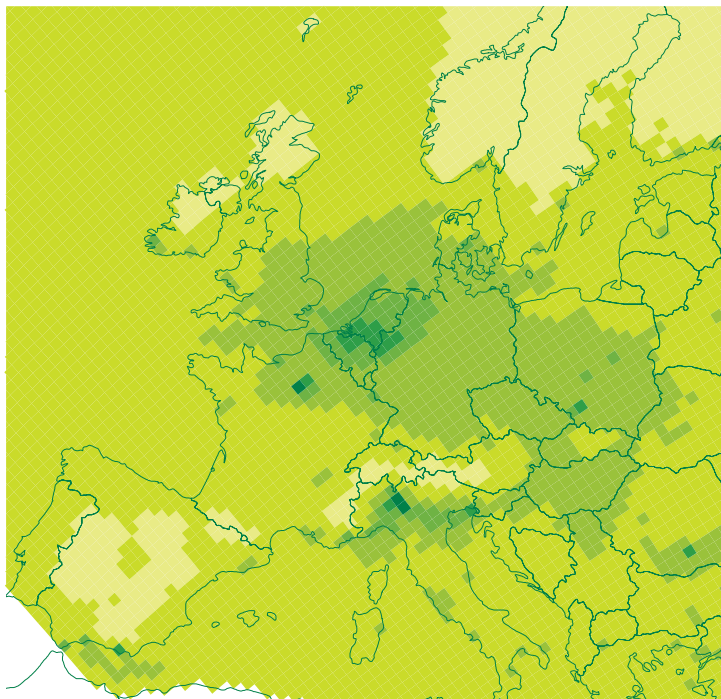
Bron: Evers e.a. (2006), p. 49



*Figuur 6 als voorbeeld voor hoge milieudruk*

---

Gemiddelde fijnstofconcentratie. Bron: MNP (2005)



< 5 µg/m<sup>3</sup>  
5-10

Bron: Evers e.a. (2006), p. 49



### 3.2.2 Economie

#### **Welvarend**

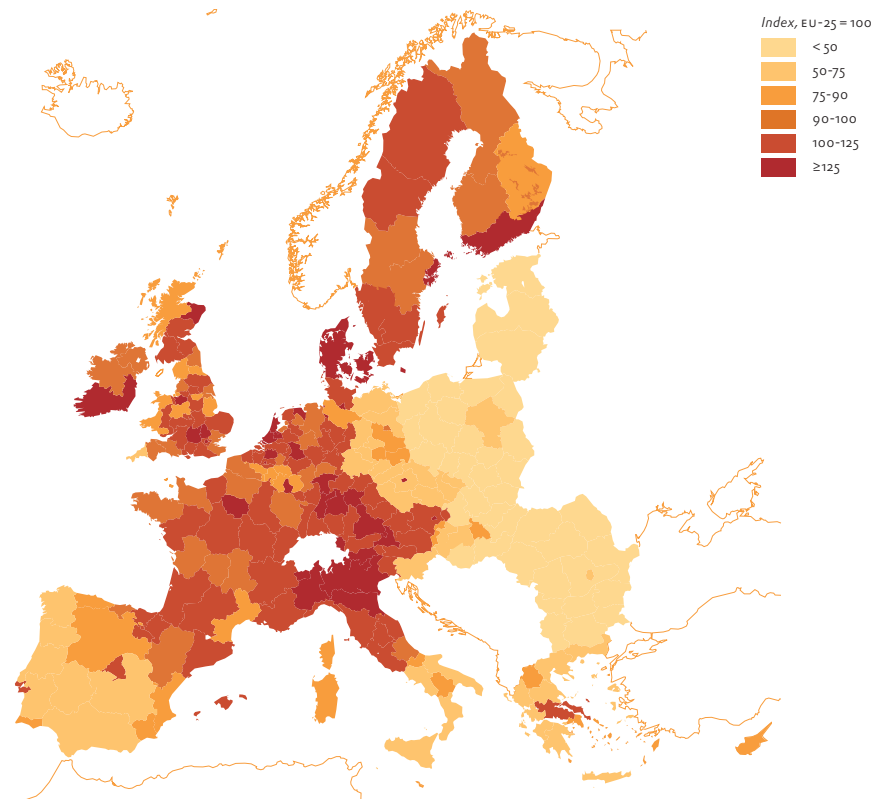
Nederland is een welvarend land, vergelijkbaar met enkele andere Noordwest-Europese landen (zie figuur 7). Hoewel Nederland in het directe betaalverkeer met de Europese Unie nettobetaler is, zijn de indirecte (economische) voordelen die Nederland door haar lidmaatschap van de Europese Unie heeft, groot. Zo schat het CPB, in de publicatie *Marktplaats Europa*, dat de welvaart als gevolg van Europese economische integratie 10% hoger ligt dan in een situatie zonder interne Europese markt. Dat betekent dat een Nederlander met een modaal inkomen van € 30.000,- daarvan op jaarbasis € 3000,- te danken heeft aan de Europese samenwerking (CPB, 2007). In het directe betaalverkeer met de Europese Unie betaalde Nederland in 2004 per hoofd van de bevolking € 125,-<sup>3</sup> (Ministerie van Financiën, 2007).

#### **Handel, transport, industrie en agrarische sector**

Internationale handel heeft van oudsher een grote rol gespeeld in de Nederlandse economie. Nederland beschikt over een open economie, het aandeel van handel in de nationale economie is in vergelijking met andere landen zeer hoog (zie figuur 8). Europese economische samenwerking is voor Nederland dan ook van groot belang, zeker gezien het feit dat Nederland een relatief klein land is en de nationale afzetmarkt daardoor beperkt. De Europese interne markt (en het wegvallen van de importbeperkingen die daarbij hoort) heeft ook de rol van de Rotterdamse havens (en Nederland als distributieland) versterkt (zie figuur 9). Zou bijvoorbeeld het importeren van Nederland naar Duitsland ingewikkelder zijn, dan zouden producten wellicht direct bij de Hamburgse haven worden afgeleverd. Nederland heeft veel energie-intensieve industrie en een belangrijke agrarische sector. Deze economische activiteiten vormen, zeker in combinatie met de beperkte ruimte, een belasting voor het milieu.

<sup>3</sup> Nettosaldo: het verschil tussen de directe bijdragen aan de EU en de directe bijdragen die van de EU ontvangen worden.

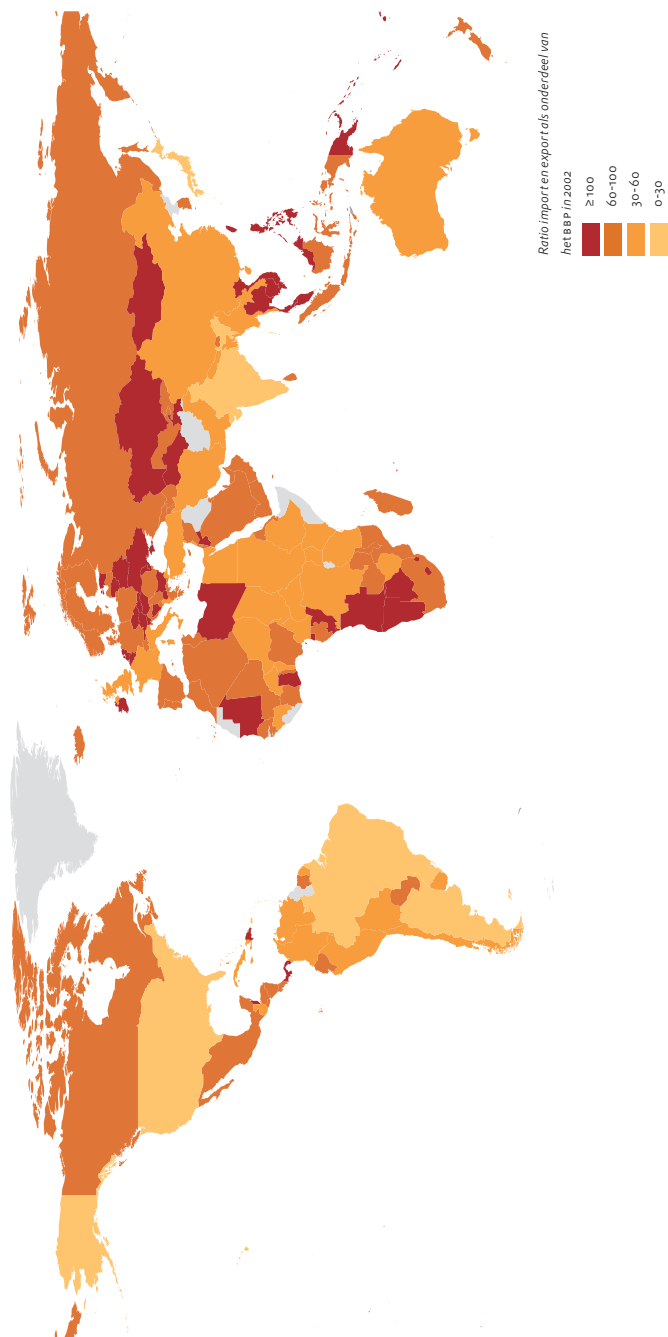
*Figuur 7: BBP per inwoner in 2001*



Bron: Evers e.a. (2006), p. 154

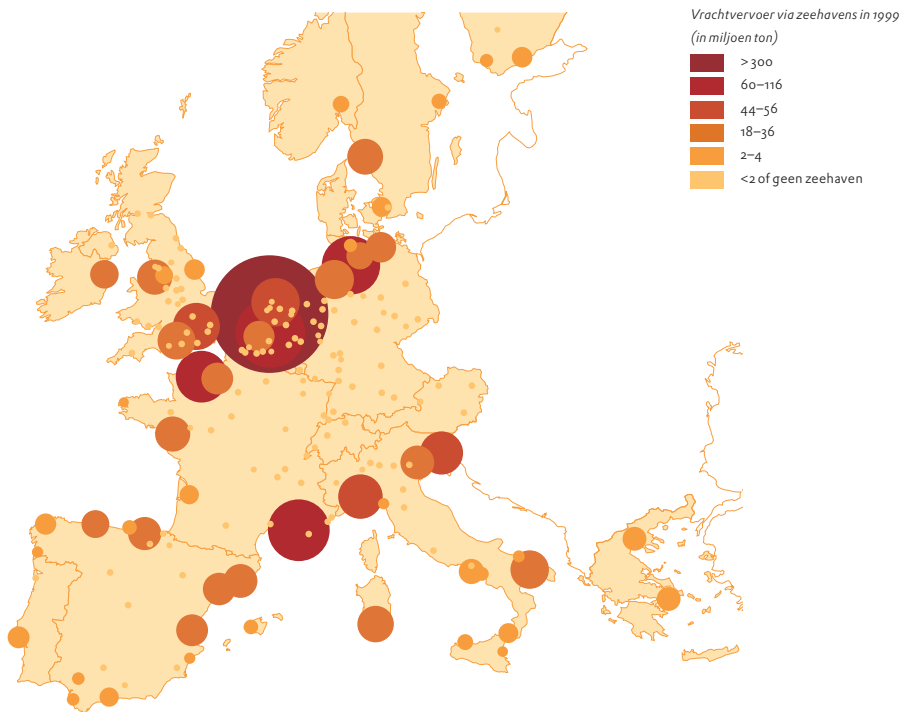


Figuur 8: belang van de handel in de nationale economie in 2002



Bron: Evers e.a. (2006), p. 164

Figuur 9: de grootste havens van Europa in 2003



Bron: Evers e.a. (2006), p. 198

### 3.2.3 (Bestuurlijke) Cultuur

In vergelijking met andere Europese landen hecht men binnen de Nederlandse cultuur relatief weinig waarde aan hiërarchie, is men sterk gericht op individuele vrijheden, is de rol van religie beperkt en is men over het algemeen progressiever (Dekker *et al.*, 2006). Binnen Europa zijn vooral de Scandinavische landen vergelijkbaar. De nieuwe EU-lidstaten en de mediterrane landen vormen wat onzekerheidsvermijding en masculiniteit betreft, veelal de tegenpolen van Scandinavië. Aan deze benadering van nationale culturen ligt het onderzoek van Hofstede (Dekker *et al.*, 2006) ten grondslag. In het onderzoek van Hofstede worden nationale culturen op vijf waardendimensies vergeleken: machtsafstand, onzekerheidsvermijding, individualisme, masculiniteit en langetermijoriëntatie. Culturele diversiteit op deze waardendimensies kan zich vertalen in tegenstrijdige opinies over de inhoud van gemeenschappelijk (EU)beleid, over de wijze waarop daarover moet worden gesproken en over de manier waarop maatregelen moeten worden uitgevoerd. Grote machtsafstand, ruime onzekerheidstolerantie, hoog individualisme en hoge feminiteit gaan bijvoorbeeld samen met spreading van



verantwoordelijkheden over zo laag mogelijke gremia, vermijding van het vastleggen van maatregelen in gedetailleerde regelgeving, een voorkeur voor alleen algemene beginselen formuleren en het prioriteren van zorg- en welzijnsissues in nauwe samenspraak met alle partijen (Dekker *et al.*, 2006). Bij de vraag of en hoe een beleidsonderwerp op Europees niveau geregeld zou moeten worden, worden dergelijke discussies veelvuldig gevoerd. Bestuurlijke voorkeuren en tradities van een lidstaat blijken een belangrijke factor te zijn bij de implementatie van EG-regelgeving.

Wat betreft gedrag lijkt een noord-zuidgrens te bestaan. Waar de noordelijke landen zakelijker en directer zijn, zijn de zuidelijke landen geneigd wat langer beleefdheden uit te wisselen alvorens ter zake te komen. Allianties met Noordwest-Europese landen zijn voor Nederland, cultureel gezien, dan ook makkelijker te sluiten.<sup>4</sup>

Er zijn grote verschillen tussen de lidstaten als het gaat om omzetting, vergunningverlening en handhaving. Op het gebied van handhaving zijn slechts enkele kwantitatieve vergelijkingen beschikbaar.<sup>5</sup> Wel bestaat het IMPEL-netwerk<sup>6</sup>, een informeel netwerk gericht op *implementation and enforcement of environmental law*. Dit netwerk van beleidsmakers, uitvoerders en handhavers op milieugebied in de EU-lidstaten poogt door het uitwisselen van *good practices*, het houden van gezamenlijke inspecties en door onder meer het ontwikkelen van trainingen, handhaving van EG-milieuregelgeving op een hoger plan te krijgen. Voor veel lidstaten geldt dat de onderhandelaars (nationaal) in Brussel enerzijds en de uitvoerders en handhavers (vaak regionaal georganiseerd) anderzijds nauwelijks contact met elkaar hebben. Dit vergroot aanzienlijk de kans dat uiteindelijk de uitvoering en handhaving in de lidstaten tekort zal schieten. Van landen als Griekenland en Portugal is bekend dat er heel weinig middelen op milieuhandhaving worden ingezet (de nationale milieuinspecties van Portugal en Griekenland, beide belast met een veelheid van milieutaken, beschikken over slechts 25 inspecteurs). De (twaalf) nieuwe lidstaten hebben een wat legalistische instelling ten aanzien van uitvoering en handhaving. De Europese regelgeving is omgezet, maar het is nog de vraag of er in de praktijk ook echt iets mee gedaan wordt.

4 Interessant hierbij is dat de Europese Unie in oorsprong nogal 'zuidelijk' van opzet is. De EU heeft bijvoorbeeld een duidelijk hiërarchische organisatiestructuur. Wanneer iemand bij de EU wil werken moet deze een *concours* afleggen (een soort examen). Dit is in zuidelijke landen een heel normaal gebruik, terwijl dat voor Nederlandse begrippen eigenlijk uniek is.

5 Zie COM(2007) 707: mededeling van de commissie over de toetsing van aanbeveling 2001/331/EG betreffende minimum criteria voor milieu-inspecties in de lidstaten en bijbehorende annex en onderzoeksrapporten van het IMPEL-TFS seaport project inzake *illegal waste shipments*.

6 <http://ec.europa.eu/environment/impel>

In Nederland en met name de Scandinavische landen, Duitsland en Oostenrijk wordt wel steviger ingezet op daadwerkelijke uitvoering en handhaving.

Via IMPEL wordt met steeds meer succes geprobeerd binnen de EU tot een vrijwillige kwaliteitsverbetering van de handhaving te komen.

### 3.2.4 Juridisch systeem

#### ***Ruim gebruik van rechtsbeschermingsmogelijkheden***

Uit onderzoek blijkt dat het ruime gebruik van rechtsbeschermingsmogelijkheden een algemeen Nederlands kenmerk is, tenminste op het terrein van het milieu- en omgevingsrecht. In de casestudie over luchtverontreiniging (zie hoofdstuk 4 en bijlage 1a) wordt geconstateerd dat de administratieve rechtspraak over dit onderwerp een veel belangrijkere plaats inneemt en een veel grotere invloed heeft dan in de ons omringende lidstaten. Niet alleen het aantal rechterlijke procedures waarin luchtkwaliteitseisen een beslissende rol speelden is een veelvoud hoger dan in welke andere EU-lidstaat ook. Doordat de rechter veelvuldig om een oordeel wordt gevraagd en een uitspraak moet doen over de gevolgen van bepalingen uit de EG-luchtkwaliteitsrichtlijnen groeit ook het bewustzijn in een breed publiek dat luchtkwaliteitsnormen bepalend kunnen zijn voor de kansen tot realisatie van bepaalde projecten.

In onderzoek over de toepassing van artikel 6 Habitatrichtlijn werd geconstateerd dat er in Nederland in de desbetreffende periode meer dan honderd uitspraken over de betekenis van deze bepaling voor concrete projecten waren gepubliceerd, terwijl in de andere vijf onderzochte landen slechts één tot enkele rechterlijke uitspraken zijn geweest. Alleen Duitsland vormt een uitzondering. Daar zijn eveneens veel rechterlijke uitspraken over de betekenis van artikel 6 Habitatrichtlijn verschenen, zij het wel duidelijk minder dan in Nederland, zelfs als men geen rekening houdt met het feit dat Duitsland vele malen groter is dan Nederland (Backes *et al.*, 2006).

Dit beeld wordt verder bevestigd door onderzoeken naar rechtspraak die door beroepen van milieuorganisaties tot stand zijn gekomen. In heel Duitsland zijn in de periode 1996- 2001, dus in zes jaar, in totaal (slechts) 110 beroepen van Niet-Gouvernementele Organisaties (NGO's) door rechters behandeld. Daarvan waren er negen succesvol en nog eens twintig gedeeltelijk succesvol, dus in totaal ongeveer een kwart tenminste gedeeltelijk succesvol (Dross, 2005). Ook in Vlaanderen was het aantal beroepen door milieuorganisaties in de genoemde periode niet hoog. Tussen 1995 en 2001 waren dat in totaal 101 zaken, waarvan 35% tenminste deels door de NGO's zijn gewonnen.

In Nederland daarentegen zijn in dezelfde periode door NGO's naar schatting jaarlijks tussen 370 en 960 procedures in milieurechtelijke zaken voor de admini-



stratieve rechter gevoerd. Dit zijn in totaal grof geschat dus zo'n drieduizend procedures. Daarbij moet worden bedacht dat de Duitse bevolking meer dan vijf keer groter is dan de Nederlandse en het Duitse grondgebied ongeveer acht keer het Nederlandse beslaat. Het aantal beroepen is in Nederland dus ongeveer een factor driehonderd hoger dan in Duitsland. In meer dan 50% van de gevallen zijn de NGO's in Nederland succesvol (Verschuuren, 2005). Ook ten opzichte van andere landen wordt in Nederland een veelvoud vaker door milieuorganisaties beroep ingesteld tegen bestuursrechtelijke besluiten.

### ***Verschillen in inspraak- en rechtsbeschermingsmogelijkheden***

Wat is nu de oorzaak van de grote getalsmatige verschillen met betrekking tot de functie van de bestuursrechter op het terrein van het Europese milieurecht? Een deel van deze verschillen laat zich zeker verklaren door ruime of minder ruime juridische mogelijkheden voor particulieren en milieugroepen om in bezwaar te gaan of beroep bij de rechter in te stellen. Terwijl het in een groot aantal landen, zoals Vlaanderen, Zweden, Groot-Brittannië en ook Nederland, voldoende is dat een appelland door een besluit in zijn belangen wordt geraakt, dus belanghebbende is, zijn het Duitse en het Oostenrijkse recht aanzienlijk strenger. Het Duitse en Oostenrijkse recht vereisen dat de appelland een recht aanvoert dat door overheidshandelen mogelijk(er) in het gedrang komt (bijvoorbeeld een eigendomsrecht dat rechtstreeks beperkt wordt). Het overheidsbesluit wordt vervolgens ook alleen getoetst voor zover dat recht aan de orde is (bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste of *Schutznormtheorie*). Alleen als een wet mede dient ter bescherming van de belangen van diegene die om rechtsbescherming verzoekt, kan uit de desbetreffende wettelijke bepaling een recht worden afgeleid. Zo hebben bijvoorbeeld alle normen uit het natuurbeschermingsrecht niet tot doelstelling individuen te beschermen, maar dienen deze normen uitsluitend het algemeen belang. Particulieren kunnen daarom uit het natuurbeschermingsrecht geen rechten afleiden en zich daar ook niet op beroepen. Ook al neemt het bestuur een besluit dat klaarblijkelijk in strijd is met natuurbeschermingsrechtelijke bepalingen, dan nog kan dat in beginsel niet aan de orde worden gesteld bij een rechter.<sup>7</sup> NGO's, waaronder milieuorganisaties, hadden tot voor kort, afgezien van uitzonderingen in het natuurbeschermingsrecht, in het geheel geen bezwaar- en beroepsmogelijkheden. Tenzij zij, net als een willekeurige particulier, ter zake subjectief publiekrechtelijke rechten kunnen aantonen, bijvoorbeeld door gronden te bezitten naast een te vergunnen installatie.

<sup>7</sup> Dat kan alleen voorzover het aan de orde zijnde overheidshandelen gevolgen heeft voor eigendommen van een klager. Dan geeft echter niet het natuurbeschermingsrecht, maar het eigendomsrecht een rechtspositie die bezwaar en beroep mogelijk maakt.



Op de beperkingen van de toegang tot de rechter geldt één belangrijke uitzondering: indien iemand zich op een grondrecht kan beroepen dat door het besluit zou kunnen worden aangetast, dan kan hij doorgaans verlangen dat deze aantasting slechts op grond van rechtmatige besluiten geschiedt. Het relativiteitsvereiste en de *Schutznormtheorie* gelden dan dus niet.

### ***Gevolgen voor implementatie van EG-rechtelijke verplichtingen***

Interessant is hierbij dat de procedurele beperkingen in het beroepsrecht in Duitsland en Oostenrijk ook materiële gevolgen voor bepaalde normen uit EG-richtlijnen lijken te hebben. Indien men alleen geldend kan maken dat een besluit de eigen rechten van de klager beperkt, dan kan bijvoorbeeld slechts worden aangevoerd dat op de plaatsen waar de klager zich regelmatig significant lang ophoudt niet wordt voldaan aan de kwaliteitsgrenswaarden die mede dienen om de klager te beschermen. Geen appellant kan aanvoeren dat in een weiland of in de berm van een snelweg niet aan de grenswaarden wordt voldaan. Dat is een, uit oogpunt van rechtsbescherming, irrelevante vraag, want op die plekken dienen de normen niet ter bescherming van de klager. Feitelijk heeft dat tot gevolg dat het bestuur alleen daar meet of de luchtkwaliteit berekent, waar rechten van particulieren in het geding kunnen zijn. Ook al is Europeesrechtelijk duidelijk dat overal, dus ook in een weiland en langs een openbare weg, aan de luchtkwaliteits-eisen moet worden voldaan, de vraag of dat het geval is, is in Oostenrijk en Duitsland volstrekt irrelevant en wordt ook niet gesteld.<sup>8</sup> In Nederland daarentegen let de rechter, indien een belanghebbende daarom verzoekt, er wel op of overal aan de grenswaarden uit de richtlijnen wordt voldaan. Thans zijn de lokale overschrijdingen van grenswaarden voor fijn stof, zoals in hoofdstuk 4 zal blijken, echter voornamelijk te vinden in de nabijheid van drukke snelwegen en binnenstedelijke hoofdstraten. Voor de toelaatbaarheid van projecten is het dus zeer relevant of het systeem van rechtsbescherming verzekert dat de EG-rechtelijke eis dat overal aan de grenswaarden wordt voldaan toegepast en gehandhaafd wordt (zoals in Nederland), of dat het rechtsbeschermingsstelsel tot gevolg heeft dat noch bestuur, noch rechter het van enig belang vinden of overal aan de grenswaarden wordt voldaan en er alleen op gefocust zijn dat dit gebeurt voor zover het gaat om plaatsen waar particulieren een recht op schone lucht geldend kunnen maken. Dat zijn in de praktijk locaties waar een potentiële klager woont of zich anderszins permanent ophoudt.

---

8 Zie ook Koch, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2007, p. 369 e.v.



### **Andere oorzaken voor verschillen**

Een verder aandachtspunt is de langere doorlooptijd van de rechtszaken in vele andere landen. Zo kent het administratief beroep in Duitsland drie instanties. Het kan vele jaren duren totdat een zaak helemaal uitgeprocedeerd is indien gebruik wordt gemaakt van alle instanties. Dat verklaart waarom in de eerste uitspraken over luchtkwaliteitseisen van het Duitse Bundesverwaltungsgericht die eind 2004 en in de loop van 2005 zijn verschenen, doorgaans besluiten aan de orde zijn die in de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw zijn genomen. De rechter oordeelt echter altijd over het recht dat van toepassing was op het tijdstip dat een besluit werd genomen. De vraag of EG-rechtelijke normen correct zijn omgezet en juist worden toegepast, krijgt de hoogste Duitse bestuursrechter dus pas te beoordelen vele jaren nadat de EG-rechtelijke norm van kracht is geworden. In milieurechtelijke zaken in Nederland beslist de hoogste administratieve rechter, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, in de regel uiterlijk één jaar nadat een besluit is genomen. De vraag of aan EG-rechtelijke verplichtingen wordt voldaan, ligt dus vele jaren eerder op het bord van de hoogste Nederlandse administratieve rechter. In Vlaanderen lijkt de proceduretijd nog langer dan in Duitsland en werd dit aangegeven als een van de belangrijkste redenen waarom Vlaamse milieuorganisaties slechts uiterst zelden een beroep op de rechter doen, hoewel ze juridisch daarvoor dezelfde ruime mogelijkheden hebben als organisaties in andere landen, zoals Nederland. In Groot-Brittannië is het niet de lange proceduretijd, maar lijken het de hoge kosten te zijn die particulieren en organisaties weerhouden zich tegen onrechtmatig handelen van de overheid te weren door beroep te doen op de administratieve rechter.

De ruime of beperktere wettelijke mogelijkheden tot toegang tot de rechter, het verschil in kosten van een dergelijk beroep en de kortere of langere doorlooptijd van beroepsprocedures kunnen echter slechts voor een deel verklaren waarom de rol van de administratieve rechtspraak bij de toepassing en handhaving van Europeesrechtelijke milieunormen in de lidstaten zo verschillend is. Voor een belangrijk deel lijkt daarnaast ook sprake te zijn van verschillende maatschappelijke gewoontes. In Vlaanderen bijvoorbeeld is de toegang tot de rechter even ruim geregeld als in Nederland. Toch wordt daar veel minder beroep ingesteld tegen milieurechtelijke of ruimtelijke besluiten en wordt veel zeldzamer voor de rechter een beroep gedaan op uit EG-milieurichtlijnen voortvloeiende rechten. Zo is in Vlaanderen geen enkele uitspraak gevonden waarin beroep wordt gedaan op de kwaliteitseisen met betrekking tot fijn stof en stikstofoxiden, hoewel de grenswaarden voor beide stoffen daar tenminste in bepaalde regio's duidelijk worden overschreden. Het vragen van een administratiefrechtelijke uitspraak in milieuzaken is in Vlaanderen gewoon veel minder in beeld bij milieuorganisaties

en belanghebbenden, dan in Nederland. Ook de Nederlandse cijfers tonen aan dat culturele factoren belangrijk zijn. Zo is het aantal door organisaties ingestelde beroepen in milieuzaken in Nederland bijvoorbeeld sinds 2002, na de moord op Fortuyn door een milieurechtelijke activist, met ongeveer de helft terug gegaan (Verschuuren, 2005).

### ***Definitieve geschillenbeslechting?***

Er lijken ook verschillen te zijn in de mate waarin een rechterlijke uitspraak leidt tot een definitieve beslechting van een omgevingsrechtelijk geschil. Als de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een bouw- of milieuvergunning of ander omgevingsrechtelijk besluit vernietigt, dan gebeurt dat heel vaak om formele redenen. Er is met bepaalde gegevens onvoldoende rekening gehouden of de motivering van een besluit is niet draagkrachtig genoeg. Het besluit moet dan opnieuw de voorbereidingsprocedure doorlopen, wordt opnieuw genomen en is opnieuw onderhevig aan rechtsbescherming, terwijl de inhoud van het besluit niet zelden hetzelfde blijft.

Ondanks het ontbreken van gedegen onderzoek bestaat de indruk dat buitenlandse rechters meer mogelijkheden hebben of meer gebruik maken van mogelijkheden om geschillen definitief te beslechten. Ook lijken rechters in enkele andere lidstaten eerder een besluit in stand te laten dat slechts een formeel gebrek heeft als dat geen gevolgen heeft voor de inhoud van het besluit.

41

### ***De burger als handhaver van Europees recht: Nederland Europees kampioen?***

Al met al is te constateren dat de mogelijkheden om in bezwaar te gaan tegen ruimtelijke ordenings- en milieubesluiten en daarbij uit het Europees recht voortvloeiende vereisten geldend te maken, in de EU-lidstaten verschillen. Ook zijn er wezenlijke verschillen te constateren in de mate waarin van deze rechten door particulieren en milieuoorganisaties gebruik wordt gemaakt. Nederland lijkt wat dat betreft in Europa een bijzondere positie in te nemen. De juridische mogelijkheden om in bezwaar en beroep te gaan zijn redelijk ruim, zij het niet ruimer dan in sommige andere lidstaten. De gerechten werken bovendien uiterst efficiënt. De periode tussen het maken van bezwaar en een eindbeslissing door de hoogste administratieve rechter is in Nederland, vergeleken met andere Europese landen, zeer kort. Daarentegen lijkt het geschiloplossend vermogen van de Nederlandse administratieve rechtspraak slechts beperkt. Vaak worden besluiten alleen om formele redenen vernietigd. Ten slotte lijkt van deze redelijk ruime mogelijkheden ook veel meer gebruik te worden gemaakt dan in andere landen. Deze bijzondere positie van Nederland lijkt aanzienlijke gevolgen te hebben voor de betekenis en



handhaving van het Europees milieurecht in de praktijk. De Europese Commissie heeft herhaaldelijk benadrukt dat juist de burger en de nationale rechtsbeschermingsmogelijkheden bij gebrek aan een communautair handhavingsapparaat een belangrijke functie hebben bij het streven de toepassing van het gemeenschapsrecht in de lidstaten te verzekeren.<sup>9</sup> In Nederland lijkt deze functie in verhouding tot andere lidstaten goed tot gelding te komen. De verschillen in de mogelijkheden tot toegang tot de rechter hebben feitelijk zelfs belangrijke materiële gevolgen. In lidstaten waarin het beroepsrecht is beperkt tot normen die subjectieve rechten van particulieren beschermen, worden EG-rechtelijke eisen die niet zijn te vertalen in subjectieve rechten van particulieren, blijkbaar vaak niet nagekomen. Zoals uit het voorbeeld van de luchtkwaliteitsnormen blijkt, kan dit voor de gevolgen van het EG-milieurecht in de lidstaten een zeer belangrijk verschil uitmaken.

### 3.2.5 Verzorgingsstaat

De landen binnen de Europese Unie verschillen voor wat betreft de ontwikkeling en de kenmerken van de verzorgingsstaat. Vanuit bewuste keuzes zijn in elk land eigen arrangementen ingevoerd.

#### ***De verzorgingsstaattypologie van Esping-Andersen***

Om de verschillen tussen de diverse verzorgingsstaten te kunnen duiden wordt vaak gebruik gemaakt van typologieën. De verzorgingsstaattypologie van Esping-Andersen (1990) is de meest bekende van deze typologieën. Volgens Esping-Andersen is het onjuist om te spreken van *dé* verzorgingsstaat. Niet overal neemt de verzorgingsstaat namelijk dezelfde vorm aan. Esping-Andersen stelt dat de verschillen tussen landen voor wat betreft de ontwikkeling van de verzorgingsstaat te herleiden zijn tot verschillende typen verzorgingsstaten, die elk hun eigen specifieke kenmerken hebben.

De verschillen tussen de diverse typen verzorgingsstaten kunnen worden verklaard door historische processen, waarbij het vooral gaat om de interactie tussen de volgende drie factoren: de wijze waarop de mobilisatie van de arbeidersklasse heeft plaatsgevonden, de coalities tussen de politieke partijen (dualisme of consensus) en de historisch gegroeide steun voor de verzorgingsstaat onder de bevolking. Het type verzorgingsstaat waartoe een land behoort is volgens Esping-Andersen van grote invloed op de verdere ontwikkeling van dit land. Er is sprake van een duidelijke padafhankelijkheid, hetgeen betekent dat de mate van veranderbaarheid van de verzorgingsstaat betrekkelijk beperkt is.

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, COM 2003/0624.

In liberale verzorgingsstaten zorgt de nationale overheid slechts voor een beperkt aantal sociale voorzieningen. Mensen die zich willen verzekeren tegen ziekte of inkomensverlies dienen dit in principe op de vrije markt te doen. De overheid verschaft alleen verzorgingsstaatvoorzieningen aan de huishoudens met de laagste inkomens, die op de markt buiten de boot vallen (vangnetconstructie). Mede hierdoor wordt de maatschappij gekenmerkt door dualisme. Er is gelijkheid (maar ook armoede) onder de ontvangers van verzorgingsstaatvoorzieningen aan de ene kant, en differentiatie naar inkomen onder de huishoudens die zich op de vrije markt verzekeren aan de andere kant. Binnen de Europese Unie zijn Groot-Brittannië en Ierland voorbeelden van landen die overwegend tot het liberale type behoren. Daarnaast ontwikkelen ook veel Oost-Europese EU-landen zich in deze richting.

Sociaal-democratische verzorgingsstaten worden gekenmerkt door verzorgingsstaatvoorzieningen van hoog niveau die in principe voor iedereen toegankelijk zijn en door de nationale overheid worden verstrekt. Mede als gevolg van de nivellerende werking van de verzorgingsstaat zijn de inkomensverschillen in dergelijke verzorgingsstaten relatief gering. Binnen de Europese Unie zijn Zweden en Denemarken vertegenwoordigers van dit type verzorgingsstaat.

Ook in corporatistische verzorgingsstaten is de verzorgingsstaat vrij sterk ontwikkeld. Niet iedereen profiteert hier echter in gelijke mate van. Er is sprake van gesegmenteerd sociaal beleid (verschillende beroepsgroepen hebben recht op een verschillend voorzieningenniveau), zodat de sociale stratificatie in de maatschappij in stand wordt gehouden. Behalve de staat zijn ook de familie en de particuliere non-profit organisaties (kerken, vakbonden, beroepsverenigingen, woningcorporaties) belangrijke verstrekkers van verzorgingsstaatvoorzieningen. Oostenrijk, Duitsland, Frankrijk en België zijn voorbeelden van corporatistische verzorgingsstaten.

De Mediterrane verzorgingsstaat<sup>10</sup> vertoont een aantal overeenkomsten met het corporatistische model. Het belangrijkste verschil is dat de verzorgingsstaatvoorzieningen op een lager niveau liggen. Een aanzienlijk deel van de verzorgingsstaattaken (kinderopvang, ouderenzorg, financiële steun voor zwakkeren) wordt uitgevoerd door de familie in plaats van door de staat of de markt. De EU-landen rondom de Middellandse Zee (Portugal, Spanje, Italië, Griekenland, Malta en Cyprus) zijn duidelijke vertegenwoordigers van het Mediterrane verzorgingsstaatsregime.

---

<sup>10</sup> Esping-Andersen beschouwt de Mediterrane verzorgingsstaat overigens niet als een apart type, maar als een variant van de corporatistische verzorgingsstaat.



Volgens Esping-Andersen kan Nederland niet aan één bepaald type verzorgingsstaat gekoppeld worden. Dit komt omdat de Nederlandse verzorgingsstaat hybride van karakter is en zowel sociaal-democratische als ook corporatistische kenmerken heeft.

De wijze waarop de verzorgingsstaat is ingericht heeft gevolgen voor het wonen. Hoewel de relatie tussen verzorgingsstaat en woonbeleid complex en niet altijd eenduidig is (Hoekstra en Reitsma, 2002), kunnen er toch wel enkele algemene trends worden onderscheiden. Zo worden landen met een sterk ontwikkelde verzorgingsstaat (sociaal-democratische en corporatistische verzorgingsstaten) vaak gekenmerkt door relatief veel overheidsinterventies in het wonen. Dit uit zich onder meer in relatief veel sociale huurwoningen en een betrekkelijk strikte huurregulering. Nederland en Zweden zijn hier duidelijke voorbeelden van. Beide landen hebben een grote sociale huursector die brede lagen van de bevolking huisvest. In Zweden is zelfs gekozen voor een sociale huursector die voor iedereen, dus ook voor de hoge inkomensgroepen, toegankelijk is.

Landen waar de verzorgingsstaat minder ontwikkeld is (liberale en Mediterrane verzorgingsstaten) laten het wonen voor een groot deel over aan de markt of aan de huishoudens zelf. Deze landen worden vaak gekenmerkt door een relatief grote koopsector. Binnen de huursector kan er een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen een kleine, streng gereguleerde sociale huursector enerzijds, en een grotendeels ongereguleerde private huursector anderzijds.

### 3.3 Het belang van karakteristieken

#### ***Samenwerkingsopties***

Als lidstaten op elkaar lijken qua karakteristieken dan ontstaat er vaak een gelijk belang, wat een goede basis vormt voor coalities in de Europese besluitvormings-trajecten. Zoals uit de bovenstaande beschrijving per karakteristiek is te lezen, zullen per onderwerp coalities verschillen. Coalities zoeken op een combinatie van karakteristieken kan lastig worden, als er bijvoorbeeld op grond van geografie een gelijk belang is, maar op de bestuurlijke cultuur een grote kloof is in de vraag hoe het onderwerp aangepakt zou moeten worden.

#### ***Mate van veranderbaarheid***

De mate van veranderbaarheid bepaalt mede in hoeverre een lidstaat in staat zal zijn om doelen die op Europees niveau vastgesteld zijn, te realiseren, dan wel of

het noodzakelijk wordt geacht om in te zetten op een uitzondering/differentiatie bij de Europese Commissie. Gezien de grote differentiatie op geografische, economische, bestuurlijke en juridische kenmerken is het maken van uitzonderingen op Europees niveau bezien, in de regel geen heilzame weg. Elke lidstaat kan door een combinatie van eigen kenmerken uniek zijn en elke regeling zou weer zijn eigen uitzonderingen met zich mee brengen.

Toch zijn er situaties waarin karakteristieken die niet te veranderen zijn, zo bepalend zijn voor de doorwerking van een richtlijn, dat het vragen om een uitzonderingspositie een noodzakelijk kwaad zal zijn. Zo zijn de consequenties die Nederland ondervindt van bepaald beleid als gevolg van haar deltaligging voor Nederland niet of nauwelijks te voorkomen. Geografische karakteristieken (delta/polderlandschap en hoge bevolkingsdichtheid) zijn in zeer beperkte mate veranderbaar. Economische factoren zijn in principe wel veranderbaar, maar niet alle veranderingen (afname van welvaart en economische activiteiten) zullen als wenselijk worden beschouwd. De bestuurlijke cultuur is in beginsel veranderbaar in de zin dat het geen statische wetmatigheid betreft; het is te beschouwen als een menselijke invulling van bepaalde omstandigheden. Ook het juridische systeem betreft een menselijke invulling van de maatschappij en is in principe veranderbaar. Ook hier speelt de vraag of het wenselijk is voor Nederland afstand te doen van zaken als een hoge mate van rechtsbescherming en de efficiëntie van het rechtssysteem. De omvang van de sociale huursector is te zien als een nationale politieke keuze. Toch is ook dit aspect niet zonder meer te veranderen, gezien de samenhang in afspraken die in een bepaald type verzorgingsstaat worden gemaakt.

Met onveranderlijke karakteristieken, vooral karakteristieken van geografische aard, moet derhalve zorgvuldig rekening worden gehouden bij de vaststelling van Europese normstelling. Bij de totstandkoming van richtlijnen dienen de onderhandelaars er goed op te letten dat dit ook gebeurt. Zij moeten zich goed bewust zijn van de Nederlandse (geografische) karakteristieken en hun gevolgen voor de doorwerking van Europees recht. In zeer uitzonderlijke situaties kunnen onveranderlijke karakteristieken een rechtvaardiging vormen om een uitzonderingspositie te claimen.





## 4 De rol van karakteristieken en keuzes: enkele cases nader bezien

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden vijf actuele cases beschreven en geanalyseerd op de rol die de Nederlandse karakteristieken in de betreffende case spelen. Daarbij kijken we vooral naar de kenmerken van Nederland zoals de grote milieudruk, de hoge bevolkingsdichtheid, de deltaligging en de aard en omvang van de administratief-rechtelijke toetsing. De verwachting is dat deze combinatie van kenmerken van wezenlijke invloed is op de betekenis die Europees beleid en recht in de praktijk in Nederland hebben. Daarmee zou deze combinatie van kenmerken tot gevolg hebben dat Europese richtlijnen op het beleidsterrein van VROM in Nederland wezenlijk anders uitpakken dan in andere landen.

Een van de triggers voor deze stelling was het onderzoek van de SER (2006) waarin de gevolgen in Nederland van een drietal milieurichtlijnen zijn geanalyseerd: de Habitatrichtlijn, de Eerste dochterrichtlijn luchtkwaliteit en de Kaderrichtlijn water. In de analyse van de SER werd geconstateerd dat een goede afstemming tussen Europese milieukwaliteitsnormen en Europese en nationale bronmaatregelen voor Nederland, juist vanwege de bijzonder hoge milieudruk en de stroomafwaartse ligging, van bijzonder belang is. Deze constatering is op zich waar, maar lijkt de kern van de commotie die in Nederland rond deze richtlijnen is ontstaan niet te kunnen verklaren. Ook andere landen hebben immers (deels) een stroomafwaartse ligging en een hoge milieudruk, zonder dat zich een vergelijkbare discussie met betrekking tot de gevolgen van de genoemde richtlijnen in deze landen heeft voorgedaan. In de analyse werd niet ingegaan op de vraag of de gevolgen van milieurichtlijnen voor Nederland verschillen van de gevolgen voor andere landen met een hoge milieudruk en/of een benedenstroomse ligging en waarom dat eventueel zo is. Dat vraagstuk komt in de onderstaande casebeschrijvingen wel aan de orde. De gekozen cases zijn vanuit een aantal overwegingen in dit advies terechtgekomen:



- het betreft zowel cases vanuit milieu, ruimte als wonen;
- de cases hebben actualiteitswaarde<sup>11</sup>;
- beschikbaarheid gesprekspartners (bijvoorbeeld binnen de EC);
- kennis over de case is beschikbaar.

In een aantal gesprekken zijn ons nog andere onderwerpen (gewasbescherming, plattelandsbeleid, Kaderrichtlijn water) aangereikt die wij niet diepgaand hebben onderzocht, maar die wel ter illustratie worden gebruikt.

De analyse van de cases is één van de bronnen naast interviews, een expert-meeting en literatuur.

De cases die behandeld worden zijn:

1. Voorstel Kaderrichtlijn bodem (Directive COM/2006/232)
2. Voorstel Richtlijn hoogwater (Directive on the assessment and management of floods (Directive COM/2006/15))
3. Richtlijnen over luchtkwaliteit:
  - Kaderrichtlijn luchtkwaliteit (Directive 96/62/EC)
  - Eerste dochterrichtlijn (Directive 1999/30/EC)
  - Voorstel nieuwe Richtlijn luchtkwaliteit
4. NEC-richtlijn:
  - Richtlijn voor nationale emissieplafonds (Directive 2001/81/EC)
  - Herziening richtlijn voor nationale emissieplafonds
5. Woningcorporatiedossier (vanuit de optiek van staatssteun)

De cases verschillen van elkaar in de fase waarin het onderwerp in de besluitvorming in Brussel is en daarmee ook of er al sprake is van nationale doorwerking of nog niet.

In de cases worden de volgende vragen gesteld:

- of de combinatie van een aantal kenmerken van Nederland, zoals de hoge bevolkingsdichtheid, de grote milieudruk, de deltaligging en de aard en omvang van de administratiefrechtelijke toetsing, van wezenlijke invloed is op de betekenis die Europees beleid en recht in die specifieke case in de praktijk in Nederland heeft of zal krijgen;
- of in de strategievorming de combinatie van karakteristieken van Nederland een rol heeft gespeeld of had kunnen spelen in de EU-beleidsvorming.

---

<sup>11</sup> Het gaat om een vijftal cases van de ongeveer tachtig internationale dossiers die in 2007 actueel waren binnen VROM.

## 4.2 Casebeschrijvingen<sup>12</sup>

### 4.2.1 Richtlijnen luchtkwaliteit

Na vaststelling van een Kaderrichtlijn in 1996 werden in een Eerste dochterrichtlijn normen vastgelegd voor fijn stof, stikstofoxiden, zwaveldioxide en lood. De grenswaarden voor deze stoffen gingen deels in het jaar 2005 in, deels gelden zij vanaf 2010. In 2005 heeft de Europese Commissie een voorstel geformuleerd voor een geheel nieuwe richtlijn, die tot integratie van de Kaderrichtlijn en de eerste drie dochterrichtlijnen leidt. In dit nieuwe richtlijnvoorstel, dat bij het schrijven van dit advies nog in behandeling was, is voorzien in een beperkte mogelijkheid tot een tijdelijke derogatie van de grenswaarden voor onder andere fijn stof en stikstofdioxide.

Al bij de voorbereiding van de richtlijn schatte Nederland in dat de normen voor stikstofdioxide en fijn stof onmogelijk overal in Nederland op tijd gerealiseerd konden worden. In 2002 werden in Nederland op talrijke plaatsen de toen relevante plandrempels voor fijn stof (daggrenswaarden) en voor stikstofdioxide overschreden. Ook in 2007 werd nog steeds niet overal aan de grenswaarden voldaan. De overschrijdingen zijn echter vooral beperkt tot bepaalde straten met veel verkeer en slechte doorluchting en tot gebieden in de nabijheid van intensieve veehouderijen.

De grenswaarden voor fijn stof worden niet alleen in Nederland overschreden. Onder andere in Vlaanderen, bepaalde delen van Duitsland (met name het Roergebied, Rijn-Main-gebied), Noord-Italië en in grote agglomeraties als Londen en Parijs is eveneens sprake van normoverschrijdingen.

Toch blijkt uit onderzoek naar de hantering van de grenswaarden in zeven landen dat de gevolgen van dit feit voor het al dan niet toestaan van concrete projecten zeer verschillen. Slechts een tweetal landen gebruikt de grenswaarden direct als harde toetsingsnormen voor toelatingsbesluiten voor concrete projecten (Zweden en Nederland). In Nederland heeft de toetsing van concrete voornemens aan de grenswaarden geleid tot vertraging of voorlopig uitstel van tal van bouwprojecten. In 2004 is geschat dat honderden projecten vooralsnog geen doorgang kunnen vinden. Overigens is de wetgeving in Nederland op 15 november 2007 ingrijpend veranderd. Door de wijziging van de Wet milieubeheer die toen van kracht werd, is een toetsing van concrete projecten direct aan de grenswaarden in Nederland in de toekomst een uitzondering. Doorwerking van de luchtkwaliteitseisen wordt in de toekomst vooral verzekerd door het opstellen en uitvoeren van een totaal programma van maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit enerzijds en projecten met negatieve gevolgen voor de luchtkwaliteit anderzijds.

---

<sup>12</sup> In deze paragraaf wordt een beknopte omschrijving van de cases gegeven. Voor uitgebreide casebeschrijvingen, zie bijlage 1.



Eén van de oorzaken van de verreikende gevolgen van de Eerste dochterrichtlijn luchtkwaliteit voor talrijke Nederlandse bouwprojecten is het feit dat de luchtkwaliteit niet aan de grenswaarden voldoet. Reden daarvoor is deels de hoge milieudruk in Nederland, vooral veroorzaakt door verkeer en industrie. Ook in Vlaanderen, Italië en Duitsland komen overschrijdingen van luchtkwaliteitsnormen voor van soortgelijke intensiteit en ruimtelijke omvang als in Nederland. In Zweden is het probleem beperkt tot enkele *hotspots*, in Groot-Brittannië tot enkele regio's, met name de regio Londen. De grote milieudruk is dus geen uniek Nederlands probleem.

Wel zijn er aanzienlijke verschillen geconstateerd in de manier waarop de luchtkwaliteitsrichtlijnen worden toegepast. Dat begint al bij metingen en berekeningen van de luchtkwaliteit. Nederland meet en berekent, in vergelijking tot andere landen, ruimtelijk nauwkeuriger en deels strenger waardoor er veel meer plaatsen voorkomen met verhoogde concentraties vervuilende stoffen. Het is zeer de vraag of de mate van ruimtelijke detaillering van de Nederlandse berekeningswijze Europeesrechtelijk vereist is.

Opvallend is voorts dat de grenswaarden voor luchtkwaliteit in Nederland tot voor kort veelvuldig voor de rechter werden ingeroepen, vaak met succes.

In Nederland wordt het aantal rechterlijke uitspraken tot begin 2006 waarin luchtkwaliteitseisen een rol spelen bij de toelating van concrete projecten geschat op meer dan honderd. Ter vergelijking: in Duitsland en Oostenrijk zijn drie rechterlijke uitspraken gevonden; in België en Zweden is tot eind 2006 nog steeds geen rechterlijke uitspraak verschenen waarin de grenswaarden voor luchtkwaliteit een rol speelden. Uitsluitend in Nederland werden de luchtkwaliteitseisen zeer veelvuldig in rechterlijke procedures gebruikt als argument om besluiten tot toelating van projecten die kunnen bijdragen tot een verslechtering van de luchtkwaliteit, tegen te houden. Het gevolg is dat een groot aantal projecten niet of slechts zeer vertraagd of tegen wezenlijk hogere kosten kon plaatsvinden.

Een gevolg van de recente wijziging van de Wet milieubeheer is dat men zich in de toekomst in beroepsprocedures tegen bepaalde projecten veel minder gauw op luchtkwaliteitseisen zal kunnen beroepen. De Europese Commissie heeft inmiddels geconstateerd dat de grenswaarden voor fijn stof in bijna alle lidstaten op aanzienlijke schaal, vooral in grotere steden, worden overschreden. De Commissie is echter niet van plan om dienaangaande inbreukprocedures op te starten. Reden hiervoor is dat de Commissie thans met de lidstaten in onderhandeling is over de grenswaarden in de herziene luchtkwaliteitsrichtlijnen. Deze onderhandelingen wil men niet door inbreukprocedures verstoren. Resultaat hiervan is dat de overschrijding van de grenswaarden in lidstaten waarin de grenswaarden geen toetsingskader voor concrete besluiten zijn, geen consequenties heeft. In lidstaten waarin de grenswaarden wel als toetsingskader voor concrete

besluiten worden gehanteerd, zoals in het verleden in Nederland, zijn de consequenties zeer aanzienlijk. De combinatie van voor Nederland karakteristieke kenmerken, namelijk hoge bevolkingsdichtheid, hoge milieudruk door intensieve economische activiteiten en het rechtsbeschermingssysteem alsmede gemaakte keuzes bij de omzetting van de luchtkwaliteitsrichtlijnen, zijn dus bepalend geweest voor de gevolgen van deze richtlijnen in Nederland.

#### **4.2.2 Kaderrichtlijn bodem**

In 2006 is de Europese Commissie met een voorstel gekomen voor een Kaderrichtlijn ter bescherming van de bodem. De Commissie wil daarmee aantasting van de bodem op het gemeenschappelijke grondgebied tegengaan. Middels de kaderrichtlijn moet de bodem worden beschermd tegen een zevental bedreigingen: erosie, verlies van organische stof, verontreiniging, verzilting, verdichting, afdekking en aardverschuivingen. De Kaderrichtlijn bodem bevat geen milieu-kwaliteitsnormen voor de bodem. Er zijn zoveel verschillende bodemtypes dat normstelling zoals bij lucht of water gebeurt, voor bodem niet mogelijk is. Door de keuze voor een kaderrichtlijn, waarbij lidstaten ruimte krijgen om zelf invulling te geven aan bodembescherming, houdt de Commissie rekening met de regionale diversiteit op het gebied van bodemtypes, bodemgebruik, klimatologische omstandigheden, sociaal-economische aspecten en eventueel bestaand nationaal bodembeleid.

Aangezien Nederland al jaren beschikt over nationale wetgeving die de bodem op een voldoende niveau beschermt, wil Nederland zo min mogelijk extra verplichtingen (en daarmee economische en administratieve lasten) voortkomend uit Europees beleid. Ook België, Duitsland, Finland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Luxemburg, Oostenrijk en Zweden willen een richtlijn die zoveel mogelijk ruimte biedt aan lidstaten voor eigen invulling. Er zijn negen landen die zelf ook al een nationaal bodembeleid hebben en achttien lidstaten die geen nationaal bodembeleid hebben. Uit oogpunt van milieu, volksgezondheid en verstoring van de interne markt zien de Europese Commissie en het Europees Parlement een rol voor EG-regelgeving. Bepalend voor de doorwerking van de richtlijn zijn enerzijds specifieke geografische karakteristieken, anderzijds bestuurlijk-juridische karakteristieken. In een onderzoek van het MNP naar de gevolgen voor Nederland van het voorstel voor de Kaderrichtlijn bodem wordt specifiek ingegaan op de bepalingen over bodemafdekking en de veenweide-gebieden (Tiktak, 2007). Nederland kent een hoge bebouwingsdichtheid. Ongeveer 14% van het landoppervlak is bebouwd (het EU-gemiddelde is 9%). Het voorstel voor de kaderrichtlijn stelt nu dat bodemafdekking (het ondoorlaatbaar afdekken van de bodem) voorkomen zou moeten worden en als de bodemafdichting toch nodig is, zouden de negatieve gevolgen verholpen moeten worden. Onder het



Commissievoorstel krijgen de lidstaten zelf de ruimte om te bepalen wat 'passende maatregelen' zijn.

Zo heeft de Commissie er rekening mee gehouden dat sommige landen al een bodembeleid hebben en andere niet. De Kaderrichtlijn bodem biedt op dit moment ruimte voor differentiatie. Dat kan leiden tot regionale en nationale verschillen in implementatie van de richtlijn, vanuit de diversiteit aan bodemtypes, bodemgebruik, klimatologische omstandigheden en sociaal-economische aspecten.

De keerzijde van het bieden van veel ruimte bij de nadere invulling en uitwerking van een richtlijn op nationaal niveau is het navenant verminderen van controle- en handhavingsmogelijkheden van de Europese instituties (Parlement, Commissie en Hof van Justitie). Als de richtlijnverplichtingen vaag zijn en veel ruimte aan de lidstaten laten om daar op verschillende wijzen aan te voldoen, kan moeilijk worden aangetoond dat een lidstaat wat dat betreft in gebreke blijft. Ook kan dan de vraag worden gesteld of in een dergelijk geval voldoende verzekerd is dat de doelstellingen van de richtlijn ook worden behaald, met andere woorden: dat de richtlijn effectief is. Deze discussie wordt in meer algemene zin in hoofdstuk 5 uitgewerkt.

Tijdens de EU Milieuraad van 20 december 2007 bleek een politiek akkoord over de Richtlijn bodembescherming niet mogelijk. Groot-Brittannië, Duitsland en Oostenrijk meenden dat een richtlijn op EU-niveau niet noodzakelijk is, vanwege het nationale karakter van bodembeleid. De richtlijn zou het ambitieuzere nationale bodembeleid hinderen. Frankrijk was tegen omdat de richtlijn niet ambitieus genoeg zou zijn. Ook Nederland stemde tegen, conform de wens van de Tweede Kamer.

#### **4.2.3 Hoogwaterrichtlijn**

Begin 2006 heeft de Europese Commissie een voorstel uitgebracht voor een richtlijn over overstromingsbeoordeling en -beheer. Doel van de richtlijn is om de risico's van overstromingen op het gebied van menselijke gezondheid, milieu en economie te verminderen. Middels de richtlijn worden lidstaten verplicht gebieden met overstromingsrisico's in kaart te brengen. Daarnaast moeten zij overstromingsrisico-beheerplannen opstellen en uitvoeren. Voor de invulling van deze verplichtingen krijgen de lidstaten een grote mate van vrijheid. Deze ruimte wordt lidstaten geboden met het oog op de diversiteit aan geografische, hydrologische en andere relevante omstandigheden binnen het grondgebied van de Europese Unie. De Hoogwaterrichtlijn is recent officieel vastgesteld (richtlijn 2007/60/EG van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's). Gezien de geografische positie van Nederland als eindpunt van vier stroomgebieden, is Nederland sterk afhankelijk van haar buurlanden voor waterveilig-

heidsbeleid. Nederland heeft haar voorzitterschap in 2004 daarom gebruikt om hoogwaterbescherming op de Europese agenda te zetten. Nederland is daardoor in het voortraject erg proactief geweest. De proactieve houding van Nederland in het voortraject en de kritische houding in de raadsfase hebben ertoe geleid dat aan de wensen van Nederland uiteindelijk in sterke mate is voldaan. Tijdens de onderhandelingen heeft Nederland vooral samengewerkt met andere Noordwest-Europese landen. Deze landen wilden, evenals Nederland, normen en juridische verplichtingen buiten de richtlijn houden.

De richtlijn die er nu ligt is dermate algemeen, dat er geen problematische doorwerkingen worden verwacht. In de Nederlandse implementatiestrategie wordt onder andere bepaald hoe ambitieus de nationale implementatie zal zijn.

Een andere vraag is hoe effectief de Hoogwaterrichtlijn in haar huidige vorm is. Door de verplichtingen uit de richtlijn algemeen te houden, kan de EU weinig sturen op de vraag hoe de lidstaten de verplichtingen uit deze richtlijn invullen en omzetten. Of de beleidsdoelen die de EU met deze richtlijn heeft, daarmee ook voldoende kunnen worden bereikt, is een vraag die thans nog niet kan worden beantwoord. Bij een toekomstige evaluatie van deze richtlijn zal de effectiviteit van de richtlijn echter een belangrijk aandachtspunt moeten zijn. Voorzorgsmaatregelen tegen hoogwater is een grensoverschrijdende opgave waarbij Nederland in hoge mate afhankelijk is van de inzet en het nemen van maatregelen in bovenstrooms gelegen landen. Het aandringen op het buiten de richtlijn houden van juridische verplichtingen om zelf zo weinig mogelijk problemen te kunnen hebben bij de omzetting van de richtlijn, heeft ook tot gevolg dat de Europese instituties weinig mogelijkheden hebben om lidstaten te dwingen voorzorgsmaatregelen te nemen. Voor een benedenstrooms gelegen land kan dat erg nadelig uitpakken. Deze discussie wordt in algemene zin in hoofdstuk 5 uitgewerkt.

#### **4.2.4 Herziening NEC-richtlijn**

In oktober 2001 is de richtlijn inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen vastgesteld. In deze NEC-richtlijn (= National Emission Ceilings) zijn emissieplafonds voor het jaar 2010 vastgelegd, om de uitstoot van vervuilende stoffen te verminderen. Het gaat om de stoffen: ammoniak ( $\text{NH}_3$ ), zwaveldioxide ( $\text{SO}_2$ ), stikstofoxiden ( $\text{NO}_x$ ) en vluchtige organische stoffen (VOS). Door het verminderen van de uitstoot van vervuilende stoffen worden het milieu en de volksgezondheid op het grondgebied van de Europese Unie beschermd. Momenteel bereidt de Europese Commissie een herziening van de NEC-richtlijn voor. Daarin worden de emissieplafonds voor 2020 vastgesteld.



Mogelijk wordt in de herziene NEC-richtlijn ook een emissieplafond voor PM<sub>2,5</sub> (zeer fijn stof) opgenomen.

Hoewel Nederland vooral moeite heeft met het halen van de normen voor zwaveldioxide en stikstofoxiden uit de bestaande richtlijn, zijn deze nationale emissieplafonds uit de NEC-richtlijn technisch wel haalbaar. Er zouden dan echter aanvullende lokale, nationale en Europese beleidsmaatregelen moeten worden geïmplementeerd. Dat geldt in nog sterkere mate voor de toekomstige plafonds die zullen worden vastgesteld in de herziene NEC-richtlijn. Deze toekomstige plafonds die betrekking zullen hebben op het jaar 2020, zullen naar verwachting aanzienlijk strenger zijn dan de huidige verplichtingen.

Enerzijds beseft Nederland dat strenge Europese regels voor uitstoot bijdragen aan een betere nationale luchtkwaliteit, mede omdat Nederland veel te maken heeft met grensoverschrijdende luchtverontreiniging. Anderzijds kost het Nederland moeite de emissieplafonds te halen en betekent strengere regelgeving dus ook een aanzienlijke opgave. Uit kosten-batenanalyses blijkt echter dat de baten van Europese bronmaatregelen om luchtverontreiniging tegen te gaan (onder andere verbeterde volksgezondheid) in Nederland vele malen hoger zijn dan de kosten. Dat geldt in Nederland voor meer milieumaatregelen, juist omdat de bevolkingsdichtheid hoog is.

Een probleem lijkt te zijn dat technisch en economisch mogelijke maatregelen om de uitstoot van bepaalde stoffen te verminderen om te kunnen voldoen aan de emissieplafonds, juridisch moeilijk afdwingbaar zijn. Dat doet zich met name bij SO<sub>2</sub> voor waar het aantal emittenten die wezenlijk bijdragen tot de nationale uitstoot gering is. De NEC-richtlijn biedt wat dat betreft geen handreikingen. Het wordt aan de lidstaten overgelaten hoe zij verzekeren dat de plafonds niet worden overschreden. Indien de Nederlandse overheid zou overwegen om juridisch een koppeling aan te brengen tussen de voorwaarden voor het verlenen en aanscherpen van vergunningen en de emissieplafonds, dan zou het makkelijker worden om aan de richtlijn te kunnen voldoen. In dat geval zouden burgers bovendien door tussenkomst van de administratieve rechter kunnen afdwingen dat aanscherping van bestaande vergunningen gebeurt als dat mogelijk en nodig is om de emissieplafonds in acht te kunnen nemen. Omdat andere lidstaten een dergelijke koppeling, voorzover bekend, echter niet hebben aangebracht en niet aan zullen brengen, zou Nederland zich met een dergelijke koppeling ook in dit dossier in een uitzonderingspositie plaatsen waarin de gevolgen van de NEC-richtlijn voor de Nederlandse industrie wezenlijk groter lijken te worden dan voor de industrie in andere lidstaten. (Rechts)vergelijkend onderzoek naar de omzetting en toepassing van de NEC-richtlijn in andere lidstaten heeft overigens tot nu toe niet plaatsgevonden.



Een probleem in dit verband is dat het zeer de vraag is of de Europese Commissie snel actief zal optreden tegen overschrijdingen van de NEC-plafonds in 2010. De Commissie heeft de lidstaten immers nodig om de gewenste aanscherping van de plafonds voor de komende periode tot 2020 te kunnen afspreken. Door nu handhavend op te treden tegen (te verwachten) overschrijdingen van enkele plafonds door een aantal lidstaten wordt de bereidheid van de lidstaten om voor de periode tot 2020 vanuit een milieuoogpunt wenselijke, maar ambitieuze doelstellingen af te spreken niet groter. Het is daarom niet waarschijnlijk dat overschrijdingen van de voor 2010 geldende NEC-plafonds snel ingebrekestellingen door de Commissie tot gevolg hebben.

#### **4.2.5 Het woningcorporatiedossier**

Omdat het ministerie van VROM graag wilde weten hoe de Europese Unie tegen de Nederlandse woningcorporatiesector aankijkt, deed men een melding bij de Europese Commissie. Op instigatie van de Commissie zelf werd de status van het Nederlandse verzoek veranderd: het ging niet meer om een officiële melding maar om een informatieverzoek. In juli 2005 kwam een antwoord uit Brussel in de vorm van een brief namens Europees Commissaris voor Mededinging mevrouw Kroes. Hierin werd tamelijk vergaande kritiek op de inrichting van het Nederlandse woningcorporatiestelsel geleverd. De Europese Commissie constateert in haar brief dat de Nederlandse corporatiesector niet voldoet aan de criteria voor overheidssteun aan diensten van algemeen economisch belang (DAEB). Zo hebben niet alle corporatieactiviteiten een rechtstreekse relatie met sociaal achtergestelde huishoudens, is er geen duidelijke scheiding tussen openbare dienstverplichtingen (maatschappelijke activiteiten) en commerciële activiteiten, en is er onvoldoende informatie beschikbaar over de financiële aspecten van de overheidssteun (wegen de extra kosten voor de DAEB op tegen de ontvangen steun?). Ook zou de Nederlandse sociale huursector onevenredig groot zijn ten opzichte van de te huisvesten doelgroep.

Mede naar aanleiding van de reactie van de Europese Commissie heeft toenmalig minister Dekker in december 2005 een brief aan de Tweede Kamer geschreven waarin ze voorstelt om de maatschappelijke en commerciële activiteiten van woningcorporaties van elkaar te scheiden (onder andere via een inkomensgrens van € 33.000). Op die manier zou de Nederlandse corporatiesector 'Europa-proof' moeten worden. De brief van minister Dekker is in september 2006 behandeld in de Tweede Kamer, maar deze ging niet akkoord met de voorgestelde scheidslijnen.

De institutionele vastgoedbeleggers, verenigd in de IVBN, hebben bij de NMa en de Europese Commissie geklaagd over de wijze waarop de Nederlandse overheid steun verstrekt aan de woningcorporaties. De kern van de klacht is, dat woning-



corporaties commerciële activiteiten ontplooiën zonder dat er sprake is van een gelijk speelveld met commerciële partijen. De IVBN verzoekt de Europese Commissie om ervoor te zorgen dat de Nederlandse staatssteun aan de woningcorporaties wordt teruggebracht tot de volgens hen primaire taak van deze corporaties: het realiseren en exploiteren van goedkope en betaalbare huurwoningen. Nadat de IVBN deze klacht heeft ingediend is de context waarbinnen de woningcorporaties opereren echter sterk veranderd. Sinds 1 januari 2008 zijn woningcorporaties namelijk verplicht om over al hun activiteiten vennootschapsbelasting te betalen. Door deze maatregel verslechtert de concurrentiepositie die de sociale verhuurders ten opzichte van de institutionele particuliere verhuurders innemen. Veel institutionele particuliere verhuurders fungeren namelijk als fiscale beleggingsinstelling waardoor ze zijn vrijgesteld van de vennootschapsbelasting. Het is op dit moment nog onduidelijk wat deze recente wijzigingen betekenen voor de wijze waarop Brussel aankijkt tegen het Nederlandse corporatiedossier.

Nederland is niet het enige EU-land waar het functioneren van de corporatiesector mogelijk op gespannen voet staat met de EU-regelgeving. In sommige andere EU-landen kunnen zich soortgelijke problemen voordoen. Landen met een substantiële sociale huursector, zoals bijvoorbeeld Zweden, Denemarken en Oostenrijk, lopen wat dit betreft de grootste risico's.

#### 4.2.6 Overige onderwerpen

Tijdens de gevoerde gesprekken werd onze aandacht gevestigd op een aantal andere onderwerpen waarvoor geldt dat nationale karakteristieken sterk bepalend zijn voor de uiteindelijke impact van EG-(milieu)recht. Een aantal van deze onderwerpen willen wij hier kort toelichten.

##### **Gewasbescherming**

Een knelpunt voor Nederland treedt wellicht op bij de discussie in het Europees Parlement (EP) over de richtlijn gewasbeschermingsmiddelen (stand van zaken zomer 2007). Het voorstel ter bespreking in het EP zegt dat er voorzichtig opgetreden moet worden bij het spuiten met gewasbeschermingsmiddelen in de buurt van water. Er ligt een amendement van het EP om het voorstel aan te passen en een echte grens in het voorstel op te nemen (binnen vijftig meter of wellicht binnen honderd meter van water niet spuiten met bestrijdingsmiddelen);

zo'n grens zou in Nederland, met veel landbouwgrond dicht aan het water of percelen doorsneden door sloten, veel grotere gevolgen kunnen hebben dan in de meeste andere, minder waterrijke landen.

### **Europees plattelandsbeleid**

In discussies (2004/2005) over aanpassing van het Europese plattelandsbeleid werd een OECD definitie voor *rural area* gebruikt. Toepassing van deze definitie binnen de EU zou voor Nederland hebben betekend dat er in Nederland geen platteland/*rural area* zou bestaan. Daarmee zou Nederland geen geld meer kunnen ontvangen in het kader van het Europese plattelandsbeleid. Dit is door Nederlandse ambtenaren gesignaleerd en via een gezamenlijke lobby van drie dichtbevolkte landen (Nederland, België en Malta) is de definitie voor platteland in de verordening (EU nr.1698/2005) omgebogen. Lidstaten moeten in hun programma zelf een definitie van platteland opstellen en opnemen. Nu is er ruimte voor eigen invulling door de lidstaten en voor Nederland de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor financiering uit de hoek van het Europese plattelandsbeleid.

### **Kaderrichtlijn water**

De Kaderrichtlijn water (Krw) bevat in vergelijking met eerdere richtlijnen, zoals bijvoorbeeld de richtlijnen over luchtkwaliteit, veel meer (vage) begrippen en principes die naderhand nog moeten worden ingevuld en geconcretiseerd. Voor een belangrijk deel gebeurt dat met behulp van zogenoemde *guidances*. Dat zijn juridisch niet bindende handreikingen waarin bepaalde begrippen of concepten nader worden geconcretiseerd en uitgelegd. Om te komen tot de benodigde *guidances* is in 2001, een jaar na vaststelling van de Krw, een Europees netwerk van waterdirecteuren gestart om een succesvolle en effectieve implementatie van de richtlijn te bevorderen. Dit proces heeft de naam *Common Implementation Strategy* (CIS) en is ook een pilot binnen het *better regulations* programma van de EC.



Inmiddels is een hele reeks van handleidingen en *guidances* verschenen over de interpretatie en invulling van de richtlijn.<sup>13</sup> Hoewel deze *guidances*, die zonder een formele in het EG-recht voorziene procedure tot stand komen, formeel niet bindend zijn, zijn ze in de praktijk toch in vergaande mate bepalend voor de eisen en verplichtingen die uiteindelijk op nationaal niveau uit de Kaderrichtlijn water voortvloeien. Het is daarom van groot belang dat Nederland in dit proces van normconcretisering, nadat de richtlijn officieel van kracht is geworden, voldoende participeert en daarbij goed bewaakt hoe bepaalde keuzes met het oog op specifiek Nederlandse kenmerken en keuzes uit zouden pakken. De indruk bestaat dat Nederland inderdaad actief participeert in dit netwerk. In het kader van dit advies zien we de Kaderrichtlijn water als een bijzonder goede illustratie van het feit dat inbreng juist van de uitvoeringsdeskundigheid niet alleen vanaf de ‘embryonale fase’ van de Europese beleidsontwikkeling vereist is, maar ook in de ‘postnatale’ fase van Europese regelgeving van belang blijft.

Door de vele open begrippen en beleidsconcepten die naderhand nog moeten worden ingevuld maakt de Kaderrichtlijn water het tot op zekere hoogte ook mogelijk om bij deze nadere invulling en concretisering rekening te houden met nationale bijzonderheden en keuzes. Het daarmee verbonden gevaar is dat de bedoelde harmoniserende werking van de richtlijn onder druk kan komen te staan. Ook dat moet door het al genoemde netwerk en het produceren van gezamenlijke *guidances* zoveel mogelijk worden voorkomen. Toch lijkt ook het bestaan van dit netwerk niet te kunnen voorkomen dat er aanzienlijke verschillen in de uitvoering van de richtlijn tussen de lidstaten ontstaan zonder dat altijd bewust voor een bepaalde oplossing wordt gekozen of de oplossing met die van een andere lidstaat is vergeleken. Zo worden in Nederland een groot aantal waterlichamen aangewezen, terwijl andere landen naar verhouding veel minder waterlichamen aanwijzen.

De reden daarvoor is met name van geografische aard. Nederland heeft niet alleen veel water, maar kent ook bijzonder veel hydrologisch gescheiden watersystemen, zoals polders met ringvaarten. Nog niet helemaal duidelijk is, volgens een door de VROM-raad geraadpleegde deskundige, of per waterlichaam aan de kwaliteitseisen uit de richtlijn moet worden voldaan. Is dat wel het geval dan heeft het feit dat in Nederland veel meer waterlichamen worden onderscheiden dan in andere landen, ook tot gevolg dat de verplichtingen uit de richtlijn omvangrijker zijn en zwaarder uitpakken dan in andere landen.

<sup>13</sup> Zie site [ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectives/implementation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectives/implementation_en.htm)

In ieder geval lijken de administratieve lasten hierdoor in Nederland aanzienlijk hoger dan in de meeste andere landen.

Een cruciale vraag die nog niet beantwoord is en ook in het implementatienetwerk nog niet nadrukkelijk aan de orde is gekomen (in ieder geval nog niet in een *guidance* of ander document is behandeld), is aan welke besluiten de kwaliteitseisen uit de Kaderrichtlijn gekoppeld dienen te worden. De luchtkwaliteits-eisen werden tot voor kort gekoppeld aan alle besluiten die een emissie van de desbetreffende stof tot gevolg kunnen hebben. Nu is deze koppeling, ten minste voor besluiten die niet in significante mate bijdragen aan de luchtverontreiniging, verbroken en staat een planmatige aanpak voorop. Voor de gevolgen van de Krw is het van groot belang aan welke besluiten de waterkwaliteitseisen gekoppeld worden. Dat was bij het vaststellen van dit advies nog niet beslist. Opmerkelijk is echter dat met betrekking tot een dergelijke, voor de doorwerking en de gevolgen van de Krw essentiële, vraag geen (rechts)vergelijkend onderzoek naar oplossingen in andere lidstaten had plaatsgevonden.



# 5 De rol van Nederlandse kenmerken en keuzes tijdens totstandkoming en implementatie van Europees recht en beleid

## 5.1 Inleiding

Alle EU-lidstaten hebben een eigen set aan kenmerken op het milieuterrein, de ruimtelijke ordening of binnen de sector wonen. Deze nationale context is belangrijk voor de vraag hoe relevant een EG-richtlijn is voor de lidstaat, welke vraagstukken naar voren komen bij implementatie en wat de kansen op frictie tussen het Europese recht en beleid en de nationale situatie zullen zijn.

### ***Eigen kenmerken zeer bepalend voor gevolgen van EG-recht***

De kenmerken die voor Nederland als lidstaat van de EU onderscheidend zijn op de terreinen milieu, ruimtelijke ordening en wonen zijn onder meer: dichtbevolkt, grote milieudruk, deltaligging, de omvang van de sociale huursector, grote invloed administratiefrechtelijke toetsing (brede toegang, veel gebruik van rechtsmiddelen, snelle rechtspraak, indringende, maar formele toetsing) een goede handhavingspraktijk, een vrij uitgebreide monitoring van de milieukwaliteit.

Uit de analyse van de cases en de gesprekken die de VROM-raad heeft gevoerd, blijkt dat deze kenmerken van zeer wezenlijke invloed zijn op de betekenis die Europees recht en beleid (op het terrein van VROM) in de praktijk heeft. Het is met name de combinatie van verschillende kenmerken die bepalend is voor de gevolgen van een aantal EG-richtlijnen. Bij de Richtlijn luchtkwaliteit, zoals beschreven in de case luchtkwaliteit bijvoorbeeld, leidt de combinatie van een hoge milieudruk, een grote invloed van administratiefrechtelijke toetsing en de gehanteerde manier van omzetting, in Nederland tot het stilleggen van vele economische ontwikkelingen, terwijl dat in geen van de andere landen zo heeft gewerkt. De combinatie van eigen kenmerken speelt tot een bepalende rol bij de vraag welke gevolgen een Europese beleidsmaatregel of rechtsnorm in Nederland (of in een andere lidstaat van de EU) heeft. Het effect van de (combinaties van) eigen kenmerken en keuzes lijkt soms zelfs bepalender dan vele details waarover tijdens de totstandkoming van Europese maatregelen vaak wordt gestreden. Zo lijkt het vastleggen van een grenswaarde voor fijn stof op 40 of 45 µg minder



gevolgen te hebben voor de nationale praktijk dan de vraag of burgers met behulp van de rechter kunnen afdwingen dat projecten die leiden tot een overschrijding van de grenswaarde, niet worden toegelaten.

Eigen kenmerken en keuzes zijn ook van grote invloed op de vraag of kansen die het EG-beleid biedt, onder andere van financiële aard, optimaal worden benut. Deels gaat het daarbij om onveranderlijke kenmerken, bijvoorbeeld van geografische aard, deels om moeilijk te beïnvloeden maatschappelijke gedragspatronen, maar deels ook om zelf gemaakte keuzes die men wel zou kunnen wijzigen.

## **5.2 Rekening houden met kenmerken en keuzes tijdens de totstandkoming van Europees beleid en recht**

### ***Meer rekening houden met specifieke Nederlandse kenmerken***

Het is noodzakelijk om bij de totstandkoming van Europees recht en beleid terdege rekening te houden met specifieke nationale karakteristieken. Daartoe behoren zeker ook bestuurlijk juridische kenmerken. Het ministerie van VROM lijkt zich doorgaans voldoende bewust te zijn van de geografische karakteristieken van Nederland, zoals de dichtheid, de deltaligging en de hoge milieudruk, en daarmee rekening te houden bij de inzet in het onderhandelingsproces. VROM lijkt zich daarentegen nog onvoldoende bewust van de juridische karakteristieken van Nederland en de gevolgen die de administratiefrechtelijke toetsing in Nederland heeft op de uitwerking van Europese regelgeving, alsmede van de verschillen op dit gebied tussen Nederland en andere Europese lidstaten. De indruk bestaat dat bij de pogingen om vroegtijdig invloed te hebben op Europees beleid en recht vaak te weinig wordt gelet op de gevolgen van onze praktijk van administratiefrechtelijke toetsing in combinatie met de andere specifieke eigen kenmerken. Ook wordt er nog onvoldoende nagegaan wat een beleidsvoorstel nu juist met betrekking tot de (combinatie van) voor Nederland onderscheidende kenmerken, betekent.

### ***Inzet van uitvoeringsdeskundigheid***

Bij nationale ex-ante evaluaties dienen de verschillende betrokken departementen en de relevante uitvoerende bestuursorganen (provincies, gemeenten, waterschappen) betrokken te worden. Juist het bij de totstandkoming van Europese regelgeving mee laten denken en praten van diegenen die enkele jaren later het op Europese regelgeving berustende nationale recht moeten uitvoeren, is een belangrijke waarborg om mogelijke specifiek Nederlandse problemen bij de omzetting en toepassing van EG-(milieu)recht te kunnen signaleren en voor-



komen. Ook de gevolgen voor sectoren die niet direct betrokken zijn bij de specifieke regelgeving zouden door interdepartementale samenwerking toch tijdig goed in beeld moeten komen. Dit is zowel bij de samenstelling van de interbestuurlijke dossierteams als in de uitvoering van impact assessments een aandachtspunt.

De instelling van interbestuurlijke dossierteams is een goede ontwikkeling: in interbestuurlijke teams kunnen vroegtijdig de gevolgen voor de uitvoering van een beleidsontwikkeling in de EU worden beoordeeld. Een gezamenlijke strategieontwikkeling heeft ook als voordeel dat de verschillende wegen voor beïnvloeding in Brussel met een gelijklopende inzet worden bewandeld. Zo is de expert in de voorfase niet alleen van het onderwerp sec op de hoogte maar ook van de gevolgen op aangrenzende beleidsterreinen, de cumulatieve effecten in de ruimtelijke ordening en de uitvoerbaarheid van een voorstel. Een interbestuurlijke voorbereiding, waarmee de andere overheden en Nederland als lidstaat, ieder via hun eigen kanalen (Comité van de Regio's, lobby in het Europees Parlement, CEMR, werkgroepen, COREPER) een gelijklopend geluid over wenselijkheid en uitvoerbaarheid van een voorstel laten horen, vergroot de kansen op succes in een Europese Unie met 27 lidstaten en een diffuus aantal regio's (de regio is een niet gedefinieerd begrip).

Een belangrijk punt van aandacht is de samenstelling van het (interbestuurlijke) dossierteam en de inzet van juridische kennis in een vroege fase van het proces. Juridische kennis vanuit de Directie Juridische Zaken wordt, gelet op de beschikbare capaciteit binnen VROM, momenteel niet in alle EU-dossierteams ingezet. Toch is een combinatie van een inhoudelijke inbreng en een bestuurlijk-juridische inbreng ook in een voorfase belangrijk, zeker gezien het streven van Nederland om binnen de EU uitvoerbare normen en doelen te stellen.

### ***Nederlandse inbreng vanaf de embryonale fase van beleidsvorming nodig***

In het recente verleden is in meerdere adviezen erop gewezen dat het van groot belang is, om zo vroeg mogelijk te participeren in de totstandkoming van Europees beleid. Dat geldt zeker voor het beleidsterrein van VROM. Een constructieve inbreng in de 'embryonale fase' van Europese beleidsinitiatieven kan van grote invloed zijn. De VROM-raad onderschrijft deze conclusie nadrukkelijk. Wat dat betreft lijkt inmiddels ook al het nodige te zijn verbeterd. Er is op het Ministerie meer aandacht voor de vroege fase van Commissievoorstellen. In de 'Internationale VROM-agenda' worden de volgende voorbeelden genoemd van actieve bemoeienis met voorstellen in de expertfase: de bodemstrategie, de Richtlijn prioritaire stoffen, de herziening van de NEC-richtlijn en de IPPC-richtlijn (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging).



Echter, niet alleen de vroege fase van de totstandkoming van Europees recht en beleid vergt aandacht, maar het hele traject van de besluitvorming. De eigen nationale kenmerken en keuzes en de gevolgen daarvan voor de doorwerking van Europees beleid en recht dienen dan ook tijdens het hele besluitvormingstraject in beeld te blijven. De VROM-raad voegt daaraan toe dat dat in toenemende mate ook geldt voor de fase ná totstandkoming van een richtlijn of verordening. Juist het toenemende gebruik van kaderrichtlijnen of andere maatregelen die nog veel ruimte laten voor interpretatie, nadere uitwerking en invulling, heeft tot gevolg dat na het nemen van het officiële besluit, dus na vaststelling en inwerkingtreding van een richtlijn of verordening, voor de gevolgen van een richtlijn of verordening essentiële interpretatie- en uitvoeringsvragen in verschillende gremia worden uitgewerkt. Daarbij worden inhoudelijke keuzes gemaakt die voorheen vaak al in de richtlijn zelf werden bepaald. Deels gebeurt dat door gebruik van comité's die een formele grondslag in de richtlijn of verordening vinden. Voor een belangrijk deel gebeurt het ook in informele werkgroepen, met name door het opstellen van 'guidances'. Juist ook in deze fase na afronding van de formele besluitvorming, dienen de specifieke nationale kenmerken en keuzes goed op het netvlies te staan om de potentiële gevolgen van een richtlijn of verordening goed in te kunnen schatten en daarmee bij het opstellen van dergelijke documenten rekening te kunnen houden.

Het feit dat eigen kenmerken en keuzes van grote invloed zijn op de vraag hoe Europees recht en beleid uiteindelijk in de praktijk doorwerken en met welke gevolgen, is niet een typisch Nederlands verschijnsel. Het geldt voor alle landen in meer of mindere mate. Dat maakt de noodzaak om goed naar deze invloed te kijken niet kleiner, maar heeft wel gevolgen voor de vraag welke rol deze eigen kenmerken en keuzes kunnen spelen bij de totstandkoming van Europees recht en beleid. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen zullen nationale bijzonderheden aanleiding kunnen zijn om te pleiten voor een uitzonderingspositie van alleen Nederland, danwel een beperkt aantal landen. De Europese instellingen zullen nauwelijks op dergelijke 'bijzondere wensen' kunnen ingaan omdat iedere lidstaat veel bijzonderheden heeft en de harmoniserende werking van EG-richtlijnen en -verordeningen snel illusoir wordt als afwijkende rechtsregimes voor één of enkele landen worden toegestaan. Het bewustzijn van nationale kenmerken en keuzes en het inschatten van de gevolgen van een Brussels voorstel tegen de achtergrond van die kenmerken en keuzes kan er echter wel toe leiden, dat tijdens het totstandkomen van Europees recht en beleid vanaf een zo vroeg mogelijke fase wordt ingezet op formuleringen die, gezien de specifieke nationale situatie, het ontstaan van omzettings- en toepassingsproblemen voorkomen. Het bewust zijn van eigen kenmerken kan het in deze fase ook vergemakkelijken om coalities te

vormen met landen die soortgelijke kenmerken hebben. Onverwachte en onacceptabele gevolgen van Europees beleid en recht kunnen zo deels worden voorkomen. Geprobeerd kan worden het voorstel uit Brussel bij te sturen. Met goed onderbouwde argumenten over niet aanvaardbare nationale gevolgen zijn de kansen groter dat zoiets lukt.

Bij een dergelijke coalitievorming hoeft niet alleen te worden gedacht aan andere lidstaten, maar kan ook gedacht worden aan regio's. Het zijn immers vaak *regio's* (Po-vlakte, Roergebied, metropool Londen) die in meerdere opzichten vergelijkbaar zijn met Nederland en soortgelijke kenmerken kennen (dichtbevolkt, grote milieudruk, deltaligging) terwijl er eigenlijk, behalve wellicht in sommige opzichten België, geen *lidstaten* zijn die met betrekking tot de voor Nederland bepalende kenmerken vergelijkbaar zijn met ons land.

### ***Toenemend belang van impact assessments***

Een instrument om bij de totstandkoming van beleidsmaatregelen zo veel mogelijk zicht te hebben op de gevolgen die de voorgestelde maatregelen zullen hebben zijn *impact assessments*. Het doel van een *impact assessment* is om te voorspellen wat de bedoelde en onbedoelde consequenties van bepaald beleid zijn. *Impact assessments* worden door de Europese Commissie (EC) dan ook gebruikt om te onderzoeken welke beleidsopatie het beste is. In ieder geval alle zaken die opgenomen zijn in het werkprogramma van de EC (*Commissions Work Programme*) zullen worden onderworpen aan een *impact assessment*. Bij een *impact assessment* onderzoekt de EC de economische, de sociale en de milieukundige effecten van het voorgestelde beleid. Op Europees niveau worden sinds enkele jaren meer en meer van dergelijke *impact assessments* uitgevoerd.

De VROM-raad onderschrijft het belang van dit instrument.

In augustus 2006 heeft de EC opdracht gegeven tot een externe evaluatie van het systeem van *impact assessments*. De resultaten van die studie zijn in april 2007 (The Evaluation Partnership, 2007) uitgebracht. Uit die evaluatie van de eerste periode van toepassing van *impact assessments* blijkt dat dit instrument nog aanzienlijke gebreken vertoont. In ongeveer de helft van de twintig geanalyseerde *impact assessments* was de mate waarin de verschillende beleidsopties werden afgewogen voldoende. In de overige gevallen werd vaak alleen de beleidsopatie die de voorkeur had geanalyseerd. Dat hangt samen met het feit dat *impact assessments* soms gezien worden als een instrument om het voorgestelde initiatief te rechtvaardigen. Daarnaast worden er soms te weinig middelen beschikbaar gesteld om een goede *impact assessment* op te stellen. Verbetering van dit belangrijke instrument lijkt dus zeker mogelijk en noodzakelijk. De huidige *impact assessments* lijken, zo maakt de VROM-raad op uit de evaluatie en eigen interviews met medewerkers van de Commissie en leden van het Europees Parlement, geen



voldoende hulpmiddel te zijn om het besluitvormingsproces van beleidsopties te vergemakkelijken. Naar aanleiding van de evaluatie worden in de studie een flink aantal aanbevelingen gedaan om de *impact assessments* van de Commissie te verbeteren.

### **Europese impact assessments door nationaal onderzoek aanvullen**

Ook blijkt dat specifieke nationale kenmerken van diverse lidstaten in een impact assessment voor voorgenomen EG-regelingen geen rol plegen te spelen. De door de Europese Gemeenschap doorgevoerde *assessments* kunnen dus de gevolgen die beoogde maatregelen vanwege specifieke kenmerken en gemaakte keuzes nu juist in Nederland zullen hebben, niet aan het licht brengen. Daarom dienen de door de Commissie ondernomen *impact assessments* in belangrijke dossiers met mogelijk verstrekkende gevolgen, aangevuld te worden met nationale ex-ante evaluaties.

Nederland kan en dient daarbij een bijzonder actieve rol te spelen, nu het EU-recht door de juridisch-bestuurlijke bijzonderheden in Nederland sneller en sterker 'doorwerkt' dan in andere landen. De nationale ex-ante evaluaties kunnen een waardevolle inbreng leveren voor de Europese *assessments*. Bij een enkel dossier gebeurt dat nu al en wordt er een Nederlands *impact assessment* in een vroeg stadium opgenomen, conform het kabinetsstandpunt 'Nederland in Europa, Europa in Nederland' (ministerie van Buitenlandse Zaken, 2006). Ook is binnen VROM een project gestart om via vijf pilots (de dossiers: klimaatadaptie, CO<sub>2</sub> emissie auto's, herziening IPPC, natuurlijke hulpbronnen, vuurwerkrichtlijn) te komen tot een VROM-brede aanpak en organisatiestructuur voor het opstellen en uit (laten) voeren van *impact assessments*.

De VROM-raad juicht dat toe. Daarbij zou moeten worden geprobeerd om de resultaten van een dergelijk Nederlands ex-ante onderzoek tijdig toe te laten komen aan de Commissie, ter aanvulling van het *impact assessment* dat op Europees niveau plaatsvindt.

In recent onderzoek (Hertin, 2007) worden de rol, de aanpak, de feitelijke toepassing en de bepalende factoren voor de functie van ex-ante *assessments* in het beleidsproces geanalyseerd in vier situaties. Voor de nog te maken keuzes in Nederland kan geput worden uit deze analyse naar de praktijk en de invloed van *impact assessments* op het niveau van de Europese Unie, binnen Duitsland, Zweden en Groot-Brittannië. Ex-ante *assessments* zijn ontworpen binnen een instrumenteel rationeel model voor probleemoplossing, terwijl veel onderzoek laat zien dat de dagelijkse praktijk van beleid maken ver afstaat van het rationele model.

Desondanks bleek in het onderzoek van Hertin dat de ex-ante *assessments* de impact van een specifiek beleidsvoorstel in beeld brachten. De *impact range* was daarbij echter vrij beperkt en ook de ruimte om alternatieve beleidsoplossingen naar voren te brengen was klein. Vanuit de verschillen in aanpak in de vier geanalyseerde bestuursystemen zien de onderzoekers wel mogelijkheden om, via een goed ontwerp en een goede inbedding van *impact assessments*, deze ex-ante *assessments* een stevigere en constructieve rol in het beleidsproces te laten spelen. Op EU-niveau zijn enkele verbeterpunten rond het gebruik van een *impact assessment* benoemd. Rond het inzetten van *impact assessments* spelen meerdere discussies, ook binnen Nederland. De vormgeving van het instrument en haken en ogen bij de toepassing ervan zijn geen onderwerp van dit adviestraject geweest, maar verdienen zeker nog de nodige aandacht bij de toepassing.

### ***Territorial impact assessments***

Ook een *territorial impact assessment* als instrument verdient nadere en bijzondere Nederlandse aandacht, mede omdat de ruimtelijke gevolgen van Europees beleid op het terrein van DG Environment voor Nederland vaak bijzonder intensief zijn. De VROM-raad onderstreept het belang van de ontwikkeling van afspraken en methoden om ruimtelijke gevolgen van Europees beleid en recht vroegtijdig in beeld te brengen.

De bruikbaarheid van een uitgevoerde *impact assessment* op een ontwerprichtlijn wordt echter gering indien er een vergaande amendering van een voorstel in de besluitvorming in het EP heeft plaatsgevonden. In sommige gevallen zal, op basis van een kosten-batenafweging moeten worden besloten of een tweede *impact assessment* noodzakelijk is op het geamendeerde eindresultaat.

### ***Liever geen strenge en harde EU-milieunormen meer?***

Voor Nederland is ambitieuze Europese normstelling met betrekking tot de milieukwaliteit vaak belangrijk. Economie, gezondheid en milieu in Nederland zijn afhankelijk van voldoende verstrekkende afspraken over een te handhaven milieukwaliteit in Europa. Het water dat Nederland binnenstroomt wordt immers in Nederland gebruikt voor vele economische doeleinden en de gezondheidsgevolgen door luchtverontreinigende stoffen worden in belangrijke mate mede bepaald door emissies afkomstig uit het buitenland. Tegelijkertijd hebben de specifieke geografische omstandigheden in Nederland (deltaligging, hoge bevolkingsdichtheid) tot gevolg dat het voor Nederland vaak bijzonder moeilijk is om zelf aan de hoge Europese milieukwaliteitseisen te voldoen. Dit dilemma dient goed onder ogen te worden gezien. Dat kan tot gevolg hebben dat Nederland in bepaalde gevallen op grond van een heldere afweging zou moeten pleiten voor soepelere milieukwaliteitseisen. Het kan echter ook tot gevolg hebben dat op een vroeger



tijdstip en intensiever dan in andere landen **maatregelen** moeten worden genomen om de wenselijk geachte milieukwaliteit te verzekeren. In het verleden is dat, bijvoorbeeld ten aanzien van de luchtkwaliteit of het nitraatgehalte van het water, herhaaldelijk niet gebeurd. Het is daarom zeer belangrijk om tijdig na te gaan of en hoe nationaal bijgestuurd kan en moet worden. Bijvoorbeeld: in 1999 was bekend dat de luchtkwaliteitsgrenswaarden niet op tijd zouden worden gehaald. Toen had nagegaan moeten worden wat dat juridisch in Nederland zou betekenen en of Nederland zich daarin onderscheidt van andere lidstaten (rechtsvergelijkend ex-ante onderzoek dus). Dan zou eerder aanvullend beleid zijn vastgesteld en uitgevoerd om de luchtkwaliteitsdoelstellingen te kunnen halen of zou het Besluit luchtkwaliteit 2001 waarschijnlijk niet op de wijze zijn vastgesteld zoals het werd vastgesteld.

Het beschreven dilemma heeft ook tot gevolg dat Nederland bijzonder belang heeft bij een voldoende strenge normering van vervuilingsbronnen. Normering van vervuilingsbronnen vindt, vooral voorzover het om mobiele bronnen gaat, grotendeels op Europees niveau plaats. Een koppeling tussen het totstandkomen van Europese bronnormen en verplichtingen tot het realiseren van een bepaalde milieukwaliteit in de lidstaten, is in het belang van Nederland. Gepoogd zou moeten worden, door dit thema vroeger in het totstandkomingsproces van Europese kwaliteitsnormen in te brengen, de kansen voor een dergelijke koppeling te verhogen. Het recente vervolg van het luchtkwaliteitsdossier laat echter zien dat het vroeg pleiten en werven voor een dergelijke koppeling nog niet verzekert dat dit doel ook wordt bereikt. De Europese Commissie en de meerderheid van de andere lidstaten waren in dat dossier er immers niet van te overtuigen dat opname van een dergelijke koppeling in de richtlijn zinvol zou zijn.

Terwijl vroeger door Nederland vaak werd gepleit voor het zoveel en zo streng mogelijk vastleggen van vergaande verplichtingen in milieuriichtlijnen om vervolgens te profiteren van een hoge milieukwaliteit in heel Europa, lijkt thans de slinger naar de andere kant te zijn doorgeslagen. Nu lijkt vaak gepleit te worden voor het opnemen van zo weinig mogelijk concrete verplichtingen van de lidstaten. Voorbeelden voor deze benadering zijn de Kaderrichtlijn bodem of de Hoogwaterrichtlijn. De reden daarvoor is dat de vrees bestaat dat verstrekkende en concrete verplichtingen ook, of misschien juist in Nederland vergaande gevolgen hebben voor economie en samenleving. Gezien het juridische systeem in Nederland lijkt het algemeen houden van richtlijnen, vanuit praktisch oogpunt, op het eerste gezicht een handige keuze. In vergelijking tot andere Europese landen spreekt de Nederlandse rechterlijke macht zich uitzonderlijk vaak uit over kwesties die gerelateerd zijn aan Europees beleid (zie hoofdstuk 4 en bijlage 1a

over luchtkwaliteit). Zolang er voor lidstaten geen normerende juridische verplichtingen voortkomen uit Europese richtlijnen (zoals bijvoorbeeld een luchtkwaliteitsnorm) kunnen lidstaten ook niet worden aangeklaagd.

De vraag is echter of het pleidooi voor zo weinig mogelijk concrete verplichtingen in milieurichtlijnen uiteindelijk wel zo wijs is. Een gevolg daarvan zou immers ook een weinig ambitieus Europees milieubeleid en dus een minder goede milieukwaliteit kunnen zijn. Dat kan juist in Nederland, vanwege zijn bijzondere kenmerken, negatieve gevolgen hebben. Bovendien zijn vage richtlijnnormen slecht te handhaven en worden de verschillen in omzetting en toepassing van milieurichtlijnen daardoor navenant groter. Het wordt dus moeilijker het juist om economische redenen wenselijk geachte *level playing field*<sup>14</sup> te garanderen.

De voor- en nadelen van verstreckende Europese normstelling voor vervuilingbronnen enerzijds en milieukwaliteit anderzijds dienen dus zeer zorgvuldig tegen elkaar te worden afgewogen. Bij de vaststelling van kwaliteitseisen dient, zonder concessies te doen aan de duidelijkheid van de overeengekomen eisen, ruimte te worden gecreëerd om rekening te kunnen houden met de specifieke omstandigheden waarin een lidstaat verkeert.

### 5.3 Rekening houden met kenmerken en keuzes bij de omzetting en toepassing van Europees beleid en recht in Nederland

#### ***Verken de ruimte voor omzetting en toepassing van EG-recht***

In de implementatiefase van het Europese beleid en recht dient veel bewuster en nadrukkelijker te worden verkend welke speelruimte EG-rechtelijke normen bieden bij de omzetting en toepassing in de lidstaten. Dat kan alleen op een goede wijze gebeuren indien veel meer vergelijkenderwijs wordt bekeken hoe andere lidstaten dezelfde EG-rechtelijke eisen omzetten en toepassen en indien vervolgens met de uitkomsten van een dergelijke exercitie terdege rekening wordt gehouden bij de omzetting en toepassing van Europees beleid en recht in Nederland.

<sup>14</sup> In het MNP rapport 'Milieubeleid en concurrentiepositie' uit 2007 wordt ingegaan op de vraag of er al dan niet sprake is van een ongelijk speelveld voor milieuregelgeving in de EU en wat dit betekent voor de concurrentiepositie van de Nederlandse economie, in het bijzonder van de Nederlandse industrie. Het begrip *level playing field* wordt dan opgevat als 'een gelijk speelveld in termen van regels', waarbij in dit MNP rapport de focus ligt op regelgeving met betrekking tot milieu. Deze studie laat zien dat het speelveld waarop Nederlandse bedrijven opereren, voor wat betreft milieuregelgeving niet helemaal gelijk is. Zo zijn de kosten die gepaard gaan met milieuregelgeving in Nederland relatief hoog in vergelijking met andere landen. Ook zijn de emissies van een aantal vervuilende stoffen door de Nederlandse industrie relatief laag als gevolg van regelgeving die strenger is dan in andere landen. Door de hoge dichtheid van economische activiteiten en bevolking in Nederland moet Nederland verder gaan dan andere EU-lidstaten om de Europese doelen voor luchtkwaliteit te realiseren. Uit de studie blijkt ook dat dit ongelijke speelveld niet per definitie leidt tot verslechtering van de concurrentiepositie voor de Nederlandse bedrijven en de Nederlandse economie.



Er is inmiddels een flinke hoeveelheid onderzoek verricht inzake nationaal en Europees (milieu)beleid en recht. Gedegen vergelijkend onderzoek naar de omzetting en toepassing van milieurichtlijnen in verschillende lidstaten is echter vrij zeldzaam. Dat geldt niet alleen voor Nederland, maar voor alle lidstaten. Bohne die in 2006 ten aanzien van de IPPC-richtlijn vanuit een juridische invalshoek een diepgravende vergelijkende studie heeft gepubliceerd, heeft de tot dit tijdstip verschenen vergelijkende studies op een rij gezet en gecategoriseerd. Hij onderscheidt de invalshoeken:

- *political and administrative institutions;*
- *policy output and outcome;*
- *policy and administrative styles;*
- *implementation of policy programs and regulations;*
- *interaction systems;*
- *new institutionalism;*
- *administrative and environmental law.*

Een van de conclusies van Bohne is dat in het algemeen te weinig naar de rechtspraktijk wordt gekeken en het onderzoek veelal stopt bij de vergelijking van de formele omzetting van een richtlijn. Zoals uit de cases blijkt en bijvoorbeeld ook in het onderzoek van Backes (zie De Sadeleer, 2005) wordt bevestigd, zijn er nu juist grote verschillen bij de toepassing van het, op grond van EG-richtlijnen uitgevaardigde, nationale recht, ook al wijken de omzettingen op zich niet of nauwelijks van elkaar af. Naast ruimte en dus verschillen bij de omzetting, zijn juist de ruimte en de verschillen bij de toepassing van op EG-rechtelijke verplichtingen berustende bepalingen interessant, om in Nederland de mogelijkheden die Europees recht en beleid bieden optimaal te kunnen benutten en tot een zo goed mogelijke match tussen het EG-recht en de uitvoering in Nederland, te komen.

Er zijn verschillende politiek institutionele vergelijkende studies (onder andere Jordan en Liefverink, 2004) die tot de conclusie komen dat de cruciale factoren bij de implementatie van EG-regelgeving liggen in de bestaande instituties en in de politieke/bestuurlijke stijl. Verschillen in implementatie tussen de lidstaten zijn dan met name op dergelijke kenmerken terug te voeren. Vanuit deze benadering<sup>15</sup> zijn er weliswaar fysieke verschillen tussen lidstaten, maar zijn de institutionele administratieve kenmerken vaker doorslaggevend voor implementatieproblemen. Voor Nederland ziet Liefverink de bestuursstijl *consensualism* (een bestuursstijl gericht op overleg en consensus) en de traditie van lange termijnplanning en verwevenheid van planvormen als belangrijkste bepalende karakteristieken.

---

15 Interview Liefverink, 2 november 2007.



Op de enorme verschillen in administratiefrechtelijke toetsing en de gevolgen daarvan voor de toepassing van EG-milieurecht is pas recentelijk voor het eerst gewezen door De Sadeleer (2005) en Backes (2006).

Er is dus al het een en ander aan vergelijkend onderzoek verricht naar de vraag hoe diverse lidstaten omgaan met het EG-recht op het beleidsterrein van VROM. Met betrekking tot de toepassing van het recht en beleid in de praktijk van de lidstaten is dat echter slechts in zeer beperkte mate gebeurd. Het verdient aanbeveling hier verandering in aan te brengen en in gevoelige dossiers, waarin men mogelijke problemen bij de omzetting en toepassing van EG-recht in Nederland voorziet, vaker over de grens te kijken en een vergelijking te maken met hoe andere lidstaten bepaalde vragen aanpakken.

Voorzover juridisch-bestuurlijk vergelijkend onderzoek naar de toepassing van EG-milieurichtlijnen in verschillende landen is gedaan, lijken de onderzoeksresultaten een niet onbelangrijke invloed op de vervolgens in Nederland gemaakte keuzes te kunnen hebben. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vergelijkende onderzoeken naar de omzetting en toepassing van de luchtkwaliteitsrichtlijnen.<sup>16</sup> De, in de recente wijziging van de Wet milieubeheer met betrekking tot luchtkwaliteitseisen voorziene, 3%-norm die projecten kwalificeert die slechts in 'niet betekenende mate' bijdragen aan een verslechtering van de luchtkwaliteit en derhalve niet aan de grenswaarden getoetst hoeven te worden, is bijvoorbeeld geïnspireerd door het Duitse recht.<sup>17</sup> Het valt wel op dat de vergelijkende juridisch-bestuurlijke studies naar de omzetting en toepassing van EG-milieurichtlijnen pas lijken te worden ondernomen als reactie op in Nederland onderzonden massale problemen. Zo zijn de onderzoeken naar de omzetting van de luchtkwaliteitsrichtlijnen pas gestart nadat de Nederlandse rechter duidelijk had gemaakt dat toepassing van het Nederlandse recht een blokkade van talloze projecten tot gevolg zou hebben. Dat had veel eerder moeten gebeuren. Toen bij de totstandkoming van de Eerste dochterrichtlijn luchtkwaliteit (die in 1999 is vastgesteld) bleek dat de daarin opgenomen grenswaarden in Nederland niet of nauwelijks haalbaar zouden zijn, had al gekeken kunnen worden welke consequenties dat in Nederland zou hebben en hoe andere lidstaten met de eisen van de richtlijn omgaan. Onderzoeken naar de omzetting en toepassing van de Habitatrichtlijn in andere lidstaten zijn pas in opdracht gegeven nadat in tientallen rechterlijke uitspraken onmiskenbaar was vastgesteld dat het Nederlandse recht niet alleen niet voldeed aan de eisen van de richtlijn, maar bovendien de toepassing van de art. 6 Habitatrichtlijn massale problemen in de praktijk veroor-

---

<sup>16</sup> Zie onder andere TK 2005-2006, 30 489, nr 12.

<sup>17</sup> EK 2007-2008, 30 489, nr. Np 2 e.v.



zaakt, hoewel deze problemen voorzienbaar waren en ook midden jaren negentig al zijn voorspeld.

Ook nu wordt, zo lijkt het de raad, in dossiers waarin daarvoor wellicht aanleiding zou bestaan, niet in een vroegtijdig stadium een blik over de grens geworpen om de ruimte bij de omzetting en toepassing van EG-richtlijnen te verkennen en ideeën voor oplossingen op te doen. Er is bijvoorbeeld, voorzover bekend, niet gekeken naar aard en wijze waarop andere lidstaten trachten te verzekeren dat de emissieplafonds uit de NEC-richtlijn niet worden overschreden. De VROM-raad beveelt aan vaker en vroeger te verkennen hoe enkele andere lidstaten met EG-recht op het beleidsterrein van het ministerie van VROM omgaan indien de omzetting in Nederlands recht of de (toekomstige) toepassing van het recht in de praktijk problematisch lijkt te zijn of te worden.

Door in bepaalde, geselecteerde dossiers meer te kijken hoe andere lidstaten EG-rechtelijke verplichtingen toepassen, kunnen kenmerken van de Nederlandse aanpak beter worden geïdentificeerd en ter discussie worden gesteld. Dat maakt het mogelijk om bewust te kiezen voor een speciale aanpak in Nederland als daarvoor gegronde redenen pleiten. Bepaalde geografische kenmerken, economische factoren, ambities of tradities in de bestuurscultuur kunnen redenen zijn voor een specifieke Nederlandse aanpak bij de omzetting en toepassing van een EG-richtlijn. Nu lijkt echter vaak de enige reden voor een bepaalde aanpak te zijn gelegen in bestaande wetgeviingsstructuren, bestuursculturen of gewoontes zonder dat sprake is van een bewuste keuze en zonder dat de gevolgen van de impliciet gemaakte keuzes duidelijk zijn.

In aansluiting op de in het WRR-rapport bepleite grotere rol van de nationale politiek in Europese kwesties, zien we op dit punt ook een rol van de nationale politiek om te sturen in bewuste keuzes en afwegingen in omzetting en toepassing van Europees beleid en recht. De keuzeruimte moet dan echter wel bekend zijn.

### ***Level playing field niet in elk opzicht gewenst***

Het feit dat Nederland dichtbevolkt is, in een delta van Europese stromen is gelegen, een belangrijke distributiefunctie voor een ruim Europees achterland heeft en ook nog een intensieve landbouw wil blijven exploiteren, heeft gevolgen voor het milieu. Wil men in Nederland de nationale en op Europees niveau noodzakelijk gevonden milieukwaliteit kunnen garanderen, dan kunnen de genoemde kenmerken en de gemaakte keuzes tot gevolg hebben, dat meer en strengere milieumaatregelen nodig zijn dan elders. Men dient zich te realiseren dat nationale keuzes voor bepaalde intensieve economische activiteiten, die Nederland onderscheiden van andere lidstaten en regio's, tot gevolg kunnen hebben dat met

betrekking tot noodzakelijke milieumaatregelen niet zonder meer en altijd een *level playing field* kan worden nagestreefd.

Ook zijn de mogelijkheden voor uitzonderingen beperkt en mede afhankelijk van de juridische grondslag van een EG-richtlijn. De kenmerken 'dichtbevolkt, grote milieudruk en deltaligging' zullen bij richtlijnen die gebaseerd zijn op artikel 95 (interne marktlijn) niet snel als bijzondere omstandigheid worden geaccepteerd. Extra nationale maatregelen betekenen bij dergelijke richtlijnen immers bijna automatisch dat het vrije verkeer van goederen in de interne markt wordt belemmerd. Bij verordeningen en richtlijnen gebaseerd op artikel 95 EG-verdrag, staat volledige harmonisatie voorop. De primaire insteek is het creëren van een interne markt. Om een verzoek om strengere regels te mogen stellen of te handhaven vanuit milieubelang, moet de noodzaak zeer goed wetenschappelijk worden onderbouwd met recent onderzoek (zie ook uitspraak roetfilters van Gerecht van Eerste Aanleg: Nederland is tegen deze uitspraak in beroep gegaan).<sup>18</sup> Voor Nederland is (op het VROM-terrein) in ieder geval wel één uitzondering bekend: Nederland mag een strengere norm hanteren dan de EU-norm voor uitloging van teer in het kader van PAK-houdende coatings en mag meer toepassingen verbieden omdat in Nederland vanwege de waterrijkheid het verbruik per hoofd van de bevolking veel hoger ligt dan in de andere lidstaten en bovendien in Nederland de grenswaarden (uit EG-regelgeving) in oppervlaktewater, grondwater en bodemsediment voor PAK al waren overschreden.<sup>19</sup> Bij richtlijnen gebaseerd op artikel 175 (milieutitel) is meer ruimte omdat artikel 176 EG-verdrag de mogelijkheid biedt om binnen de grenzen van het verdrag, strengere maatregelen te nemen. Ook staat het EG-recht niet snel in de weg bij nationale milieuheffingen, nu op EU-niveau nog geen harmonisatie dienaangaande heeft plaatsgevonden.<sup>20</sup>

### **Tijd telt**

Voor de omzetting van EG-milieueisen in nationaal recht en praktijk geldt het principe 'tijd telt': Nederland moet bij de realisatie van de milieunormen vaak veel inspanningen verrichten om tijdig de normen te kunnen halen. Het is daarom noodzakelijk direct met uitvoeringsmaatregelen te beginnen en geen tijd te verliezen in de invoeringsfase. Terwijl tot enkele jaren geleden met de implementatie van richtlijnen en de toepassingsregelgeving rond Europese verordeningen doorgaans pas werd begonnen nadat de richtlijn of verordening van kracht was gewor-

---

18 Arrest van het gerecht (vierde kamer) van 27 juni 2007 in zaak T-182/06 (vervroegd verplicht stellen roetfilters).

19 Interview Stoop, beschikking van de Commissie van 26 oktober 1999 (1999/832/EG) en van 23 januari 2002 (2002/59/EG) en van 31 oktober 2002 (2002/884/EG).

20 Zie bijvoorbeeld Gerecht van eerste aanleg 13 september 2006, zaak T210/02 (ecotax Groot-Brittannië).



den, wordt thans tenminste in enkele gevallen al tijdens de totstandkomingsfase van Europese maatregelen nagedacht over en voorgesorteerd op de keuzes die bij de implementatie moeten worden gemaakt. De VROM-raad juicht deze ontwikkeling nadrukkelijk toe. De interbestuurlijke dossierteams bieden daarvoor uitstekende randvoorwaarden. De voordelen van samenwerking tussen beleidsmakers en onderhandelaars in Brussel en uitvoerders laten zich niet alleen voelen tijdens de totstandkoming van Brusselse maatregelen. Ook in de implementatie- en uitvoeringsfase heeft een intensieve gedachtewisseling tussen diegenen die aan de totstandkoming van een richtlijn in Brussel hebben meegewerkt en diegenen die bij Rijk, provincies en gemeenten moeten zorgen voor omzetting en uitvoering, een duidelijke meerwaarde.

#### 5.4 Gevolgen voor het stelsel van rechtsbescherming

##### ***Grote verschillen in rechtsbeschermingsmogelijkheden tussen de lidstaten***

Op Europees niveau dient discussie te worden gevoerd over de verschillen in nationale rechtsbeschermingsmogelijkheden en de gevolgen daarvan voor de toepassing en naleving van Europeesrechtelijke normen. Zoals uit de case-analyses bleek, heeft het bestuursprocesrecht in sommige lidstaten tot gevolg dat sommige bepalingen uit EG-richtlijnen niet of niet correct worden toegepast omdat niemand een handelen in strijd met deze bepalingen bij de rechter aan de orde kan stellen. Dat blijkt voor de materiële gevolgen van EG-richtlijnen vrij grote consequenties te kunnen hebben. De VROM-raad vindt het niet aanvaardbaar dat bepaalde Europeesrechtelijke eisen in sommige lidstaten in het geheel niet lijken te worden nageleefd omdat niemand in bezwaar- en beroepsprocedures daarop kan wijzen. Het in 1998 gesloten VN-Verdrag over de toegang tot informatie, participatie en toegang tot de rechter in milieuzaken (Verdrag van Aarhus, Trb. 2001, 73) verplicht de partijen onder andere om in milieuzaken te voorzien in beroepsmogelijkheden voor milieugroepen. Landen waar het beroepsrecht thans is beperkt tot het geldend maken van subjectieve rechten, kennen grotendeels ook geen of een slechts zeer beperkt beroepsrecht van milieuorganisaties. De Europese Gemeenschap is, naast vele lidstaten afzonderlijk, partij bij het Verdrag van Aarhus. De Europese Commissie zou erop moeten toezien dat alle materiële verplichtingen die uit EG-milieurichtlijnen voortvloeien ook door iemand bij de rechter kunnen worden ingeroepen om een stelselmatig negeren van EG-rechtelijke verplichtingen te voorkomen. Eén middel om dat te doen is te verzekeren dat milieuorganisaties toegang tot de rechter hebben die aan de eisen van het Hof van Justitie, aan een effectieve rechtsbescherming en aan de eisen van het Verdrag van Aarhus voldoet.

### ***Verdere beperking van de toegang tot de rechter niet wenselijk***

De VROM-raad stelt vast dat de aard en wijze waarop de administratieve rechtsbescherming in Nederland functioneert een bijzonder Nederlands kenmerk is dat, in combinatie met andere kenmerken, een zeer wezenlijke invloed heeft op de gevolgen die Europees recht en beleid in de praktijk in Nederland hebben. Dat de administratieve rechter in Nederland snel en efficiënt werkt, is een groot goed dat moet worden behouden. De vraag kan echter opkomen of het niet zinvol is om de toegang tot de rechter verder te beperken en daarbij aansluiting te zoeken bij landen als Duitsland en Oostenrijk met de traditioneel meest beperkte toegang voor individuen en milieuverenigingen. Een aantal jaren geleden is de toegang tot de rechter in milieu- en ruimtelijke ordeningszaken in Nederland al beperkt. De zogenoemde '(getrapte) actio popularis', het in beroep kunnen gaan door eenieder, is afgeschaft en vervangen door beroepsmogelijkheden voor diegenen die een rechtstreeks belang bij het desbetreffende besluit hebben. Een nog verdergaande beperking van de beroepsmogelijkheden door introductie van de eis dat men door een besluit moet worden geraakt in bijzondere, subjectieve, door de wet expliciet of impliciet toegekende rechten, lijkt de raad geen goede gedachte. Een dergelijke beperking van het beroepsrecht heeft immers, zoals gezien, gauw tot gevolg dat bepaalde verplichtingen uit het EG-recht stelselmatig worden veronachtzaamd omdat niemand een schending van de verplichtingen voor de rechter aan de orde kan stellen. Ook het beroepsrecht van milieuorganisaties lijkt, binnen de eisen die het Verdrag van Aarhus stelt, niet wezenlijk te kunnen worden beperkt.

75

### ***Bestuurlijke lus***

De raad ziet echter andere mogelijkheden om de gevolgen van het stelsel van administratieve rechtsbescherming in Nederland voor de toepassing van EG-richtlijnen en -verordeningen te beperken, zonder dat dat afbreuk doet aan de inhoud van de Europeesrechtelijke verplichtingen. Thans worden vele besluiten door de rechter vernietigd, niet omdat zij in strijd zouden zijn met materiële verplichtingen uit het EG- of het nationale recht, maar omdat de besluiten niet goed zijn voorbereid of er bepaalde procedurele fouten zijn gemaakt.<sup>21</sup> Na vernietiging van het besluit moet het bestuur vervolgens de totstandkomingsprocedure van het besluit geheel opnieuw doorlopen. In een volgende procedure komt het soms weer tot een vernietiging wegens andere formele gebreken. Uiteindelijk wordt een project dan vaak toch toegestaan. Dat veroorzaakt veel kosten, tijdsverlies en is weinig effectief. De vraag is of het geschiloplossend vermogen en de effectiviteit van de rechtspraak niet kunnen worden verhoogd. Nagegaan zou

---

21 Interview met Verschuuren.



bijvoorbeeld moeten worden of niet op ruimere schaal gebruik dient te worden gemaakt van instrumenten als 'de bestuurlijke lus' waarbij een gebrek in een besluit niet leidt tot een vernietiging en het opnieuw doorlopen van de voorbereidingsprocedure van een besluit, maar waarbij het bestuur de kans krijgt het gebrekkige besluit te repareren en de rechtszaak over het besluit een zekere periode wordt aangehouden. Dat leidt tot een snellere en effectievere geschiloplossing. Een dergelijk instrument zou niet alleen moeten worden overwogen voor de Tracéwet en de Wet op de ruimtelijke ordening,<sup>22</sup> maar ook voor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet milieubeheer. Meer algemeen zou de bestuurlijke lus een regeling in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moeten vinden. Ook andere middelen om het probleemoplossend vermogen van de rechtspraak te verhogen zoals een verruiming van de mogelijkheden om een besluit ondanks formele gebreken in stand te laten, verdienen overweging. Vergelijkend onderzoek hierover is wenselijk.

---

22 Dat is door de minister van VROM inmiddels, mede naar aanleiding van een motie uit de Tweede Kamer, toegezegd (zie brief van 9 november 2007, Kamerstukken II 2007-2008, 31 200 XI, nr. 62).







## 6 Conclusies en aanbevelingen

De toepassing van een aantal milieuriichtlijnen, zoals de richtlijnen voor luchtkwaliteit, de Nitraatrichtlijn of de Habitatrichtlijn, en de discussie over de woningcorporaties heeft in Nederland veel stof doen opwaaien. Economische activiteiten ondervonden door de toepassing van deze regelingen in Nederland meer belemmeringen dan in andere landen, hoewel de milieukwaliteit in een aantal andere landen of regio's geenszins beter is dan in Nederland.

Met de analyse in dit advies en met de onderstaande handreikingen werpt de VROM-raad een ander licht op de in Nederland ervaren problemen bij de toepassing van een aantal EG-richtlijnen, waaronder de Richtlijn luchtkwaliteit. Hoewel de bouwstops werden ervaren als 'de schuld van Brussel' en de neiging groot is om dan maar in te zetten op zwakkere EU-(milieu)kwaliteitsnormen, geeft de VROM-raad de aanbeveling om het zoeklicht vooral op andere punten te zetten. Een werkbare doorwerking van Europees recht en beleid kan worden gerealiseerd door in eigen huis te kiezen voor het beter benutten van de speelruimte die de EG-regelgeving biedt.

79

### 6.1 Specifieke Nederlandse kenmerken en keuzes zijn bepalend voor de gevolgen van Europees recht en beleid

In dit advies komt de VROM-raad tot de conclusie dat de problematiek die gepaard kan gaan met de uitvoering van Europees (milieu)beleid en -recht in Nederland wordt uitvergroot. Een aantal kenmerken van het Nederlandse bestuurlijk-juridische systeem leidt tot een snelle en verstrekkende doorwerking van EG-(milieu)regelgeving. Deze kenmerken, met name de koppeling van milieu-regelgeving en RO-regelgeving, de snelheid van de administratieve rechtsgang en een ruime toegang van de burger tot de rechter, zorgen ervoor dat de mogelijke problemen bij de uitvoering en toepassing van Europees (milieu)beleid en -recht in de Nederlandse economische en geografische omstandigheden snel zichtbaar worden.

Deze bestuurlijk-juridische kenmerken én factoren als grote milieudruk, hoge bevolkingsdichtheid en deltaligging, zijn tezamen meer bepalend voor de effecten van EU-(milieu) beleid en -recht dan vele details waarover vaak wordt gestreden tijdens Europese besluitvormingsprocessen.



### **Aanbeveling**

Daarom adviseert de VROM-raad tijdens het hele totstandkomingstraject van Europees recht en beleid meer aandacht te besteden aan de op grond van de specifieke Nederlandse kenmerken en keuzes te verwachten gevolgen van het Europese recht en beleid en ook beter gebruik te maken van de kansen die de EU voor Nederland biedt.

### ***Aanvulling van de Europese door nationale impact assessments***

*Impact assessments* die door de Europese Commissie worden georganiseerd brengen de effecten van voorgenomen EG-maatregelen EU-breed in kaart. Daarbij wordt echter geen rekening gehouden met de aanzienlijke verschillen die omzetting en toepassing van EG-maatregelen in de verschillende nationale contexten van de lidstaten hebben. Kennis over de te verwachten gevolgen van een richtlijn of andere Europese maatregel, juist op grond van de specifieke nationale omstandigheden, is echter dringend nodig. Daarom pleit de VROM-raad er voor om (aanvullend op de door de Europese Commissie ondernomen *assessments*) met nationale *impact assessments*, die rekening houden met de specifieke Nederlandse kenmerken, de gevolgen van Europese maatregelen voor Nederland beter in te schatten. Op deze wijze kunnen ook de kansen die het Europees beleid en recht juist voor Nederland bieden, sneller worden ontdekt en beter worden benut.

Ook een *territorial impact assessment* als instrument verdient bijzondere Nederlandse aandacht, mede omdat de ruimtelijke gevolgen van Europees beleid op het milieuterrein voor Nederland vaak vergaand zijn. Veel maatregelen afkomstig van DG milieu van de Europese Unie hebben niet alleen gevolgen voor de beleidsterreinen waarvoor het ministerie van VROM verantwoordelijk is, maar bijvoorbeeld ook voor de droge en natte infrastructuur, voor de landbouw of het toerisme. Een apart aandachtspunt bij de uitvoering van *impact assessments* is daarom het in beeld brengen van de gevolgen voor aanpalende beleidsterreinen. Dat maakt participatie van experts uit deze beleidsterreinen in het proces van een *impact assessment* noodzakelijk.

### ***Interbestuurlijke dossierteams – betrekken van uitvoeringsdeskundigheid***

Een goede ontwikkeling in dit verband is de instelling van interbestuurlijke dossierteams die de totstandkoming van Europees recht en beleid begeleiden en Nederlandse standpunten voorbereiden. Daarmee kunnen de ervaringen bij de uitvoering van Europees recht en beleid al worden betrokken bij de totstandkoming. Een aandachtspunt hierbij is de inzet van juridische kennis in een vroege fase van het proces. Thans lijkt deze inbreng niet altijd voldoende gewaarborgd.

***Aandacht is nodig voor de specifieke doorwerking van EU-maatregelen van de embryonale fase van besluitvorming tot na het vaststellen van een maatregel***

Rekening houden met de verwachte effecten van voorstellen voor Europees recht en beleid, mede tegen de achtergrond van de specifiek Nederlandse kenmerken, is al in de vroegste fasen van beleidsvoorbereiding binnen de EU van belang.

De specifieke nationale kenmerken en keuzes en de gevolgen daarvan voor de doorwerking van Europees beleid en recht dienen vervolgens tijdens het hele besluitvormingstraject in beeld te blijven. De VROM-raad voegt daaraan toe dat dat in toenemende mate ook geldt voor de fase na totstandkoming van een richtlijn of verordening. Juist het toenemende gebruik van kaderrichtlijnen of andere maatregelen die nog veel ruimte laten voor interpretatie, nadere uitwerking en invulling, maakt de fase van de comités en guidance-werkgroepen extra van belang.

***Betekenis van de eigen kenmerken voor de beleidsinzet bij de totstandkoming van Europese maatregelen***

Het bewust zijn van eigen kenmerken kan het in deze voorfase ook vergemakkelijken om coalities te vormen met landen die soortgelijke kenmerken hebben. Bij een dergelijke coalitievorming zou niet alleen gedacht moeten worden aan andere lidstaten, maar vooral ook aan regio's.

Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen zullen nationale bijzonderheden aanleiding kunnen zijn om te pleiten voor een uitzonderingspositie van alleen Nederland, danwel een beperkt aantal landen. De VROM-raad pleit er wel voor om tijdens het totstandkomen van Europees recht en beleid vanaf een zo vroeg mogelijke fase in te zetten op formuleringen die, gezien de specifieke nationale situatie, het ontstaan van omzettings- en toepassingsproblemen kunnen voorkomen. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om formuleringen die rekening houden met de grote hoeveelheid oppervlaktewateren (alternatieven voor afstandsnormen voor het uitbrengen van bestrijdingsmiddelen) of de sterke verstedelijking in Nederland (definitie van 'landelijk gebied' ten behoeve van subsidies in het plattelandsbeleid). Mocht deze aanpak niet tot een bevredigende oplossing leiden, dan dient de noodzaak van de voorgestelde maatregel en de daarin voorziene regelingen, samen met andere lidstaten, kritisch tegen het licht te worden gehouden.



## 6.2 Strengte of vage (Europese) normstelling?

Tegenwoordig wordt, in reactie op de in de afgelopen jaren ervaren problemen met de toepassing van een aantal EG-richtlijnen, vaak gepleit voor juridisch weinig concrete en weinig ambitieuze formuleringen in nieuwe EG-maatregelen teneinde mogelijke toekomstige problemen in Nederland te voorkomen. De VROM-raad vindt dat een kortzichtige benadering. Juist met het oog op de geografische kenmerken is voor Nederland een voldoende ambitieuze Europese normstelling met betrekking tot de milieukwaliteit vaak belangrijk. Economie, gezondheid en milieu zijn afhankelijk van voldoende verstrekkende afspraken over de te handhaven milieukwaliteit op Europees niveau.

### Aanbeveling

De VROM-raad beveelt aan om te blijven pleiten voor voldoende strenge Europese eisen met betrekking tot de milieukwaliteit. Bij de vaststelling van deze kwaliteitseisen moeten geen concessies worden gedaan aan de duidelijkheid van de overeengekomen eisen, maar moet wel ruimte gecreëerd worden om rekening te kunnen houden met de specifieke omstandigheden waarin een lidstaat verkeert.

### **Level playing field?**

Met regelmaat wordt gepleit voor een *level playing field* (ook) in het milieubeleid. De VROM-raad wijst erop dat bij uitspraken over een *level playing field* een onderscheid moet worden gemaakt tussen het verzekeren van een bepaalde minimum milieukwaliteit en de daarvoor noodzakelijke **maatregelen**.

Hoewel EG-(milieu)kwaliteitseisen slechts minimumnormen zijn, moeten voor Nederland in de regel geen strengere milieukwaliteitseisen gelden dan voor andere EU-lidstaten.

Om dezelfde minimale milieukwaliteit binnen de EU te kunnen waarborgen kan het echter noodzakelijk zijn dat met betrekking tot de milieumaatregelen niet zonder meer en altijd een *level playing field* wordt nagestreefd. Op grond van fysieke kenmerken of nationale keuzes voor intensieve economische activiteiten kan het noodzakelijk zijn de te nemen maatregelen in Nederland intensiever of omvangrijker te laten zijn dan de maatregelen van andere lidstaten en regio's.

### **Koppeling Europese milieukwaliteitseisen met Europese bronmaatregelen**

Vaak is het kunnen waarborgen van een bepaalde milieukwaliteit echter ook afhankelijk van normstelling voor vervuilingbronnen op Europees niveau. Dat geldt in het bijzonder voor mobiele bronnen, maar ook voor emissies die zich over lange afstand grensoverschrijdend verspreiden. De mogelijkheden van een

lidstaat om aan de Europese milieukwaliteitseisen te voldoen zijn dan beperkt, omdat de milieukwaliteit sterk afhangt van Europese normering van de vervuiliingsbronnen. In dergelijke gevallen is een koppeling tussen het totstandkomen van Europese bronnormen en verplichtingen tot het realiseren van een bepaalde milieukwaliteit in de lidstaten in het belang van Nederland. De VROM-raad beveelt daarom aan dat Nederland, daar waar het kunnen voldoen aan strenge kwaliteitsnormen afhankelijk is van strenge Europese normen voor vervuiliingsbronnen, blijft pleiten voor een koppeling tussen beide. De VROM-raad pleit er ook voor om dit thema vroeger in het totstandkomingsproces van Europese kwaliteitsnormen in te brengen om zo de kansen voor een dergelijke koppeling te verhogen.

### 6.3 Een ruime blik bij de omzetting en toepassing van EG-recht

#### *Verken de ruimte bij de omzetting door vergelijking met andere lidstaten*

De omzetting en toepassing van EG-rechtelijke verplichtingen gebeurt in Nederland, zoals in andere landen ook, binnen een gegeven nationale context. Dat heeft tot gevolg dat soms zonder bewuste afweging voor bepaalde oplossingen wordt gekozen, hoewel het EG-recht ruimte biedt voor andere benaderingen. Een groot deel van de problemen die met de Habitatrictlijn of de luchtkwaliteitsrichtlijnen zijn ontstaan, kan hierdoor worden verklaard. Dergelijke problemen kunnen tenminste tot op zekere hoogte worden voorkomen door in de toekomst vaker en vroeger na te gaan hoe enkele andere lidstaten met EG-recht op het beleidsterrein van het ministerie van VROM omgaan, indien de omzetting in Nederlands recht of de (toekomstige) toepassing van het recht in de praktijk problematisch lijkt te zijn of te worden.

#### **Aanbeveling**

De VROM-raad adviseert, bij dossiers waar eventuele omzettings- of toepassingsproblemen kunnen worden verwacht en bij dossiers die gezien de eigen kenmerken verstrekkende gevolgen kunnen hebben, mede door vergelijking met andere lidstaten, actief de ruimte te verkennen die het EG-recht bij de omzetting en toepassing laat.

Dat kan gebeuren door middel van vergelijkende studies, door het gebruik van Europese netwerken of door het bewust in het leven roepen van regelmatig implementatie overleg met landen die voor Nederland interessante oplossingen ontwikkelen. Onderwerp van een dergelijke verkenning is de vraag hoe andere landen bepaalde verplichtingen interpreteren en hoe zij de desbetreffende bepalingen omzetten en toepassen. Vergelijkingen brengen de speelruimte en alterna-



tieve mogelijkheden voor implementatie in beeld. Dan wordt een bewustere keuze mogelijk tussen verschillende opties bij de omzetting en toepassing van EG-richtlijnen.

Door in bepaalde, geselecteerde dossiers meer te kijken hoe andere lidstaten EG-rechtelijke verplichtingen toepassen, kunnen kenmerken en keuzes in de Nederlandse aanpak beter worden geïdentificeerd en ter discussie worden gesteld. Dat maakt het pas mogelijk om bewust te kiezen voor een speciale aanpak in Nederland als daarvoor gegronde redenen pleiten.

In aansluiting op de in het WRR-rapport bepleite grotere rol van de nationale politiek in Europese kwesties, zien we op dit punt ook een rol voor de nationale politiek om te sturen in bewuste keuzes en afwegingen in omzetting en toepassing van Europees beleid en recht. De keuzeruimte moet dan echter wel bekend zijn.

### ***Tijdig beginnen met de omzetting***

Tijdig zal nagegaan moeten worden of en hoe nationaal bijgestuurd kan en moet worden om aan de noodzakelijke milieukwaliteitseisen te kunnen voldoen. Dit kan betekenen dat vanwege bijzondere nationale kenmerken, zoals de hoge dichtheid van de bevolking of de sterke positie van de distributiesector, de chemie en de intensieve landbouw, op een vroeger tijdstip en intensiever dan in andere landen maatregelen moeten worden genomen om de wenselijk geachte milieukwaliteit te verzekeren. Nederland moet bij de realisatie van de milieunormen vaak veel inspanningen verrichten om tijdig de normen te kunnen halen. De VROM-raad wijst daarom op de noodzaak om juist in Nederland direct met uitvoeringsmaatregelen te beginnen en geen tijd te verliezen in de invoeringsfase.

## **6.4 Anders inrichten van de rechtsbescherming?**

De manier waarop de administratieve rechtsbescherming in Nederland functioneert, is volgens de VROM-raad binnen de EU-context een specifiek kenmerk van Nederland dat van wezenlijke invloed is op de doorwerking van Europees recht en beleid. Het blijkt dat er grote verschillen zijn tussen de administratiefrechtelijke rechtsbeschermingsmogelijkheden in de lidstaten. Beperkingen in de toegang tot de rechter hebben in enkele landen tot gevolg dat bepaalde materiële normen uit EG-milieurichtlijnen niet overal worden toegepast en niet kunnen worden afgedwongen.

### **Aanbeveling**

De VROM-raad vindt het niet aanvaardbaar dat bepaalde Europeesrechtelijke eisen in sommige lidstaten in het geheel niet lijken te worden nageleefd omdat niemand in bezwaar- en beroepsprocedures daarop kan wijzen. De VROM-raad pleit daarom voor een discussie op Europees niveau over de verschillen in nationale rechtsbeschermingmogelijkheden en de gevolgen daarvan voor de toepassing en naleving van Europeesrechtelijke normen.

De VROM-raad pleit daarom ook niet voor een verdere beperking van de toegang tot de rechter in Nederland. Een aantal jaren geleden is de toegang tot de rechter al beperkt tot belanghebbenden.

Gezien het feit dat juist in milieu- en ruimtelijke ordeningszaken het geschiloplossend vermogen van de administratieve rechtspraak het geringst is, zou kunnen worden overwogen om op deze terreinen te experimenteren met verschillende instrumenten om geschillen sneller definitief te beslechten. Indien de recentelijk ingediende voorstellen tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht onvoldoende snel te realiseren zouden zijn, dan zou moeten worden overwogen om daar in het omgevingsrecht op vooruit te lopen. De regering heeft onlangs te kennen gegeven, dat met betrekking tot de Wet op de ruimtelijke ordening en de Tracéwet ook te willen doen. Overwogen zou moeten worden dit voornemen uit te breiden tot de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en andere milieuwetgeving.

De VROM-raad ziet als te onderzoeken opties:

- op ruimere schaal gebruik maken van instrumenten als ‘de bestuurlijke lus’ overeenkomstig de strekking van wetsvoorstel 29 702 om een snellere en effectievere geschiloplossing te bewerkstelligen;
- het probleemoplossend vermogen van de rechtspraak te verhogen door een verruiming van de mogelijkheden om een besluit ondanks formele gebreken in stand te laten.



## Geraadpleegde literatuur

- Adviesraad Internationale Vraagstukken** (2006) *Europa een prioriteit!* Den Haag.
- Backes**, Ch.W. (2005-2006) 'Internationale vergelijking implementatie EU-richtlijnen luchtkwaliteit', bijlage bij TK 2005-2006, 30 489, nr. 6.
- Backes**, Ch.W.A.A. Freriks en A.G.A. Nijmeijer (2006) *Article 6 Habitats Directive, a comparative law study on the implementation of art. 6 Habitats Directive in some member states*. Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS, Utrecht.
- Backes**, Ch.W. (2006) 'Het dossier luchtkwaliteit: anders verder!', *BR* 2006, p. 88 e.v.
- Boelhauer**, P.J. S.P.L. Kessels en V.J.M. Smit (2006) 'De toekomstige ontwikkeling van woningcorporaties en enkele juridische dilemma's', *Bouwrecht*. Nr. 8, pp. 716-722.
- Bohne**, E. (2006) *The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union*. Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn.
- Bohne**, E. (2007) 'Another perspective on the quality of EC environmental legislation', *Milieu & Recht*. Jrg. 34, nr. 4, pp. 215-217.
- Callies**, Ch. (2006) 'Feinstaub im Rechtsschutz deutscher Verwaltungsgerichte', *NVwZ*. Nummer 1, 2006, S. 1 ff.
- CBS** (2005) *De Nederlandse economie 2004*. Voorburg.
- CECODHAS** (2007) 'Housing and European Union Policies. Current Issues and Future Challenges', Special Edition of 'Exchange'. Spring 2007, No 4.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting** (2007) *Financiële gevolgen van het Onderhandelaarsakkoord en de invoering van de integrale vennootschapsbelasting*. Centraal Fonds Volkshuisvesting, Naarden.
- CESP** (2005) *Nederland en de totstandkoming van EU-milieurichtlijnen*. Eindrapport. Clingendael, Den Haag.
- Dekker**, P. e.a. (2006) *Divers Europa; De Europese Unie in de publieke opinie & Verscheidenheid in cultuur, economie en beleid*. Europese Verkenning 4; Bijlage bij Staat van de Europese Unie 2007. SCP en CPB, Den Haag.
- Dijk**, R. van (2007) 'Nederland regelt het wonen zelf. Nieuw Europees verdrag winst voor sociale woningbouw', *Aedes-magazine*. Nr. 19, pp. 74-77.
- Douma**, W.Th. e.a. (2006) *Pilot-Monitor EU invloed: een onderzoek naar de realiseerbaarheid van een Permanente Monitor voor het meten van de invloed van Europese regelgeving op in Nederland geldende wet- en regelgeving*. T.M.C. Asser Instituut in opdracht van het ministerie van Justitie, Den Haag.
- Dross**, M. Germany, in: N. de Sadeleer, G. Roller en M. Dross (2005) *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs*. Groningen.



- Eijsvogel, J.** (2006) 'We moeten wat meer vertrouwen hebben in ons aanpassingsvermogen', *M het maandblad van NRC Handelsblad*. 2 september 2006, pp. 8-12.
- Elsinga, M., M. Haffner en H. van der Heijden** (2006) *EU-proof social housing in the Netherlands*. Paper for the ENHR-conference in Slovenia.
- Esping-Andersen, G.** (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, New Jersey.
- Europese Commissie** (2006) *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de raad tot vaststelling van een kader voor de bescherming van de bodem en tot wijziging van Richtlijn 2004/35/EG*. COM (2006) 232 definitief. Europese Commissie, Brussel.
- Europese Commissie** (2007) *Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de toetsing van Aanbeveling 2001/331/EG betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties in de lidstaten*. COM (2007) 707 definitief. Europese Commissie, Brussel.
- Evers, e.a.** (2006) *Atlas Europa. Planet, people, profit, politics*. NAI Uitgevers/RPB, Rotterdam/Den Haag.
- Falkner, G., M. Hartlapp, S. Leiber and O. Treib** (2005) *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. University Press, Cambridge.
- Falkner, G., M. Hartlapp, S. Leiber and O. Treib** (2004) 'Non-Compliance with EU Directives in the Member States: Opposition through the Backdoor?', *West European Politics*. Vol. 27, nr. 3, pp. 452-473.
- Fribourg, A.M.** (2006) *Regular National Report on Housing Developments in European Countries*. Synthesis Report. French Ministry of Housing: DGUHC.
- Gruis, V. en H. Priemus** (2006) *Social Housing Policy: Has the European Commission Anything to Decide?* Paper for the ENHR 2006 conference in Ljubljana, Slovenia.
- Hertin, J. e.a.** (2007) 'Rationalising the policy mess? Ex ante policy assessment and the utilisation of knowledge in the policy process', *Forschungsstelle für Umweltpolitik*. FFU-report 03-2007, Freie Universität Berlin.
- Hessel, B.** (2006) 'Het standpunt van Brussel over de Nederlandse woningcorporaties is niet echt verassend. Maar het antwoord van minister Dekker blijkt niet Europa-proof', *Bouwrecht*. Nr. 8, augustus 2006, pp. 697-709.
- Hoekstra, J.S.C.M. en A.A. Reitsma** (2002) *De zorg voor het wonen. Volkshuisvesting en verzorgingsstaat in Nederland en België*. Volkshuisvestingsbeleid en woningmarkt 33. DUP Science, Delft.
- Jarass, H.D.** (2003) 'Luftqualitätsrichtlinien der EU und die Novellierung des Immissionsschutzrechts', *NVwZ*. 2003, S. 257 ff.



**Knill, C.** and D. Liefverink (2007) *Environmental politics in the European Union. Policy-Making, Implementation and Patterns of Multi-level Governance*. Manchester University Press, Manchester.

**Koch, H.J.** (2007) 'Die Verbandsklage im Umweltrecht', *NVwZ*. Pp 369-379.

**Koelemeijer, 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*. MNP-rapport 500052001/2005, p. 30.

**Koeman, N.S.J.** (2005) 'Het besluit luchtkwaliteit: hoe nu verder?', *BR* 2005, p. 504 e.v.

**Krämer, L.** (2007) 'Better regulation for the EC environment: on the quality of EC environmental legislation', *Milieu & Recht*. Jrg. 34, nr. 2, pp. 70-74.

**Liefverink, D.** and M. van der Zouwen (2004) 'The Netherlands: the advantages of being 'Mr. Average'', in: Jordan, A. and D. Liefverink (eds.) (2004) *Environment policy in Europe. The Europeanization of national environmental polic.* Pp. 136-153, Routledge, London/New York.

**Mak, P.J.** (2004) 'Luchtkwaliteitseisen: niet nieuw, wel hot', *Milieu en Recht*. jrg. 31, nr. 6, pp. 322-328.

**Meuleman, L.I.** Niestroy en C. Hey (red.) (2003) *Environmental Governance in Europe*. RMNO, Den Haag.

**Meulenbelt, M.** (2007) *Klacht van de vereniging van institutionele beleggers, Nederland betreffende steun aan Nederlandse woningcorporaties*. Samenvatting. Howrey LLP, Brussel.

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties** (18 september 2007) *brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over 'Beleidsvisie Binnenlandse bestuurskracht in Europa' (kenmerk 2007-0000352586)*.

**Ministerie van Buitenlandse Zaken** (2006) *Nederland in Europa - Europa in Nederland*. Kabinetsstandpunt n.a.v. het advies van de Raad van State over de gevolgen van de EU voor de Nederlandse staatsinstellingen. Den Haag. Kamernummer 29 993 nr. 27.

**Ministerie van Financiën** (2007) [http://www.minfin.nl/nl/onderwerpen,internationaal/europa/begroting\\_van\\_europa/netto\\_positie.html](http://www.minfin.nl/nl/onderwerpen,internationaal/europa/begroting_van_europa/netto_positie.html)

**Ministerie van VROM** (2006) *Internationale VROM-agenda*. Den Haag.

**MNP** (2005) *Fijn stof nader bekeken. De stand van zaken in het dossier fijn stof*. Bilthoven.

**MNP** (2007a) *Milieubalans 2007*. Bilthoven.

**MNP** (2007b) *Geïntegreerde samenvatting Milieubalans 2007 en Natuurbalans 2007*. Bilthoven.

**MNP** (2007c) *Milieubeleid en concurrentiepositie*. Bilthoven.

**MNP** (2007d) <http://milieunatuurcompendium.nl/indicatoren/nlo24306>, Januari 2008.

- Neven, M.G.G. e.a.** (2006) *Richtlijnen voor Richtlijnen: Interacties tussen Nederland en de Europese Commissie in de implementatie van Europese milieuriichtlijnen*. WOt-rapporten. Wageningen UR, Wageningen.
- Nijmeijer, T.** (2007) 'In betekende mate', in: A.B. Blomberg e.a. (red.) *Van Utrecht via Brussel naar Maastricht*. P. 203 e.v. Kluwer, Deventer.
- Priemus, H.** (2007) 'Gesteun over steun. Europese klacht IVBN over taakafbakening corporaties', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*. Nummer 4, Pp. 6-14.
- Programma andere overheid** (2005) *Sturing EU-aangelegenheden*. Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden. Den Haag.
- Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen** (2001) *Aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 4 april 2001 betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties in de lidstaten*. 27 april 2001, L 118/41-46.
- Raad van State** (2005) *Adviesaanvraag over de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding*. Den Haag.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling** (2004) *Europa als sociale ruimte: Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie*. Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur** (2004) *Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces*. Den Haag.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat** (2005) *De EU: nu en straks. Dé sturende factor voor Nederland*. Den Haag.
- RPB** (2004) *Unseen Europe; A survey of EU politics and its impact on spatial developments in the Netherlands*. NAI Publishers, Rotterdam.
- RPB** (2005) *Het gras bij de burens; De rol van planning bij de bescherming van groene gebieden in Denemarken en Engeland*. NAI Uitgevers, Rotterdam.
- Sadeleer, N. de, G. Roller en M. Dross** (2005) *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs*. Europa Law Publishing, Groningen.
- Salz, E. en L. Duursma** (2004) 'Feitelijk bestaan dimensies niet', *Interface*. September 2004, pp. 48-50.
- Schendelen, R. van** (2002) *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Schriftelijke Nederlandse bijdrage aan de Milieuraad** van 20 februari 2007.
- SCP/CPB** (2007) 'Marktplaats Europa. Vijftig jaar publieke opinie en marktintegratie in de Europese Unie'. Europese Verkenning 5. Den Haag.
- SER** (2004) *Met Europa meer groei*. Rapport van de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen. Den Haag.
- SER** (2006) *Nederland en EU-milieuriichtlijnen*. Adviesnummer 06/06. Den Haag.
- Sparwasser, R.** (2006) 'Luftqualitätsplanung zur Einhaltung der EU-Grenzwerte – Vollzugsdefizite und ihre Rechtsfolgen', *NVwZ*. 2006, S. 369 ff.



- The Evaluation Partnership** (2007) *Evaluation of the Commission's Impact Assessment System*, [http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_en.htm)
- Tiktak, A., B. Wesselink, J. Notenboom** (2007) 'De consequenties van de Europese bodemrichtlijn voor het Nederlandse beleid', *Bodem*. Nr. 3, 2007.
- Van der Schuit, e.a.** (2006) *Ruimte in cijfers 2006*. RPB, Den Haag.
- Verschuuren, J.M.** (2005) 'The Netherlands', in: N. de Sadeleer, G. Roller en M. Dross, *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs*. Groningen.
- VROM-inspectie** (2004) 'IMPEL-TFS Seaport Project. Illegal waste shipments to developing countries, common practice'. Project report June 2003 - May 2004.
- VROM-inspectie** (2006) 'IMPEL-TFS Seaport Project II: international cooperation in enforcement hitting illegal waste shipments'. Project report September 2004 - May 2006.
- VROM-raad** (1999) *Nederland en het Europese milieu: advies over differentiatie in het Europese milieubeleid*. Advies 019. Den Haag.
- VROM-raad** (2005) *Voorbij of vooruit? Woningcorporaties aan zet*. Advies 047, Den Haag.
- VROM-raad** (1998) *Advies over het concept Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP)*. Advies 003. Den Haag.
- Wet ruimtelijke ordening 2008** (2006) *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*. Nr. 566, Den Haag.
- WRR** (2007) *Europa In Nederland*. Amsterdam University Press, Amsterdam.

# Bijlage 1a

## Casebeschrijving Richtlijn luchtkwaliteit

### **Totstandkoming van de Europese normen**

Europees luchtkwaliteitsbeleid is niet nieuw. Al in de jaren tachtig bestonden richtlijnen met kwaliteitseisen voor bepaalde stoffen. In de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw werd de Europese luchtkwaliteitswetgeving echter herzien. Na vaststelling van een Kaderrichtlijn in 1996<sup>23</sup> werden in een Eerste dochterrichtlijn nieuwe normen vastgelegd voor fijn stof, stikstofoxiden waaronder stikstofdioxide, zwaveldioxide en lood.<sup>24</sup> De grenswaarden voor deze stoffen zijn deels in het jaar 2005 ingegaan, en zullen deels in het jaar 2010 ingaan. Voorafgaande aan het ingaan van de grenswaarden gelden hogere, jaarlijks strenger wordende plandrempels. Om te verzekeren dat de grenswaarden op het tijdstip dat zij van kracht worden niet meer worden overschreden, moeten de lidstaten plannen vaststellen indien in de jaren voorafgaande daaraan, voor fijn stof voor het eerst in 2001, een plandrempeel in een bepaald gebied van de lidstaat wordt overschreden.

Bij de totstandkoming van de normen in deze richtlijn hebben de door de Wereldgezondheidsorganisatie gepubliceerde onderzoeksresultaten een belangrijke rol gespeeld.<sup>25</sup> De hoogte van de normen en de wetenschappelijke onderbouwing van de gezondheids- en ecologische effecten werd overgenomen uit WHO-studies. Wel liet de Commissie een kosten-batenanalyse uitvoeren ten aanzien van de realisering van de WHO-waarden. Daaruit bleek dat er onzekerheden waren over de haalbaarheid van de normen. Een goed inzicht in de benodigde aanvullende maatregelen en de daaraan verbonden kosten om de grenswaarden toch bijtijds te kunnen halen, ontbrak echter.

Nederland schatte bij de voorbereiding van de richtlijn in, dat de normen voor stikstofdioxide en zwevende deeltjes onmogelijk overal in Nederland op tijd gerealiseerd konden worden. Mede omdat uit de kosten-batenanalyse die de Commissie had verricht bleek dat de doelstellingen slechts met aanvullend beleid haalbaar zouden zijn en ook andere lidstaten twijfels hadden, werd in de richtlijn vastgelegd dat in 2003 een evaluatie zou plaatsvinden, zodat het nog mogelijk zou zijn om desnoods de normen aan te passen of het tijdstip waarop de normen van kracht zouden worden te verlengen (zie art. 10 van de richtlijn). Vooral na opname van dit evaluatieartikel in de tekst van de richtlijn heeft

23 Richtlijn 1996/61/EG.

24 Richtlijn 1999/30/EG.

25 Zie over de totstandkoming van Richtlijn 1999/30/EG P. Mak, *Luchtkwaliteitseisen, niet nieuw, wel hot*, M en R 2004, p. 322 e.v.



Nederland, na aanvankelijke nadrukkelijke voorbehouden, uiteindelijk toch met alle andere lidstaten voor de richtlijn gestemd. Wel heeft Nederland, daarin uitsluitend gesteund door België, een verklaring bij het Raadsbesluit tot vaststelling van de richtlijn laten opnemen waarin gesteld werd dat doortastende communautaire beleidsmaatregelen vereist zouden zijn om de doelstellingen van de richtlijn te bereiken.

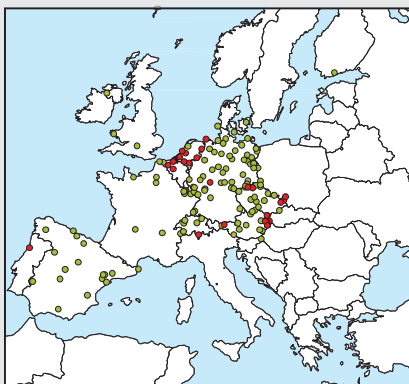
De in de richtlijn voorziene evaluatie is toen wezenlijk vertraagd. Door een gewijzigde strategie en het opstarten van het meer omvangrijke proces 'Clean Air for Europe' (CAFE), zijn de grenswaarden voor onder meer fijn stof in 2005 van kracht geworden zonder dat een evaluatie had plaatsgevonden. Dit werd mede veroorzaakt door het feit dat zo goed als geen van de lidstaten de volgens de richtlijn in 2002 in te dienen verslagen over de situatie in zones waarin de plandrempels in 2001 werden overschreden tijdig en volledig bij de Commissie heeft ingediend. De Commissie heeft de onderzoeksresultaten en de gegevens uit de lidstaten uiteindelijk gebruikt om in 2005 een voorstel voor een hele nieuwe richtlijn te formuleren die tot integratie van de Kaderrichtlijn en de eerste drie dochterrichtlijnen zal leiden. In dit nieuwe richtlijnvoorstel - dat begin 2008 nog in behandeling was - is voorzien in een beperkte, aan strenge voorwaarden gekoppelde, mogelijkheid voor een tijdelijke derogatie van de grenswaarden voor (onder andere) fijn stof en stikstofdioxide.

### ***Feitelijke situatie***

De voorspelling was dat in 2005 niet op alle plaatsen in Nederland zou kunnen worden voldaan aan de grenswaarden voor fijn stof en naar verwachting in 2010 niet op alle plaatsen kan worden voldaan aan de grenswaarden voor stikstofoxiden. Wat het jaar 2005 betreft is deze voorspelling inmiddels uitgekomen. In 2002 werden niet alleen in Nederland op talrijke plaatsen de toen relevante plandrempels voor fijn stof (daggrenswaarden) en voor stikstofdioxide overschreden, zoals uit de beelden hierna blijkt. Alle oranje of rode punten geven plekken aan waarop in 2002 niet zou zijn voldaan aan de vanaf 2005 geldende grenswaarden.

In 2003 waren de overschrijdingen nog erger hetgeen, zoals achteraf blijkt, vooral te wijten was aan de bijzondere klimatologische omstandigheden van dat jaar. Vanaf 2004 dalen de gemeten waarden sterk. Maar ook in 2007 werd nog steeds niet overal aan de grenswaarden voldaan. Deze overschrijdingen zijn echter vooral beperkt tot bepaalde straten met veel verkeer en slechte doorluchting. De norm voor kortdurende blootstelling aan fijn stof is in 2006 in Nederland alleen plaatselijk overschreden, bijvoorbeeld langs drukke straten of snelwegen.

## Fijnstofconcentratie Europa in 2002

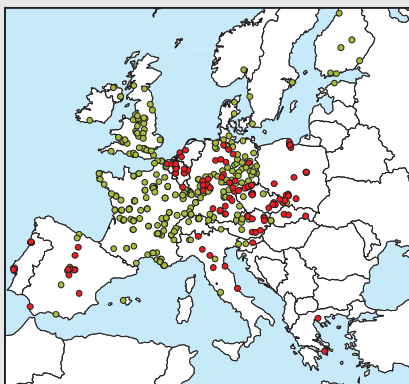


Regionale achtergrondstations

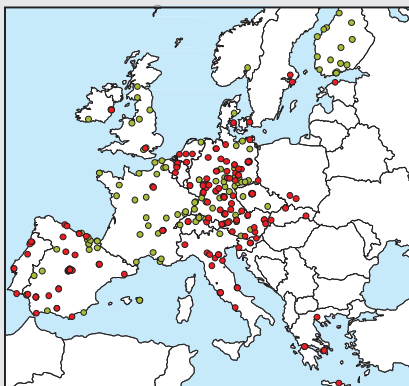
Aantal dagen daggemiddelde  
boven  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$

● > 35

●  $\leq 35$



Stedelijke achtergrondstations



Straatstations

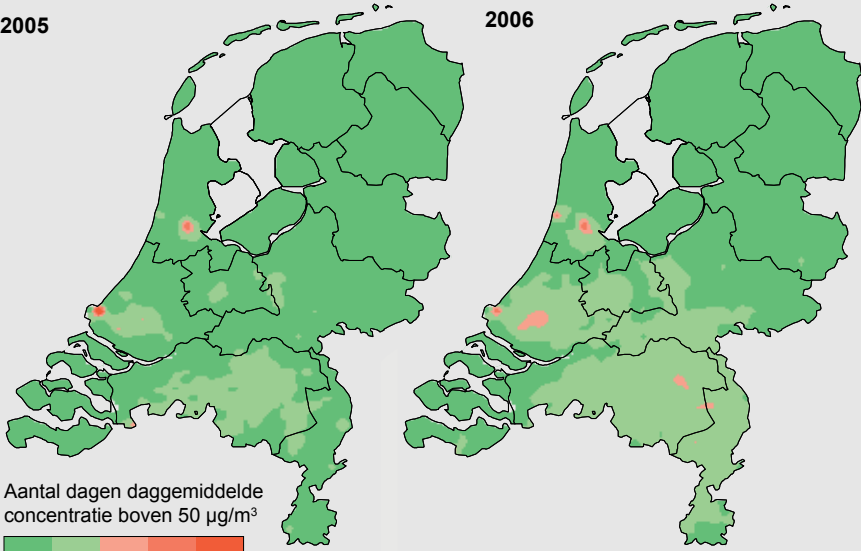
Overschrijdingen van de grenswaarde voor de daggemiddeldeconcentratie van fijn stof in Europa in 2002. Bron: AirBase. Grenswaarde: het aantal dagen met een daggemiddelde concentratie boven  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  mag niet meer dan 35 bedragen. Aan deze grenswaarde moet sinds 1 januari 2005 worden voldaan. Uit gegevens in AirBase blijkt dat overschrijdingen van de grenswaarde voor het daggemiddelde optreden op 52% van de straatstations, op 28% van de stedelijke achtergrondstations en op 18% van de regionale achtergrondstations. Bron: MNP (2005)



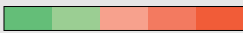
### Fijnstofconcentratie

2005

2006



Aantal dagen daggemiddelde concentratie boven 50 µg/m<sup>3</sup>

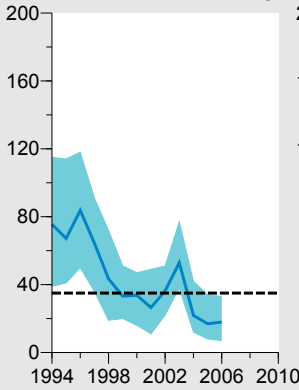


25 35 45 55

↑  
grenswaarde

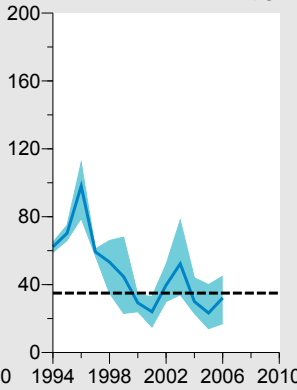
#### Regionale stations

Aantal dagen daggemiddelde concentratie boven 50 µg/m<sup>3</sup>



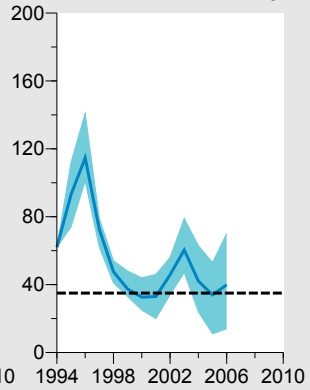
#### Stadstations

Aantal dagen daggemiddelde concentratie boven 50 µg/m<sup>3</sup>



#### Straatstations

Aantal dagen daggemiddelde concentratie boven 50 µg/m<sup>3</sup>



— Gemiddelde  
— Spreiding  
-- Grenswaarde

Bron: MNP, 2007.

MNP/MNC/okt07/0243

Bron: MNP (2007d)



### ***Gevolgen van de verwachte en de daadwerkelijke overschrijdingen van de grenswaarden in Nederland en elders***

Zoals uit voorgaande overzichten blijkt werden en worden de grenswaarden voor fijn stof niet alleen in Nederland overschreden. In Vlaanderen, bepaalde delen van Duitsland (met name het Roergebied en Rijn-Main-gebied), Noord-Italië en in grote agglomeraties als Londen en Parijs is eveneens sprake van normoverschrijdingen. De Commissie heeft inmiddels geconstateerd dat in 2005 de grenswaarden voor fijn stof in 70% van alle steden boven 250.000 inwoners werden overschreden. Toch blijkt uit onderzoek naar de hantering van de grenswaarden in zeven landen (Koelemeijer *et al.*, 2005) dat de gevolgen van dit feit voor het al dan niet toestaan van concrete projecten zeer verschillen. Slechts een tweetal landen gebruikt de grenswaarden direct als harde toetsingsnormen voor toelatingsbesluiten voor concrete projecten. Dat doen Zweden en Nederland. In de andere landen spelen de grenswaarden weliswaar ook een rol bij de besluitvorming over concrete projecten, maar kan om zwaarwegende redenen worden besloten een project toe te laten dat een verdere verslechtering van de luchtkwaliteit tot gevolg heeft, ook al worden de desbetreffende grenswaarden al overschreden. Bovendien vindt een toetsing aan de luchtkwaliteitsnormen in sommige andere landen alleen plaats ten aanzien van vergunningplichtige industriële inrichtingen die luchtverontreiniging veroorzaken en soms ook ten aanzien van zeer grote infrastructurele plannen, met name de aanleg van snelwegen. In Nederland daarentegen werd in beginsel elk voornemen dat, ook indirect, enige emissies van luchtverontreinigende stoffen tot gevolg heeft, aan de grenswaarden getoetst. Dat geldt bijvoorbeeld voor de aanleg van een woonwijk omdat daardoor plaatselijk het verkeer zal toenemen.

De Duitse rechter heeft bepaald dat een toetsing van concrete projecten, zoals de aanleg van snelwegen, aan de grenswaarden niet toegestaan is en doorwerking en handhaving van de grenswaarden uitsluitend via de door de richtlijnen vereiste plannen en maatregelenprogramma's moet worden gewaarborgd.

In Nederland heeft de toetsing van concrete voornemens aan de grenswaarden geleid tot vertraging of voorlopig uitstel van tal van bouwprojecten. In 2004 is geschat dat honderden projecten vooralsnog geen doorgang konden vinden omdat ter plaatse niet aan de grenswaarden werd voldaan (RIVM/MNP, 2005). Inmiddels is het aantal projecten afgenomen, omdat de gemeten en berekende waarden van de luchtkwaliteit zijn verbeterd. In het najaar 2007 is bovendien een wijziging van de Wet milieubeheer van kracht geworden op grond waarvan de meeste projecten niet meer direct aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit getoetst zullen worden.



Opvallend is voorts dat de grenswaarden voor luchtkwaliteit in Nederland veelvuldig voor de rechter worden ingeroepen, vaak met succes. In een vergelijkende studie werd bekeken in hoeveel rechterlijke procedures luchtkwaliteitsnormen tot dat moment een rol hadden gespeeld. Tot eind 2004 waren dat (Koelemeijer *et al.*, 2005):

- Zweden 0
- Oostenrijk 1
- Vlaanderen 0
- Duitsland 1
- Groot-Brittannië 0
- Frankrijk 0
- Nederland 40

Een jaar later (januari 2006) is dit onderzoek geactualiseerd voor de landen Duitsland, Oostenrijk, Vlaanderen, Zweden en Nederland. Waren de grenswaarden voor fijn stof in de periode waarop het eerste onderzoek betrekking had nog niet van kracht en golden toen alleen de als planningsnormen te kwalificeren drempelwaarden, de actualisering besloeg een jaar waarin de grenswaarden voor fijn stof al wel golden. In Duitsland werden drie uitspraken van het *Bundesverwaltungsgericht*, de hoogste administratieve rechter, gevonden waarin een toetsing van concrete besluiten aan de grenswaarden aan de orde was gekomen.<sup>26</sup> Ook in Oostenrijk werden drie uitspraken gevonden. In België en Zweden zijn tot begin 2006 nog steeds geen rechterlijke uitspraken verschenen waarin de grenswaarden voor luchtkwaliteit een rol speelden (Backes, 2005-2006). In Nederland wordt het aantal rechterlijke uitspraken tot begin 2006 waarin luchtkwaliteitseisen een rol spelen bij de toelating van concrete projecten, geschat op meer dan honderd.

Al met al kan worden geconstateerd dat de luchtkwaliteitseisen in verschillende EG-lidstaten zeer verschillende gevolgen hebben. Uitsluitend in Nederland worden de luchtkwaliteitseisen zeer veelvuldig in rechterlijke procedures gebruikt als argument om besluiten tot toelating van projecten die kunnen bijdragen tot een verslechtering van de luchtkwaliteit tegen te houden. Regelmatig gebeurt dat met succes. Het gevolg is, dat een groot aantal projecten niet of slechts zeer vertraagd of tegen wezenlijk hogere kosten kan plaatsvinden. In de andere onderzochte lidstaten is dat niet het geval. Wat Zweden betreft wordt dat vooral verklaard door een betere luchtkwaliteit. Overschrijding van normen vindt daar slechts op enkele plekken plaats en wordt vervolgens door plaatselijke

<sup>26</sup> Zie ook Ch. Calliess, Feinstaub im Rechtsschutz deutscher Verwaltungsgerichte, NVwZ 2006, S. 1 ff.

maatregelen, zoals bijvoorbeeld het rekeningrijden en/of de bouw van een tunnel, opgelost (Backes, 2005-2006). Voor de andere landen geldt dat echter niet. In Groot-Brittannië, Duitsland, Vlaanderen, Frankrijk en Oostenrijk werden en worden de grenswaarden voor fijn stof ook overschreden, maar betekent dat geen slot op activiteiten die een verdere verslechtering van de luchtkwaliteit tot gevolg hebben. In Vlaanderen lijkt zelfs geen sprake te zijn van enige significante invloed van de grenswaarden op toelatingsbesluiten van allerlei ruimtelijke activiteiten.

### ***Mogelijke verklaringen voor de specifiek Nederlandse gevolgen van de luchtkwaliteitsrichtlijnen***

Eén van de oorzaken van verreikende gevolgen van de Eerste dochterrichtlijn luchtkwaliteit voor talrijke Nederlandse bouwprojecten is het feit dat de luchtkwaliteit niet aan de grenswaarden voldoet. Dit komt niet als een verrassing omdat bij de totstandkoming van de richtlijn eind jaren negentig van de vorige eeuw werd verwacht dat Nederland de grenswaarden niet overal zou kunnen halen. Reden daarvoor is deels de hoge milieudruk in Nederland, vooral veroorzaakt door verkeer en industrie. Om de emissies van het verkeer te beperken is Nederland echter grotendeels afhankelijk van Europese normstelling. Zelfs het versneld invoeren van de verplichting om op diesellocomotieven een roetfilter te installeren is op weerstand van de Europese Commissie gestuit. De daarmee gepaard gaande belemmering van het vrije verkeer van goederen is volgens de Commissie niet te rechtvaardigen met het vrij beperkte effect op de luchtkwaliteit van een dergelijke verplichting. Nederland heeft dan ook in een bijzondere verklaring bij het Raadsbesluit tot vaststelling van de Eerste dochterrichtlijn aangedrongen op voortvarende aanscherping van de Europese normstelling.

97

Niet alle Europese lidstaten hebben in dezelfde mate te maken met een te slechte luchtkwaliteit. In Zweden is het probleem beperkt tot enkele hotspots, in Groot-Brittannië tot enkele regio's, met name de regio Londen. In Vlaanderen, Italië en Duitsland echter gaat het om overschrijdingen van soortgelijke intensiteit en ruimtelijke omvang. De grote milieudruk is dus, wat de luchtkwaliteit betreft, geen uniek Nederlands probleem, maar een probleem dat met enkele lidstaten wordt gedeeld.

De verschillen in de gevolgen van de luchtkwaliteitsrichtlijnen kunnen niet worden verklaard door gebrekkige omzetting van de richtlijnen in enkele dan wel een groot aantal lidstaten. Voor zover onderzocht hebben alle lidstaten de richtlijnen correct in nationale wettelijke bepalingen omgezet. Vele lidstaten (Zweden, Groot-Brittannië, Frankrijk) gaan nationaal zelfs nog verder, bijvoorbeeld door strengere grenswaarden vast te stellen of grenswaarden eerder van kracht te verklaren. Wel zijn er aanzienlijke verschillen geconstateerd in de manier waarop



de luchtkwaliteitsrichtlijnen feitelijk werden toegepast. Dat begint al bij metingen en berekeningen van de luchtkwaliteit. Ten eerste volstaan een aantal staten met meetgegevens. Andere landen modelleren op grond van meetgegevens voor plaatsen waar niet gemeten wordt. Hun cijfers zijn dus preciezer en kleinschaliger. Daarbij treden nog aanzienlijke verschillen op in de schaal waarop gemodelleerd wordt. Nederland lijkt wat dat betreft het verst te gaan: er wordt voor elke locatie perceelsgewijs gemodelleerd en berekend. Dat levert in vergelijking met landen die slechts grof of helemaal niet modelleren veel meer plaatsen met verhoogde concentraties op. Het tweede soort verschil betreft de berekening van de gemeten resultaten. Om de onnauwkeurigheid van de in de praktijk gebruikelijke metingen van fijn stof te corrigeren, heeft de Commissie aanbevolen de meetgegevens met een factor 1,3 te corrigeren. Nederland hanteerde lange tijd de correctiefactor 1,33. Andere landen hanteren andere factoren. Die zijn soms lager, soms echter ook hoger; Frankrijk past helemaal geen correctiefactor toe. De grens tussen Wallonië en Frankrijk is daarom ook op elke kaart over verontreiniging met fijn stof duidelijk te zien. Aan de Waalse kant van de kaart komen hoge overschrijdingen voor, terwijl de lucht aan de Franse kant schoon lijkt te zijn. Het moge duidelijk zijn dat de meetgegevens voor fijn stof tussen de landen daarom aanzienlijk verschillen zonder dat de luchtkwaliteit feitelijk anders is. De controle door de Europese instituties, in het bijzonder de Europese Commissie, is met name gericht op de omzetting van de richtlijnbevestigingen in nationaal recht. Verschillen in meet- en berekeningsmethoden worden tot op zekere hoogte door de richtlijn toegestaan en blijken ook niet uit de verslagen over de toestand van de lucht en de omzetting en toepassing van de relevante EG-richtlijnen die de lidstaten aan de Commissie moeten sturen.

Belangrijke verschillen zijn te constateren in de wijze van koppeling tussen grenswaarden en toelatingsbesluiten. Terwijl Nederland en Zweden een directe toetsing kennen van alle besluiten met gevolgen voor de luchtkwaliteit, worden in een aantal landen slechts besluiten over de toelating van milieuvergunningplichtige installaties en vaak ook nog andere zeer wezenlijk luchtvervuilende activiteiten getoetst. In de Duitse wetgeving en vooral rechtspraak is uitgemaakt dat concrete besluiten, met uitzondering van besluiten over de toelating van milieuvergunningplichtige inrichtingen, in het geheel niet direct aan de kwaliteitseisen getoetst mogen worden. Het EG-recht lijkt niet helemaal duidelijk te zijn in welke mate en vorm kwaliteitseisen grenzen (moeten) stellen aan de toelating van concrete besluiten met gevolgen voor de luchtkwaliteit. Duidelijk lijkt te zijn dat luchtkwaliteitseisen wel een toetsingskader moeten zijn voor milieuvergunningplichtige inrichtingen. Of voor het overige een koppeling van ruimtelijke ordeningsbesluiten aan grenswaarden nodig is en in welke vorm dat kan (strikt of door middel

van een plan of programma), is omstrede.<sup>27</sup> Ook in Duitsland is hevig omstrede of de terughoudendheid van het *Bundesverwaltungsgericht* ten aanzien van de doorwerking van luchtkwaliteitseisen bij concrete besluiten Europeesrechtelijk wel door de beugel kan.<sup>28</sup> Deze aanzienlijke verschillen in de opvattingen over het juridische karakter en de EG-rechtelijk verplichte consequenties van milieukwaliteitseisen voor de concrete besluitvorming hebben de Europese Commissie nog niet tot enige reactie dienaangaande kunnen verleiden.

Van wezenlijke invloed zijn ten slotte de verschillen ten aanzien van de rechtspraak. Vele vragen omtrent de toepassing van luchtkwaliteitsnormen op concrete projecten zijn slechts in Nederland op scherp gebracht nadat en doordat de rechter om een oordeel is gevraagd. Alleen in Duitsland is nog sprake van substantiële rechterlijke gedachtenvorming over de juridische rol en betekenis van luchtkwaliteitseisen, echter wel met een geheel andere uitkomst. Terwijl bijvoorbeeld in Vlaanderen de luchtkwaliteit even slecht is als in Nederland, lijkt nauwelijks iemand daar bij het bestuur er actief op aan te dringen dat geen projecten meer worden toegelaten die de luchtkwaliteit verder verslechteren of maatregelen worden genomen die een overschrijding ongedaan maken. Bij de rechter wordt daar al helemaal niet over geklaagd.

99

Al met al is vast te stellen dat het feit dat alleen Nederland lijkt te worden 'getroffen' door zeer aanzienlijke gevolgen van Europese luchtkwaliteitseisen voor een groot aantal concrete projecten veroorzaakt wordt door een combinatie van redenen. Samen met een aantal andere gebieden is de milieudruk in Nederland bijzonder hoog en de luchtkwaliteit daarom (te) slecht. Dat geldt zeker niet voor heel Europa, maar wel voor een hand vol andere regio's of lidstaten. Door veel onderzoek en veel rekenwerk en een redelijk strenge interpretatie van de meet- en rekenvoorschriften is men in Nederland ook bijzonder goed op de hoogte van dit feit. Daar komt bij dat Nederland eveneens, samen met één enkele andere lidstaat, een strenge opvatting kiest met betrekking tot de vraag welke aard van koppeling tussen kwaliteitseisen en ruimtelijk relevante projecten de richtlijnen eisen. Ten slotte wordt van de mogelijkheden om de rechter om een oordeel over de toepassing van luchtkwaliteitseisen te vragen in ruime mate gebruik gemaakt en heeft de rechter zich, anders dan in bijna alle andere lidstaten, veelvuldig over de juridische eisen uitgesproken die uit EG-luchtkwaliteitseisen voortvloeien.

---

27 Zie enerzijds N.S.J. Koeman, *Het besluit luchtkwaliteit: hoe nu verder?*, BR 2005, p. 504 e.v. en anderzijds Ch.W. Backes, *Het dossier luchtkwaliteit: anders verder!*, BR 2006, p. 88 e.v.

28 Zie bijvoorbeeld R. Sparwasser, *Luftqualitätsplanung zur Einhaltung der EU-Grenzwerte – Vollzugsdefizite und ihre Rechtsfolgen*, NVwZ 2006, S. 369 ff. en H.D. Jarass, *Luftqualitätsrichtlinien der EU und die Novellierung des Immissionsschutzrechts*, NVwZ 2003, S. 257 ff.



### **Recente ontwikkelingen: aanpassing van het Nederlandse recht en herziening van het Europese recht**

Met ingang van 15 november 2007 is de Wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) van kracht geworden.<sup>29</sup> Daarmee is de toetsing van concrete besluiten aan luchtkwaliteitseisen ingrijpend gewijzigd. Een directe toetsing aan de grenswaarden moet zoveel mogelijk worden vermeden, aldus de wetgever. Daartoe wordt een onderscheid aangebracht in projecten die wel en projecten die niet in betekenende mate bijdragen aan de luchtvervuiling. Projecten die zeer aanzienlijke emissies tot gevolg hebben dragen in betekenende mate bij aan de luchtvervuiling. Over deze projecten kan zonder toetsing aan de grenswaarden worden besloten en ze kunnen worden uitgevoerd indien zij expliciet zijn voorzien in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). In dat programma zijn de (negatieve) gevolgen van de economische ontwikkeling in het algemeen en, locatiespecifiek, de negatieve gevolgen van projecten die in betekenende mate bijdragen aan de luchtvervuiling, verdisconteerd. De toename van de luchtvervuiling die uit al deze activiteiten resulteert, wordt verrekend met de positieve gevolgen voor de luchtvervuiling van besloten of vast voorgenomen Europees en nationaal beleid. Daarbij kan het om generiek beleid gaan, bijvoorbeeld aangescherpte Europese normen voor voertuigemissies, of om locatiespecifieke maatregelen, zoals bevordering van een betere doorstroming, verlaging van snelheden, plaatsen van schermen etc. De som van deze negatieve en positieve ontwikkelingen moet aldus zijn dat uiteindelijk overal de grenswaarden worden gehaald. De negatieve gevolgen van projecten die in aanzienlijke mate bijdragen aan de luchtverontreiniging zijn locatiespecifiek berekend en in het NSL verdisconteerd. Alleen voorzover dat niet het geval is, worden dergelijke projecten nog direct aan de grenswaarden getoetst. Projecten die niet in belangrijke mate bijdragen zijn ook verdisconteerd in het NSL, namelijk door rekening te houden met de toenemende emissies als gevolg van de verwachte economische groei. Een locatiespecifieke berekening van deze projecten vindt dus niet plaats. De grens tussen wel of niet in betekenende mate bijdragende projecten ligt bij 3% van de grenswaarde. Dat heeft tot gevolg dat de meeste projecten volgens de wet niet in betekenende mate zullen bijdragen aan de luchtvervuiling.

Door deze nieuwe aanpak moet tevens de betekenis van de rechterlijke toetsing van besluiten aan luchtkwaliteitseisen drastisch worden gereduceerd. Nijmeijer (2007) heeft evenwel betoogd, dat ook in de toekomst er nog een zekere taak voor de rechter overblijft. Wat daarvan ook zij, in ieder geval is de betekenis van

<sup>29</sup> Stbl. 2007, 434. De wet dateert van 11 oktober, Stb. 2007, 414.

de rechterlijke toetsing van besluiten aan luchtkwaliteitseisen sinds de inwerking-treding van deze wetswijziging veel meer vergelijkbaar met die in andere EG-lidstaten dan voorheen.

In september 2005 heeft de Europese Commissie een voorstel gelanceerd waar-mee de Kaderrichtlijn luchtverontreiniging en de eerste drie dochterrichtlijnen zullen worden geïntegreerd.<sup>30</sup> Bij het afsluiten van dit advies had de tweede lezing van het voorstel in het Europees Parlement plaatsgevonden.<sup>31</sup> Het Europese wetgevingsproces nadert daarmee zijn einde. Naar verwachting zal de nieuwe richtlijn in de eerste helft van 2008 van kracht worden. In het richtlijnvoorstel zoals dat momenteel in discussie is,<sup>32</sup> is onder andere voorzien in nieuwe normen voor  $PM_{2,5}$ . Ook is voorzien in de mogelijkheid voor de lidstaten om in bepaalde gebieden uitstel te vragen van de grenswaarden voor  $NO_2$  met maximaal vijf jaar tot 2015 en voor  $PM_{2,5}$  tot maximaal drie jaar na inwerkingtreding van de richtlijn, dus tot ergens in 2011. Deze derogatie is gebonden aan strikte voorwaarden.

Onder andere moet de lidstaat alle 'geëigende' maatregelen hebben genomen om de luchtkwaliteit te verbeteren en moet hij middels een programma of plan aantonen dat na het verstrijken van de derogatietermijn overal aan de grenswaarden zal worden voldaan. Het is zeer de vraag of Nederland (en enkele andere landen) in staat zal zijn om aan de laatstgenoemde eis te voldoen. De toenmalige staatsse-cretaris van VROM heeft in 2006 in ieder geval nog nadrukkelijk te kennen gege-ven dat Nederland onmogelijk aan het eind van de derogatieperiode overal aan de luchtkwaliteitseisen kan voldoen.

De Nederlandse inzet bij de onderhandelingen over de richtlijn was volgens een brief van de toenmalige staatssecretaris aan de Tweede Kamer gericht op de volgende doelen:

- snelle invoering van scherper Europees bronbeleid. Dit omdat veel emissiere-ducties uitsluitend op EU-niveau te realiseren zijn, maar ook om in de richtlijn als voorwaarde erkend te krijgen dat lidstaten EU-bronbeleid nodig hebben om aan hun nationale luchtkwaliteitsnormen te kunnen voldoen;
- schrappen dan wel versoepeling van de daggemiddelde norm voor fijn stof  $PM_{10}$ , eventueel door het verbeteren van de uitstelmogelijkheid (zie het vol-gende punt);

---

30 Voorstel van 21 september 2005, COM (2005), 447.

31 Standpunt van het Europees Parlement in tweede lezing vastgesteld op 11 december 2007, TA 2007/596/.

32 De door het Parlement in tweede lezing aanvaarde tekst wijkt in zoverre niet af van het gemeen-schappelijk standpunt van de Europese Raad van Ministers.



- langere uitstelmogelijkheid dan de door de Commissie voorgestelde vijf jaar voor het halen van de normen voor  $PM_{10}$  en  $NO_2$ . Dit punt heeft wat de implementatie betreft de grootste prioriteit, omdat Nederland de bestaande doelen niet kan halen voor 2005/2010;
- geen bindende nieuwe norm voor extra fijn stof ( $PM_{2,5}$ ), maar omzetting van de bindende norm uit het Commissievoorstel in een streefwaarde, die pas na een evaluatie eventueel een (haalbare) bindende norm kan worden;
- een flexibeler interpretatie van het toepasbaarheidsbeginsel ('de normen gelden overal') waardoor prioriteit kan worden gegeven aan die gebieden waar voor de volksgezondheid sprake is van relevante blootstellingsrisico's voor burgers (i.c. bewoond gebied);
- geen aanscherping van de huidige 'standstill'-bepaling zoals die is geformuleerd in de huidige Kaderrichtlijn (artikel 9 aldaar);
- helderheid over de mogelijkheid om de natuurlijke bijdrage van fijn stof (zeezout) af te trekken van de fijn stof concentratie.<sup>33</sup>

Nederland heeft zich zeer ingespannen voor deze doeleinden. Onder andere werd vroegtijdig geprobeerd coalities te vormen met landen die eveneens een hoge achtergronddepositie kennen, waarin de grenswaarden thans op tal van plaatsen worden overschreden en waarvan nadrukkelijk te vrezen valt dat niet zal kunnen worden voldaan aan de beoogde eisen uit de toekomstige richtlijn. Toch heeft deze grote inzet vrij weinig mogen baten. Nauwelijks een van de hiervoor opgesomde doelstellingen van de regering kon, zo blijkt bij raadpleging van de richtlijnteksten die thans in discussie zijn, uiteindelijk worden verwezenlijkt:

- er is geen koppeling gekomen tussen de verplichting om aan de grenswaarden te voldoen en Europees bronbeleid;
- de daggemiddelde norm voor  $PM_{10}$  is niet geschrapt of wezenlijk versoepeld;
- er zijn geen langere uitstelmogelijkheden toegekend dan vijf jaar;
- er zijn naast streefwaarden ook grenswaarden gekomen voor  $PM_{2,5}$ ;
- een 'flexibeler', ruimtelijk differentiërende toepassing van de grenswaarden is door de Commissie en de meerderheid van de lidstaten afgewezen;
- de lidstaten blijven bewijsplichtig indien zij vinden dat een overschrijding van de grenswaarden is toe te schrijven aan natuurlijke bronnen zoals zeezout. Er vindt dus geen generieke aftrek van de zeezoutconcentratie plaats;
- alleen het zeer extreme voorstel uit de oorspronkelijke Commissietekst over een juridisch veel hardere *stand still*-bepaling is uit art. 12 van de richtlijn verdwenen.

33 Concept geannoteerde agenda milieuraad 27 juni 2006, Brief aan de Tweede Kamer TK 2006-2007, 21501-08, nr. 224, p. 3.



Hoewel harde bewijzen daarvoor ontbreken, zijn volgens de raad twee redenen aan te wijzen voor dit tamelijk geringe succes van de Nederlandse onderhandelingsinzet.

Ten eerste voelen de meeste andere lidstaten de consequenties van overschrijdingen van de grenswaarden niet of veel minder sterk dan Nederland.

In 2005 werden de grenswaarden voor fijn stof in 70% van alle Europese steden boven de 250.000 inwoners, verdeeld over bijna alle lidstaten, in meer of mindere mate overschreden. De Commissie had derhalve ingebrekestellingsprocedures kunnen starten tegen bijna alle lidstaten (behalve Ierland, Roemenië en Bulgarije). Zij doet dat echter niet om de onderhandelingen over de grenswaarden in de nieuwe richtlijn niet te verstoren.<sup>34</sup> Europeesrechtelijk hebben de overschrijdingen van de grenswaarden dus voor de lidstaten vooralsnog geen consequenties. Voorzover de grenswaarden op grond van het nationale recht geen rol spelen bij de toetsing van concrete projecten, bestaat voor de lidstaten dus geen dringende reden om voor soepelere, realistischere normen te pleiten. In Nederland, waar een overschrijding van de grenswaarden wel in de weg staat, respectievelijk stond, aan ontwikkelingen die netto tot een verslechtering van de luchtkwaliteit zouden leiden, wordt wel een dringende noodzaak ondervonden om geen grenswaarden te accepteren die al bij voorbaat niet haalbaar lijken te zijn.

Een tweede reden voor de uitkomst van de onderhandelingen lijkt te zijn dat de Europese Commissie en ook een groot aantal lidstaten het, gezien de aanzienlijke gezondheidseffecten van de blootstelling aan fijn stof, politiek niet opportuun achten om tot maatregelen te besluiten die een verdere versoepeling van de grenswaarden tot gevolg hebben. Dat de luchtkwaliteit door het in een richtlijn voorschrijven van een strengere grenswaarde op zich niet beter wordt als die strengere grenswaarde vervolgens niet kan worden gehaald, lijkt daarbij politiek niet veel gewicht in de schaal te leggen. Daarbij is wellicht een verschil in bestuurlijke cultuur mede bepalend.

De actuele ontwikkelingen rond de herziening van de richtlijnen over luchtkwaliteitseisen tonen aan dat de invloed van Nederland op de Europese besluitvorming (zeer) beperkt kan zijn, ook al probeert men in een vroege fase nadrukkelijk de, moeilijk te aanvaarden, effecten van de voorgenomen regelgeving helder te maken en coalities te vormen met andere lidstaten waarin de vervuilingssituatie vergelijkbaar is. Dat benadrukt hoe belangrijk het in een dergelijk geval is, om ervoor te zorgen dat de omzetting en toepassing van dergelijke Europese eisen in Nederland niet te zeer uit de pas lopen met de omzetting en toepassing in andere lidstaten. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is dat men goed op de hoogte is

---

34 European Commission, Air pollution: Commission takes action over levels of sulphur dioxide and PM<sub>10</sub> in member states, press release 17 oktober 2007, IP/07/1537.



hoe andere lidstaten met de desbetreffende richtlijneisen omgaan. Door de aanpassing van de Wet milieubeheer in najaar 2007 en de daarmee drastisch gewijzigde manier van rekening houden met de luchtvervuilende gevolgen bij de besluitvorming over concrete projecten, is de toepassing van de Europese richtlijneisen in belangrijke mate vergelijkbaarder geworden met die in andere lidstaten.

# Bijlage 1b

## Casebeschrijving Kaderrichtlijn bodem

In 2006 is de Europese Commissie met een voorstel gekomen voor een kader-richtlijn ter bescherming van de bodem. De Commissie wil daarmee aantasting van de bodem op het gemeenschappelijke grondgebied tegengaan. Middels de kaderrichtlijn moet de bodem worden beschermd tegen een zevental bedreigingen: erosie, verlies van organische stof, verontreiniging, verzilting, verdichting, afdekking en aardverschuivingen.

Door maatregelen op deze zeven terreinen moet tevens worden bijgedragen aan de bestrijding van de achtste bedreiging: verlies aan bodembiodiversiteit.

Ondanks het feit dat bodem zich niet over landsgrenzen heen beweegt, oordeelt de Commissie dat er met betrekking tot bodem toch sprake is van een grensoverschrijdende problematiek. Ter argumentatie wordt bijvoorbeeld gewezen op mogelijke infrastructurele schade in een lidstaat naar aanleiding van grootschalige erosie in een andere lidstaat stroomopwaarts. Ook zou de Europese voedselveiligheid in het geding zijn, wanneer gewassen verontreinigingen opnemen uit de bodem; het tegenhouden aan de grens van mogelijk vervuilde gewassen is niet mogelijk aangezien voedsel vrij wordt verhandeld binnen de Europese markt.

Daarnaast zou gebrek aan Europees bodembeleid oneerlijke concurrentie in de hand werken: wanneer het ene land wel en het andere land geen streng bodem (sanerings)beleid heeft zou er geen sprake zijn van een *level playing field*.

Daarnaast wijst de Commissie op het feit dat bodemaantasting gevolgen heeft voor andere beleidsterreinen die van gemeenschappelijk belang zijn en al langer middels Europese regelgeving georganiseerd zijn, zoals waterkwaliteit, klimaat, natuur en biodiversiteit.

Middels de richtlijn worden lidstaten verplicht diverse maatregelen te nemen om bodemaantasting tegen te gaan:

- met betrekking tot bodemverontreiniging moeten lidstaten een inventarisatie maken van verontreinigde locaties en een nationale saneringsstrategie opstellen;
- op het gebied van bodemafdekking worden lidstaten geacht 'passende maatregelen te nemen' om afdekking te beperken en de gevolgen te verminderen;
- lidstaten moeten risicogebieden aanwijzen waarin sprake is van erosie, verlies van organische stof, verzilting, verdichting of aardverschuivingen. Daarnaast moet er een maatregelenprogramma worden vastgesteld om de bodemaantasting door genoemde processen tegen te gaan en te verminderen. Gevolgen voor de bodemkwaliteit moeten, wanneer relevant, meegenomen worden in sectoraal beleid;



- er moet op worden toegezien dat bodemeigenaren (voorzorgs-)maatregelen treffen om bodemdegradatie te voorkomen en te verminderen;
- als laatste moeten lidstaten publieke bewustwording over het belang van een gezonde bodem vergroten.

De Commissie heeft als instrument voor Europese bodembescherming gekozen voor een kaderrichtlijn. Daarbij worden gemeenschappelijke uitgangspunten geformuleerd, maar krijgen de lidstaten ruimte om binnen dat kader zelf invulling te geven aan de bodembescherming. Zo mogen lidstaten zelf bepalen welke maatregelen getroffen dienen te worden en op welk bestuurlijk niveau de uitvoering van deze maatregelen georganiseerd wordt. De Commissie houdt daarmee rekening met het feit dat sommige landen al een bodembeleid hebben en andere nog helemaal niet. Verder houdt ze zo rekening met de regionale diversiteit op het gebied van bodemtypes, bodemgebruik, klimatologische omstandigheden en sociaal-economische aspecten.

### **Positie Nederland**

Hoewel Nederland voorstander is van Europees bodembeleid vindt ze een richtlijn een disproportioneel instrument, omdat daaruit juridisch bindende verplichtingen volgen en bodembeleid bij uitstek iets is wat landen regionaal of lokaal moeten regelen, hoogstens nationaal. Aangezien Nederland al jaren beschikt over nationale wetgeving die de bodem op een voldoende niveau beschermt, wil Nederland zo min mogelijk extra verplichtingen (en daarmee economische en administratieve lasten) voortkomend uit Europees beleid. Tegelijkertijd beseft Nederland dat het zeer onwaarschijnlijk is dat de richtlijn van tafel wordt gehaald, en dat verzet ertegen weinig constructief is. De Nederlandse inzet is momenteel dan ook om tot een richtlijn te komen die zo veel mogelijk ruimte laat aan individuele lidstaten, waardoor bestaande nationale wetgeving makkelijker in te passen is. De richtlijn zou zich daarbij alleen moeten uitspreken over doelvoorschriften, maar niet over middelvoorschriften.

Nederland is niet het enige land dat deze positie inneemt. Ook België, Duitsland, Finland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Luxemburg, Oostenrijk en Zweden willen een richtlijn die zoveel mogelijk ruimte laat voor nationale invulling. Dit zijn allemaal landen die zelf ook al een nationaal bodembeleid hebben.

Nederland behoort tot de voorlopers op het gebied van bodembeleid. Daarmee beschikt Nederland over kennis en ervaring die zij kan exporteren naar overige EU-landen. Dat heeft Nederland tot op zekere hoogte al gedaan door bij de totstandkoming van de Bodemstrategie in 2002/2005 al in het voortraject betrokken te zijn. Zo hebben Nederlandse experts meegedaan in de door de Commissie georganiseerde werkgroepen en hebben zij op die manier invloed uit kunnen

oefenen. Van Nederland wordt verwacht dat zij haar expertise deelt met overige lidstaten.

### ***Doorwerkingen Kaderrichtlijn bodem***

Het Milieu- en Natuurplanbureau heeft de consequenties voor Nederland van het Commissievoorstel van de Kaderrichtlijn bodem geëvalueerd. Bepalend voor de doorwerking van de richtlijn zijn enerzijds specifieke geografische karakteristieken, anderzijds bestuurlijk-juridische karakteristieken.

### ***Geografische karakteristieken***

Nederland kent een hoge bebouwingsdichtheid. Ongeveer 14% van het landoppervlak is bebouwd. Dat is aanzienlijk hoger dan het EU-gemiddelde van 9%. Eén van de typen van bodemaantasting die in de Kaderrichtlijn bodem geadresseerd worden is bodemafdekking (het ondoorlaatbaar afdekken van de bodem). In het huidige Commissievoorstel voor een richtlijn krijgen lidstaten ruimte om zelf te bepalen wat ‘passende maatregelen’ zijn om afdekking te beperken en de gevolgen te verminderen (op dit moment heeft geen enkele lidstaat specifieke regelgeving met betrekking tot afdekking). Zo heeft de Commissie er rekening mee gehouden dat sommige landen al bodembeleid hebben en andere niet. Ook kan er rekening gehouden worden met de diversiteit aan bodemtypes, bodemgebruik, klimatologische omstandigheden en sociaal-economische aspecten.

De veenweidegebieden zijn in Nederland de enige bodems waarbij sprake is van afname van de *voorraad* van organische stoffen (het *gehalte* aan organische stoffen blijft gelijk). Als gevolg daarvan daalt de grond in deze gebieden. Vanwege de relatie met klimaat zullen veenweidegebieden moeten worden aangewezen als risicogebieden, waardoor Nederland verplicht wordt hierop een maatregelenprogramma vast te stellen. Nederland wil een nationale aanpak van de veenweidegebieden veilig stellen, met ruimte voor andere dan wettelijk opgelegde verplichtingen.

### ***Juridische karakteristieken***

De Kaderrichtlijn bodem biedt op dit moment ruimte voor differentiatie. Dat kan leiden tot regionale en nationale verschillen in implementatie van de richtlijn. De keerzijde van het bieden van veel ruimte bij de nadere invulling en uitwerking van een richtlijn op nationaal niveau is het navenant verminderen van controle- en handhavingmogelijkheden van Europese instituties (Parlement, Commissie en Hof van Justitie). Het ministerie van VROM is zich bewust van deze juridische dimensie, maar ziet geen verschil met andere kaderregelgeving uit Brussel. De inzet in de onderhandelingen is dan ook om enerzijds ruimte te creëren voor de eigen implementatie en anderzijds evidente onduidelijkheden uit de kaderrichtlijn te halen, om interpretatieproblemen te voorkomen.



Tijdens de EU Milieuraad van 20 december 2007 bleek een politiek akkoord over de Richtlijn bodembescherming niet mogelijk. Groot-Brittannië, Duitsland en Oostenrijk meenden dat een richtlijn op EU-niveau niet noodzakelijk is, vanwege het nationale karakter van bodembeleid. De richtlijn zou het ambitieuzere nationale bodembeleid hinderen. Frankrijk was tegen omdat de richtlijn niet ambitieus genoeg zou zijn. Ook Nederland stemde tegen, conform de wens van de Tweede Kamer, hoewel de richtlijn wel aan de Nederlandse wensen was aangepast.

# Bijlage 1c

## Casebeschrijving Hoogwaterrichtlijn

Begin 2006 heeft de Europese Commissie een voorstel uitgebracht voor een richtlijn over overstromingsbeoordeling en -beheer. Aanleiding hiervoor zijn de vele overstromingen die de jaren daarvoor Europa hebben geteisterd (tussen 1998 en 2004 zijn er in Europa meer dan honderd grote overstromingen geweest). Deze overstromingen veroorzaken niet alleen maatschappelijke en economische schade, maar kunnen ook het milieu aantasten. Doel van de richtlijn is dan ook de risico's van overstromingen op het gebied van menselijke gezondheid, milieu en economie te verminderen. Omdat stroomgebieden vaak meerdere landen bestrijken, acht de Europese Commissie gecoördineerde actie (en daarmee Europees beleid) noodzakelijk.<sup>35</sup>

Middels de richtlijn worden lidstaten verplicht gebieden met overstromingsrisico's in kaart te brengen. Daarnaast moeten zij overstromingsrisicobeheersplannen opstellen en uitvoeren. Voor de invulling van deze verplichtingen krijgen de lidstaten een grote mate van vrijheid. Deze ruimte wordt lidstaten geboden met het oog op de diversiteit aan geografische, hydrologische en andere relevante omstandigheden binnen het grondgebied van de Europese Unie.

De Hoogwaterrichtlijn is in het najaar van 2007 vastgesteld (richtlijn 2007/60/EG van 23 oktober 2007).

### **Positie Nederland**

Gezien de geografische positie van Nederland, als eindpunt van vier stroomgebieden, is Nederland sterk afhankelijk van haar buurlanden voor waterveiligheidsbeleid. Nederland wilde daarom Europese afspraken, waarin een 'niet-afwentelingsprincipe' was vastgelegd (een regeling waarin staat dat men rekening moet houden met buurlanden bij het nemen van maatregelen) en waarin spelregels voor grensoverschrijdende samenwerking zijn opgenomen.

Nederland heeft haar voorzitterschap in 2004 gebruikt om hoogwaterbescherming op de Europese agenda te zetten. Daarna heeft Nederland samen met Frankrijk de Europese Commissie verzocht een regeling op het gebied van hoogwater voor te bereiden. Nederland is daardoor in het voortraject erg proactief

---

35 Er bestond op Europees niveau al een noodfonds, waaruit landen met overstromingsschade geld kunnen ontvangen. Ook landen die geen maatregelen treffen om overstromingsrisico's tegen te gaan zouden van het noodfonds gebruik kunnen maken. Dat is mogelijk oneerlijk tegenover landen die wel investeren in het tegengaan van overstromingsrisico's. Bovendien kosten overstromingen de Gemeenschap als geheel geld.



geweest.<sup>36</sup> Nadat de Commissie het voorstel voor een richtlijn naar buiten bracht, heeft Nederland een kritische houding aangenomen tijdens de officiële onderhandelingen.<sup>37</sup> Deze 'omslag' van positief naar meer kritisch werd in eerste instantie met onbegrip ontvangen door de Commissie. Uiteindelijk heeft de combinatie van proactief betrokken zijn in het voortraject en kritisch in de raadsfase, er wel toe geleid dat de richtlijn voor Nederland goed uitpakt is. De Nederlandse inzet in de onderhandelingen was om te komen tot een kaderstellende richtlijn. Verwijzingen naar normen en juridische verplichtingen wilde Nederland buiten de richtlijn houden.

Nederland heeft daarbij vooral samengewerkt met andere Noordwest-Europese landen. Deze landen wilden, evenals Nederland, zo min mogelijk Europese verplichtingen. Zo heeft Zweden bijvoorbeeld haar waterbeleid vooral decentraal georganiseerd; Europese regelgeving zou dan weer nationaal, en niet regionaal, gelden. In Groot-Brittannië bestaat er, in tegenstelling tot in Nederland, geen wettelijke verplichting om de burger te beschermen tegen overstromingsrisico's; Europese normstellende regelgeving op dit gebied zou Groot-Brittannië wel juridisch aansprakelijk maken.

Ook met Hongarije is Nederland tijdens de onderhandelingen een coalitie aangegaan. Hongarije is evenals Nederland een relatief klein, vlak land, dat te maken heeft met grensoverschrijdende waterproblematiek. Daarnaast heeft Hongarije goede banden met de overige Oost-Europese lidstaten, waardoor ook deze landen indirect bereikt konden worden.

### **Doorwerkingen Hoogwaterrichtlijn**

De richtlijn die er nu ligt is dermate algemeen, dat er geen problematische doorwerkingen worden verwacht. Tijdens de totstandkoming van de richtlijn heeft Nederland ook getracht alle verwijzingen naar eventuele verplichtingen op het gebied van ruimtelijke ordening er zoveel mogelijk uit te krijgen.

De inschatting is dat Nederland voor een groot deel al voldoet aan de verplichtingen die in de Hoogwaterrichtlijn zijn opgenomen. Het nationale beleid is tot nu toe voornamelijk gericht op het voorkomen van overstromingen (door bijvoorbeeld het plaatsen van dijken). Relatief nieuw voor Nederland ten opzichte van het huidige nationale beleid is de aandacht voor het minimaliseren van de gevolgen wanneer er onverhoopt een overstroming plaatsvindt. Dit kan van betekenis zijn voor doorwerking in de ruimtelijke ordening en wonen (bijvoorbeeld wel of niet buitendijks bouwen). Daarnaast zal Nederland meer moeten kijken naar

36 Bij het schrijven van het voorstel voor een richtlijn is ook een Nederlander van het ministerie van Verkeer en Waterstaat betrokken geweest. Hij was in die periode gedetacheerd bij de Commissie.

37 Dit had ook te maken met de nieuwe politieke, meer kritische opstelling in Nederland ten opzichte van de EU, in vergelijking tot een paar jaar eerder.



stroomgebieden als geheel in plaats van naar andere afbakeningen (zoals de 53 dijkkringen).

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) gaat nu van start met de implementatiefase. Daarbij wil men komen tot een centrale implementatiestrategie, alvorens de verschillende lokale besturen tot implementatieplannen komen.

De Hoogwaterrichtlijn biedt veel ruimte voor interpretatie. Door eerst tot een nationale strategie te komen hoopt VenW te grote lokale verschillen te voorkomen.<sup>38</sup> In de implementatiestrategie wordt onder andere bepaald hoe ambitieus de nationale implementatie zal zijn. Daarbij zal een balans gevonden moeten worden tussen een minimale variant (niet meer doen dan de richtlijn in strikte zin verlangt), en een ambitieuze variant (verder gaan dan de richtlijn noodzakelijk acht).

---

<sup>38</sup> Bij de implementatie van de Kaderrichtlijn water is het proces van onderop ingezet; de verschillende lokale overheden hebben vanuit hun individuele interpretatie implementatieplannen opgezet. Achteraf was het hierdoor lastig om de implementatie op nationaal niveau af te stemmen.



## Bijlage 1d

### Casebeschrijving herziening NEC-richtlijn

In oktober 2001 is de richtlijn inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen vastgesteld. In deze NEC-richtlijn (= National Emission Ceilings) zijn emissieplafonds vastgelegd om de uitstoot van vervuillende stoffen te verminderen. Het gaat om de stoffen: ammoniak ( $\text{NH}_3$ ), zwaveldioxide ( $\text{SO}_2$ ), stikstofoxiden ( $\text{NO}_x$ ) en vluchtige organische stoffen (VOS). Door het verminderen van de uitstoot van vervuillende stoffen worden het milieu en de volksgezondheid op het grondgebied van de Europese Unie beschermd. Op termijn is het de bedoeling dat overschrijding van 'kritische belasting' van de in de richtlijn opgenomen stoffen niet meer voorkomt en voldaan wordt aan door de WHO vastgestelde richtwaarden voor ozonbelasting. Om dat te bereiken zijn tussentijdse doelen vastgelegd. Voor Nederland gelden voor 2010 de volgende emissieplafonds:

$\text{NH}_3$  – 128 kiloton per jaar;

$\text{SO}_2$  – 50 kiloton per jaar;

$\text{NO}_x$  – 260 kiloton per jaar;

VOS – 185 kiloton per jaar.

De NEC-richtlijn stelt lidstaten verplicht een nationaal plan van aanpak op te stellen voor het bereiken van de doelstellingen (emissieplafonds). Daarnaast moeten de lidstaten jaarlijks een nationale emissie-inventaris en -prognose opstellen en verslag uitbrengen van hun vorderingen met betrekking tot het terugdringen van de uitstoot van de vervuillende stoffen die opgenomen zijn in de richtlijn.

In de NEC-richtlijn is opgenomen dat rekening gehouden dient te worden met de technische haalbaarheid en de kosteneffectiviteit van de doelstellingen en maatregelen. Anders dan bij kwaliteitsnormen (waarbij voor alle lidstaten één generieke norm geldt) worden de plafonds voor elke lidstaat afzonderlijk vastgesteld. Het GAINS-model dat ten grondslag ligt aan de berekening van de plafonds maakt onder andere gebruik van critical loads (de 'last' die natuurgebieden in een lidstaat kunnen dragen), de ruimte die een lidstaat heeft om bepaalde maatregelen te nemen en houdt ook rekening met maatregelen die al genomen zijn.

Momenteel bereidt de Europese Commissie een herziening van de NEC-richtlijn voor. Daarin worden de emissieplafonds voor 2020 vastgesteld. Mogelijk wordt in de herziening van de NEC-richtlijn ook een emissieplafond voor  $\text{PM}_{2.5}$  (zeer fijn stof) opgenomen. Het voorstel voor een herziening van de richtlijn staat gepland voor begin 2008.

### **Positie Nederland**

Nederland probeert een balans te vinden tussen ambitieuze normen en de haalbaarheid daarvan. Enerzijds beseft ze dat strenge Europese regels voor uitstoot bijdragen aan een betere luchtkwaliteit in Nederland, mede omdat Nederland veel te maken heeft met grensoverschrijdende luchtverontreiniging. Nederland is daardoor voor een aanzienlijk deel van de luchtkwaliteit afhankelijk van andere landen. Anderzijds kost het Nederland zelf moeite de emissieplafonds te halen en betekent strengere regelgeving dus ook een aanzienlijke opgave.

Om de haalbaarheid van de emissieplafonds te vergroten wil Nederland strenger Europees bronbeleid. Daarnaast is Nederland van mening dat het opnemen van  $PM_{2,5}$  in de herziening van de NEC-richtlijn alleen mogelijk is als voldoende rekening wordt gehouden met de grote onzekerheden rond de huidige emissie (de meetwaarden voor  $PM_{2,5}$  hebben een onbetrouwbaarheidsmarge van 30%). Om deze reden is Nederland vooralsnog geen voorstander van een absoluut plafond voor  $PM_{2,5}$ , maar van een relatief plafond (procentuele reductie ten opzichte van een nader te bepalen basisjaar).

Een ander punt van discussie betreft de inputgegevens die het GAINS-model hanteert. Voor het bepalen van de emissieontwikkeling tot 2020 wordt gebruik gemaakt van een bepaalde energieprognose (bijvoorbeeld het aantal dieselauto's, de hoeveelheid energie uit gas, kolen en biomassa etc.): het PRIMES-scenario. Onder andere gezien de nieuwe Europese afspraken die gemaakt zijn in het kader van klimaatverandering (en voor Nederland bijvoorbeeld de ingebruikname van vier nieuwe kolencentrales) is Nederland van mening dat de aannames die ten grondslag liggen aan de huidige PRIMES-versie onjuist zijn. Ook andere lidstaten hebben aangegeven problemen te hebben met het door de Commissie gehanteerde scenario. Zo zou het wel bruikbaar zijn voor het maken van schattingen met betrekking tot Europa als geheel, maar niet voor schattingen voor individuele lidstaten. Om die reden heeft de Europese Commissie in 2006 alle lidstaten ook verzocht om een eigen scenario in te leveren. Ook Nederland heeft dit gedaan. Aangezien dit scenario wel enkele voor de Nederlandse emissie essentiële ontwikkelingen meeneemt (met name de nieuwe kolencentrales en het grotere aantal dieselauto's), is Nederland een voorstander van het hanteren van de nationale projecties als uitgangspunt voor het bepalen van de emissieplafonds in GAINS.

### **Doorwerkingen NEC-richtlijn**

Voor Nederland zullen de huidige emissieplafonds voor 2010 voor zwaveldioxide en stikstofoxiden het moeilijkst te halen zijn. De plafonds voor ammoniak en vluchtige organische stoffen worden waarschijnlijk wel gehaald. Uit een studie van het Milieu- en NatuurPlanbureau blijkt dat de nationale emissieplafonds uit de NEC-richtlijn wel technisch haalbaar zijn. Er zouden dan echter aanvullende



lokale, nationale en Europese beleidsmaatregelen moeten worden geïmplementeerd. Zeker gezien het feit dat de plafonds voor 2020 in de herziening van de NEC-richtlijn lager gesteld worden. Om het halen van de emissieplafonds voor 2010 voor alle stoffen zeker te stellen heeft het kabinet een pakket aan maatregelen voorbereid.

Uit kosten-batenanalyses blijkt dat de baten van maatregelen om luchtverontreiniging tegen te gaan in Nederland vele malen hoger zijn dan de kosten. Dat geldt in Nederland voor meer milieumaatregelen, juist omdat de bevolkingsdichtheid hoog is (de baten voor de algemene volksgezondheid in een bepaald gebied wegen op tegen de initiële financiële investering) (MNP, 2007c).

# Bijlage 1e

## Casebeschrijving het Nederlandse ‘corporatiedossier’

Formeel heeft de Europese Unie geen competenties op het gebied van huisvesting; het woonbeleid is een taak van de nationale overheden (zie ook bijlage 2c). De belangrijkste invloed van het EU-beleid verloopt echter op indirecte wijze, namelijk via de mededingingswetgeving en de wetgeving op het gebied van publieke diensten. Dit blijkt duidelijk uit het feit dat de discussie over de Nederlandse woningcorporaties de laatste jaren ook een duidelijke Europese dimensie heeft gekregen. Voordat er dieper wordt ingegaan op dit ‘corporatiedossier’ plaatsen we de Nederlandse huursector allereerst in Europees perspectief.

### *De Nederlandse huursector in Europees perspectief*

In vergelijking met andere EU-landen kenmerkt de Nederlandse woonsector zich door twee afwijkende elementen: een groot aandeel sociale huurwoningen en een relatief strikte huurregulering. Navolgende tabel geeft inzicht in het aandeel sociale huurwoningen in de verschillende EU-landen. Hierbij zijn de landen gerangschikt op het aandeel dat de sociale huursector binnen de woningvoorraad heeft. Nederland (35% sociale huurwoningen) blijkt de ranglijst duidelijk aan te voeren, op gepaste afstand gevolgd door Zweden, Denemarken en Groot-Brittannië. Opvallend klein is het aandeel sociale huurwoningen in de Zuid-Europese landen en veel voormalige Oostbloklanden. Bij de interpretatie van de tabel dient overigens wel bedacht te worden dat de aard van de sociale huursector sterk kan verschillen tussen landen.

Een groot deel van de Nederlandse huurwoningenvoorraad (95%) is onderworpen aan huurregulering. Deze regulering bestaat uit twee elementen. In de eerste plaats mag de aanvangshuurprijs van een woning bij een nieuwe verhuring niet boven de zogenaamde maximaal redelijke huur uitkomen. Deze maximaal redelijke huur is afhankelijk van het aantal punten dat een woning in het woningwaarderingssysteem (het ‘puntensysteem’) heeft. Ten tweede zijn de jaarlijkse huuradaptaties gebonden aan een door de rijksoverheid vastgesteld maximum. Op dit moment ligt dit maximum op het niveau van de inflatie (maximale huurverhoging in 2007: 1,1%), maar in het verleden zijn ook grotere huurverhogingen toegestaan. Voor de 5% niet-gereguleerde huurwoningen gelden er geen regels met betrekking tot de huurprijsvaststelling en de jaarlijkse huurverhogingen. Bezien vanuit Europees perspectief is de Nederlandse huurregulering relatief strikt.



*Aandeel sociale huurwoningen in de verschillende EU-landen, gerangschikt naar relatieve omvang van de sociale huursector*

	Koopsector	Sociale huursector	Private huursector	Anders <sup>38</sup>
Nederland	54	35	11	0
Zweden	39	23	22	15
Denemarken	53	22	26	0
Groot-Brittannië	69	21	10	0
Oostenrijk	58	20	19	3
Finland	58	16	16	10
Frankrijk	56	17	21	6
Tsjechië	47	17	17	19
Polen	58	11	13	18
Duitsland	43	6	51	0
België	68	7	23	2
Ierland	77	7	11	5
Malta	74	6	20	0
Hongarije	92	5	2	1
Italië	73	4	17	6
Estland	85	3	7	5
Slovenië	83	4	3	10
Slowakije	85	4	1	10
Cyprus	64	3	18	15
Portugal	75	3	18	4
Litouwen	97	2	1	0
Luxemburg	70	2	25	3
Spanje	81	1	10	8
Letland	79	1	20	0
Griekenland	74	0	20	6

Bron: Fribourg, 2006

<sup>39</sup> Dit betreft een restcategorie. De inhoud van deze categorie verschilt per land. Het kan bijvoorbeeld gaan om boerderijen, om coöperatieve woningen, om woningen waarvoor geen huur wordt betaald en om leegstaande woningen.

### ***Historie van het Nederlandse corporatiedossier<sup>40</sup>***

Lange tijd had de Europese Unie eigenlijk niks te maken met de Nederlandse corporatiesector. Het woonbeleid werd gezien als een nationale zaak waarvoor de EU-lidstaten zelf verantwoordelijk zijn (subsidiariteitsbeginsel). Dit veranderde in de eerste jaren van de 21<sup>e</sup> eeuw. De nota *Mensen, Wensen, Wonen* was net verschenen en er waren discussies over de toekomst van het Nederlandse volkshuisvestingsmodel. In het licht van deze discussies wilde het ministerie van VROM graag weten hoe 'Europa' tegen de Nederlandse corporatiesector aankijkt. Daarom deed men een melding bij de Europese Commissie. De eerste jaren na de melding gebeurde er weinig, maar veranderde op instigatie van de Commissie zelf wel de status van het Nederlandse verzoek: het ging niet meer om een officiële melding maar om een informatieverzoek. In juli 2005 kwam er uiteindelijk een antwoord uit Brussel in de vorm van de veelbesproken brief die werd verstuurd namens Europees Commissaris voor Mededinging Kroes. In deze brief werd tamelijk vergaande kritiek op de inrichting van het Nederlandse corporatiestelsel geleverd. Sleutelementen in deze brief zijn de begrippen 'staatssteun' en 'diensten van algemeen economisch belang'.

### ***Staatssteun en diensten van algemeen economisch belang***

Staatssteun aan ondernemingen kan de mededinging op de gemeenschappelijke Europese markt verstoren en is daarom in beginsel verboden (CECODHAS, 2007). Binnen de grenzen van de Europese Unie moeten ondernemingen onder gelijke voorwaarden kunnen concurreren; er dient sprake te zijn van een *level playing field*.

Woningcorporaties zijn te beschouwen als ondernemingen en dienen in principe dus aan deze voorwaarde te voldoen. Tegelijkertijd verrichten de woningcorporaties echter ook zogenaamde diensten van algemeen economisch belang (DAEB). Diensten van algemeen economisch belang zijn activiteiten die openbare of private ondernemingen verrichten waartoe zij door de overheid op grond van het algemeen belang worden verplicht en die zij louter afgaande op de signalen van de markt niet zouden kunnen doen. Oftewel, het gaat om ondernemingen die van de overheid een 'ruzzak om krijgen' waardoor zij op de markt minder vlot uit de voeten kunnen komen (Hessel, 2006). Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan gas- en electriciteitsbedrijven (moeten continu en overal gas en elektriciteit aanbieden), openbaar vervoer (dient er ook te zijn op onrendabele plekken), en televisie (publieke omroepen). Ook woningcorporaties en ziekenhuizen behoren tot de diensten van algemeen economisch belang. Diensten van algemeen economisch belang kunnen onder bepaalde voorwaarden aanspraak maken op staats-

---

<sup>40</sup> Deze paragraaf is deels gebaseerd op een gesprek dat heeft plaatsgevonden met de VROM-medewerkers Victor Schaap en Harold Ferwerda.



steun. De precieze regelgeving omtrent deze staatssteun is vastgelegd in een vrijstellingsbeschikking en een kaderregeling, grotendeels gebaseerd op het zogenaamde Altmark-arrest van het Europese Hof van Justitie (zie Hessel, 2006 voor meer details).

De EU-lidstaten hebben een behoorlijke mate van vrijheid om te bepalen wat ze onder diensten van algemeen economisch belang verstaan (Elsinga *et al.*, 2006). De Europese Commissie voert alleen een marginale toetsing op deze definitie uit. Wel moet door de lidstaat worden aangetoond dat de betrokken activiteiten niet zonder overheidscompensatie door de markt kunnen worden verricht. Ook moet de overheidssteun beperkt blijven tot de meerkosten die de onderneming maakt als gevolg van het dienen van het algemeen belang (voorkomen van overcompensatie). Ondernemingen die naast DAEB-activiteiten ook commerciële activiteiten verrichten, moeten voor beide typen activiteiten een aparte boekhouding bijhouden. Hierdoor kan worden voorkomen dat de staatssteun weglekt naar commerciële activiteiten.

### **Overheidssteun aan de Nederlandse woningcorporaties**

De vraag is hoe de huidige overheidssteun aan de Nederlandse woningcorporaties beoordeeld moet worden. Volgens de brief die de Europese Commissie in 2005 aan de Nederlandse regering schreef, bestaat deze steun uit de volgende vier elementen (zie Gruis en Priemus, 2006 voor een nadere bespreking van deze vier elementen):

1. De borging van leningen door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW).
2. Het feit dat de sanerings- en projectsteun van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) wettelijk kan worden afgedwongen.
3. De leningen van de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG).
4. De vrijstelling van de vennootschapsbelasting (VPB) voor niet-commerciële activiteiten van woningcorporaties. Sinds 1 januari 2008 bestaat deze vrijstelling echter niet meer en zijn corporaties verplicht om over al hun activiteiten vennootschapsbelasting te betalen.

Het is de vraag of hiermee alle vormen van staatssteun zijn gemeld. De IVBN (Meulenbelt, 2007) meent dat er bij de bepaling van de omvang van de overheidssteun ook gekeken moet worden naar de volgende elementen:

5. Alle niet-marktconforme financiële arrangementen die gemeenten en andere overheden met woningcorporaties sluiten, zoals bijvoorbeeld vrijstelling van gemeentelijke leges en niet-marktconforme verkoop van grond.
6. Het feit dat de woningcorporaties een vermogensoverschot hebben waarop geen rendementsdoelstellingen van toepassing zijn.
7. Het Wooninvesteringsfonds (zie [www.wooninvesteringsfonds.nl](http://www.wooninvesteringsfonds.nl)).



### ***Het voorlopige oordeel van de Europese Commissie***

De Europese Commissie constateert in haar brief dat de Nederlandse corporatiesector niet voldoet aan de criteria voor overheidssteun aan DAEB's. Zo hebben niet alle corporatieactiviteiten een rechtstreekse relatie met sociaal achtergestelde huishoudens, is er geen duidelijke scheiding tussen openbare dienstverplichtingen (maatschappelijke activiteiten) en commerciële activiteiten, en is er onvoldoende informatie beschikbaar over de financiële aspecten van de overheidssteun (wegen de extra kosten voor de DAEB op tegen de ontvangen steun?). Ook zou de Nederlandse sociale huursector onevenredig groot zijn ten opzichte van de huisvesten doelgroep.

### ***De situatie in andere EU-landen***

Nederland is niet het enige EU-land waar het functioneren van de corporatiesector mogelijk op gespannen voet staat met de EU-regelgeving. Gruis en Priemus (2006) constateren dat soortgelijke problemen in (potentie) ook in sommige andere EU-landen (bijvoorbeeld Denemarken, Zweden, Oostenrijk) spelen. In Zweden heeft de *European Property Foundation* (EPF) reeds twee formele klachten bij de Europese Commissie neergelegd. Ze spreken van oneerlijke concurrentie tussen door de overheid gesteunde sociale verhuurders enerzijds, en particuliere verhuurders anderzijds. De huurregulering vormt een belangrijk onderdeel van de klacht. In Zweden wordt de huurverhoging onderhandeld tussen vertegenwoordigers van huurders en sociale verhuurders. Het aldus verkregen onderhandelingsresultaat geldt echter ook voor private verhuurders (CECODHAS, 2007), hetgeen kan leiden tot oneerlijke concurrentieverhoudingen. Mogelijk leidt de bovenstaande klacht tot enkele belangrijke wijzigingen in het Zweedse huisvestingssysteem, zoals het afschaffen van de staatssteun aan sociale verhuurders of een hervorming van de huurregulering.<sup>41</sup>

### ***De reactie van de Nederlandse politiek***

Mede naar aanleiding van de brief van de Europese Commissie heeft toenmalig minister Dekker in december 2005 een brief aan de Tweede Kamer geschreven waarin ze voorstelt om de maatschappelijke en commerciële activiteiten van woningcorporaties van elkaar te scheiden (onder andere via een inkomensgrens van € 33.000). Op die manier zou de Nederlandse corporatiesector *Europa-proof* moeten worden. De brief van oud-minister Dekker is inmiddels behandeld (in september 2006) in de Tweede Kamer, maar deze ging niet akkoord met de voorgestelde scheidslijnen.

---

41 Interview met Laurent Ghekière, 19 juni 2007.



### ***Een klacht van de IVBN<sup>42</sup>***

De institutionele vastgoedbeleggers, verenigd in de IVBN, hebben bij de NMa en de Europese Commissie geklaagd over de wijze waarop de Nederlandse overheid steun verstrekt aan de woningcorporaties. De klacht die in september 2006 is ingediend bij de NMa heeft betrekking op de Mededingingswet. Volgens deze wet moeten de corporaties de lasten en baten van de door hen met overheidssteun uitgevoerde Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) op adequate wijze scheiden van de baten en lasten van hun commerciële activiteiten. Op dit moment is van een dergelijke scheiding echter nog geen sprake, ook al omdat de diensten van algemeen economisch belang nog niet op eenduidige wijze worden omschreven. In april 2007 heeft de IVBN (Meulenbelt, 2007) eveneens een klacht ingediend bij Eurocommissaris Kroes (zie Priemus, 2007 voor een samenvatting van deze klacht). Ook deze klacht heeft betrekking op volgens de IVBN ongeoorloofde overheidssteun aan de corporatiesector. De kern van de klacht is dat woningcorporaties commerciële activiteiten ontplooiën zonder dat er sprake is van een gelijk speelveld met commerciële partijen. Het scala aan activiteiten dat de Nederlandse woningcorporaties met behulp van overheidssteun verrichten wordt volgens de IVBN bovendien steeds groter. De overheidssteun aan woningcorporaties bestaat volgens de IVBN uit zeven elementen, zoals eerder is toegelicht. Daarnaast wordt ook de huurregulering in de klacht genoemd. Als gevolg van het huidige inflatievolgend huurbeleid zouden particuliere verhuurders die actief zijn in het door huurregulering gereguleerde gebied niet in staat zijn om behoorlijke rendementen te halen.

Volgens de IVBN zouden woningcorporaties zich primair bezig moeten houden met het met behulp van staatssteun bouwen en exploiteren van huurwoningen met een maandelijkse huurprijs van maximaal € 500, bestemd voor een doelgroep met een bruto jaarinkomen van maximaal € 27.500 (uitgaande van meerpersoonshuishoudens). De markt van duurdere huurwoningen (huurprijs boven de € 500 per maand) is volgens de IVBN een commerciële markt, evenals het commerciële vastgoed (kantoren en winkels) en het zogenaamde maatschappelijk vastgoed (zorgcentra, ziekenhuizen, bibliotheken).

De IVBN verzoekt de Europese Commissie ervoor te zorgen dat de Nederlandse staatssteun aan de woningcorporaties wordt teruggebracht tot de volgens hen primaire taak van deze corporaties: het realiseren en exploiteren van goedkope en betaalbare huurwoningen. Indien het dochters van woningcorporaties wordt toegestaan om bepaalde commerciële activiteiten uit te oefenen, dan dient dat volgens de IVBN op een volledig gelijk speelveld plaats te vinden, waarbij tegen marktomstandigheden en marktconform wordt gewerkt.

---

<sup>42</sup> Deze paragraaf is gebaseerd op een door de IVBN uitgebracht persbericht, zie ook [www.ivbn.nl](http://www.ivbn.nl).

### **Het nieuwe EU-verdrag**

In juni 2007 bereikten de Europese regeringsleiders een akkoord over een nieuw Europees verdrag. Dit nieuwe verdrag vervangt de Europese Grondwet, die werd verworpen door zowel de Franse als ook de Nederlandse bevolking. Het nieuwe verdrag is sterk ingegeven door het sentiment dat Europa wat te ver is doorgeschoten. De lijn is: minder Europa en meer invloed voor de nationale lidstaten. Dit uit zich onder meer in een grotere rol voor de nationale parlementen (Van Dijk, 2007). Het nieuwe verdrag besteedt eveneens aandacht aan de diensten van algemeen economisch belang. Bij het verdrag is een apart protocol gevoegd waarin expliciet wordt vastgelegd dat de lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor de inrichting van diensten zoals de drinkwatervoorziening, de gezondheidszorg, de afvalstoffenverwerking en de sociale woningbouw (zie kader). Nu het hervormingsverdrag in december 2007 politiek is vastgesteld, kan het verdrag in de lidstaten geratificeerd kan worden.

#### **Protocol betreffende diensten van algemeen belang**

De Hoge Verdragsluitende Partijen, wensend het belang van diensten van algemeen belang te benadrukken:

Hebben overeenstemming bereikt over de volgende interpretatieve bepalingen, die aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zullen worden gehecht:

#### **Artikel 1**

De gedeelde waarden van de Unie met betrekking tot diensten van algemeen economisch belang in de zin van artikel 16 van het EG-verdrag omvatten met name: de essentiële rol en de ruime bevoegdheid van de nationale, regionale en lokale autoriteiten om diensten van algemeen economisch belang te verrichten, te machtigen en te organiseren op een manier die zoveel mogelijk in overeenstemming is met de behoeften van de gebruikers: de diversiteit tussen de verschillende diensten van algemeen economisch belang en de verschillen in de behoeften en voorkeuren van de gebruikers die kunnen voortvloeien uit verschillende geografische, sociale of culturele omstandigheden; een hoog niveau van kwaliteit, veiligheid en betaalbaarheid, gelijke behandeling en de bevordering van de algemene toegang en van de rechten van de gebruiker.

#### **Artikel 2**

De bepalingen van de Verdragen doen op generlei wijze afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om niet-economische diensten van algemeen belang, te verrichten, te machtigen en te organiseren.

Bron: Van Dijk, 2007



De vraag is wat het bovenstaande protocol betekent voor de discussie omtrent de Nederlandse woningcorporaties. Enerzijds stelt het protocol zwart-op-wit dat Nederland veel ruimte heeft om zijn stelsel van sociale woningbouw naar eigen inzicht in te richten, en mag rekening worden gehouden met de eigen geografische, sociale of culturele omstandigheden. De mogelijkheden die landen hebben om zelf diensten van algemeen economisch belang te definiëren, lijken dus groter te zijn geworden. Tegelijkertijd blijft de regelgeving met betrekking tot staatssteun en mededinging echter onverkort van kracht. Ook in de toekomst zal er daarom waarschijnlijk spanning blijven bestaan tussen de verantwoordelijkheid van een lidstaat voor zijn eigen DAEB's (en de steun die de overheid hieraan geeft) enerzijds en het streven naar één interne Europese markt anderzijds (Van Dijk, 2007).

### ***Recente ontwikkelingen: woningcorporaties vennootschapsbelastingplichtig***

Tot voor kort waren de woningcorporaties volledig vrijgesteld van de vennootschapsbelasting (VPB). Per 1 januari 2006 kwam hier verandering in en werden de woningcorporaties verplicht om vennootschapsbelasting te betalen over hun marktgeïntereerde activiteiten zoals de verhuur van dure huurwoningen (woningen met een huurprijs boven de liberalisatiegrens van € 621). Dit zou de voorbode blijken van een veel ingrijpendere belastingmaatregel. Sinds 1 januari 2008 zijn sociale verhuurders verplicht om over al hun activiteiten vennootschapsbelasting te betalen.

Deze maatregel verslechtert de concurrentiepositie die de sociale verhuurders ten opzichte van de insitutionele particuliere verhuurders innemen. Sommige institutionele particuliere verhuurders fungeren namelijk als fiscale beleggingsinstelling, waardoor ze zijn vrijgesteld van de vennootschapsbelasting.

Het is op dit moment nog onduidelijk wat deze recente wijzigingen betekenen voor de wijze waarop Brussel aankijkt tegen het Nederlandse corporatiedossier. Duidelijk is in ieder geval wel dat het speelveld waarbinnen sociale en particuliere verhuurders opereren behoorlijk is verlegd. Mogelijk zijn het in de toekomst niet de particuliere verhuurders maar de woningcorporaties die bij de Europese Commissie gaan klagen over ongelijke concurrentieverhoudingen.

### ***Concluderend***

De vraag is of de Nederlandse beleidsmakers voldoende rekening houden met de bijzondere kenmerken van het Nederlandse huisvestingssysteem, en de gevolgen die de Europese regelgeving voor het functioneren van dit systeem zou kunnen hebben. Het feit dat de Nederlandse regering begin 21<sup>e</sup> eeuw een melding bij de Europese Commissie deed, doet vermoeden dat deze bewustwording er zeker is. Tegelijkertijd dient bedacht te worden dat deze melding wellicht ook door

politieke motieven werd ingegeven. Mogelijk wilde men Brussel gebruiken om de Nederlandse volkshuisvesting een liberaler karakter te geven.

Uit het Brusselse antwoord bleek weinig empathie met het Nederlandse volkshuisvestingssysteem. De Europese Commissie concludeerde onder meer dat de Nederlandse huursector veel te groot was en zich niet expliciet richt op de allerlaagste inkomens (sociaal achtergestelde huishoudens). Deze conclusie lijkt sterk gebaseerd te zijn op het Ierse voorbeeld (zie ook Hessel, 2006, p. 704). Het Ierse volkshuisvestingssysteem heeft echter totaal andere kenmerken dan het Nederlandse systeem. In Ierland is de sociale huursector vooral een vangnet voor huishoudens met lage inkomens die echt nergens anders terecht kunnen. Kortom, de sector is geresidualiseerd en tot op zekere hoogte ook gestigmatiseerd. Nederland heeft daarentegen een grote sociale huursector die van oudsher niet alleen lagere inkomensgroepen maar ook middeninkomensgroepen herbergt. Wat dit betreft vertoont Nederland veel overeenkomsten met Zweden, waar de sociale huursector zelfs voor alle inkomensgroepen toegankelijk is.

Overigens is het momenteel de vraag of Brussel gerechtigd is om strenge eisen te stellen aan de omvang van de Nederlandse sociale huursector en de doelgroep voor deze sector. Het gaat hier immers om diensten van algemeen economisch belang waarvan de afbakening in principe onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten zelf valt. In het nieuwe EU-verdrag wordt dit (nog eens) expliciet bevestigd.

De EU-regelgeving schrijft eveneens voor dat diensten van algemeen economisch belang duidelijk worden omschreven, en dat ze worden gescheiden van commerciële activiteiten. Op dit vlak voldoet het huidige Nederlandse volkshuisvestingsmodel op dit moment nog niet aan de Europese regelgeving. De woningcorporaties ontberen een duidelijke taakomschrijving waardoor niet duidelijk is welke corporatieactiviteiten maatschappelijk zijn (DAEB) en welke commercieel. Ook van een administratieve en/of juridische scheiding tussen beide typen activiteiten is nog onvoldoende sprake.

Alleen de maatschappelijke corporatieactiviteiten mogen volgens de Europese regels met behulp van overheidssteun worden uitgevoerd. Deze overheidssteun moet dan wel proportioneel zijn ten opzichte van de extra kosten die het verrichten van de maatschappelijke activiteiten met zich meebrengt. Of dit in Nederland ook het geval is, is vooralsnog onduidelijk. Enerzijds komt dit omdat de DAEB van de Nederlandse woningcorporaties nog niet duidelijk is omschreven. Anderzijds is ook niet duidelijk wat er precies onder overheidssteun verstaan moet worden. In de brief van de Europese Commissie worden vier elementen van overheidssteun genoemd, terwijl de klacht van de IVBN maar liefst zeven elementen van ondersteuning noemt. Het belangrijkste instrument van overheidsondersteuning



voor woningcorporaties, de vrijstelling van de vennootschapsbelasting, is recentelijk echter weggefallen waardoor een nieuwe situatie ontstaan is.

### **Opties voor de toekomst**

Ook in de toekomst zal het corporatiedossier op de politieke agenda blijven staan. Nederland staat voor de taak om de sociale huursector *Europa-proof* te maken. Dit kan op twee verschillende manieren bereikt worden.

#### **1. Een duidelijke scheiding tussen maatschappelijke en commerciële activiteiten**

Om ervoor te zorgen dat het Nederlandse corporatiebestel gaat voldoen aan de EU-regelgeving met betrekking tot vrije competitie en staatssteun, zal er op de één of andere manier een scheiding moeten komen tussen de maatschappelijke activiteiten van woningcorporaties (DAEB) enerzijds en hun commerciële activiteiten anderzijds. Deze scheiding is op vele manieren mogelijk. De regering staat dan ook voor een aantal lastige vragen (zie ook Boelhouwer *et al.*, 2006):

- Hoe wordt de DAEB sociale huisvesting precies omschreven? Welke corporatieactiviteiten horen tot de maatschappelijke activiteiten (DAEB) en welke tot de commerciële activiteiten? Is de bouw van goedkope koopwoningen (al dan niet in herstructureringswijken) een commerciële of een maatschappelijke activiteit? En hoe zit het met de bouw van maatschappelijk vastgoed (scholen, buurthuizen etc.)?
- Is Nederland inderdaad volledig vrij om de omschrijving van de DAEB vast te stellen, of gaat de EU zich hier toch nog mee bemoeien? Hoe groot moet de doelgroep van de corporatiesector zijn (inkomensgrens), en hoe groot moet de huurwoningenvoorraad zijn die nodig is om deze doelgroep te huisvesten (huurgrens)?
- Op welke wijze moeten de maatschappelijke activiteiten van woningcorporaties worden gescheiden van de commerciële activiteiten? Is alleen een administratieve scheiding voldoende, of is het wenselijk om de commerciële activiteiten van woningcorporaties in een aparte dochter onder te brengen (juridische scheiding)? Moeten er rendementsdoelstellingen worden gesteld aan de commerciële activiteiten van woningcorporaties (ook marktpartijen moeten immers een bepaald rendement halen)? Zo ja, hoe kunnen deze rendementsdoelstellingen worden afgedwongen?

#### **2. Volledig afschaffen van de overheidssteun**

Een andere mogelijkheid is om de overheidssteun aan de corporatiesector geheel af te bouwen, zodat er überhaupt geen sprake meer kan zijn van oneerlijke concurrentie en woningcorporaties op eigen kracht (op basis van hun eigen

vermogenspositie) maatschappelijk nuttige diensten verrichten. Het realiteitsgehalte van deze optie is mede afhankelijk van de vraag wat er precies onder de overheidssteun wordt verstaan.

De eerste drie van de eerder genoemde elementen van overheidssteun zijn betrekkelijk klein van omvang en impact. Afschaffing ervan kan waarschijnlijk dan ook zonder grote problemen door de corporatiesector worden opgevangen. Het afschaffen van de vrijstelling van de vennootschapsbelasting, waartoe het kabinet recent heeft besloten, heeft wel behoorlijk negatieve gevolgen voor de financiële positie en de investeringscapaciteit van de woningcorporaties (zie ook CFV, 2007). Wanneer ook de lagere grondkosten door gemeenten en de vermogensovermaat van woningcorporaties tot de overheidssteun worden gerekend, en dus moeten worden afgeschaft of afgeroomd, wordt dit negatieve effect nog groter. Ook rijst de vraag hoe de woningcorporaties maatschappelijk en politiek worden gelegitimeerd, wanneer ze helemaal geen overheidssteun meer ontvangen. Er ontstaat dan een asymmetrische relatie tussen corporatiesector en nationale overheid, waarbij er van alles van de woningcorporaties gevraagd wordt zonder dat daar vanuit de overheid iets tegenover staat. Dit zou wellicht kunnen leiden tot woningcorporaties die het bestel verlaten (*opting out*), hoewel hier juridisch nogal wat haken en ogen aanzitten.



## Bijlage 2a

### Achtergronden milieu en de Europese Unie

In 1972 werd er voor het eerst een milieupassage opgenomen in de Verklaring van een top van Europese regeringsleiders (Parijs). Op voorstel van de Europese Commissie wilden de regeringsleiders een Milieu Actieprogramma. Op basis van dit 1<sup>e</sup> Milieu Actieprogramma zagen een hele reeks richtlijnen en enkele verordeningen het licht. Het betrof hier vooral de sectorale milieuproblematiek: de verontreiniging van water en lucht, de verspreiding van chemicaliën, afvalstoffen en radioactieve stoffen en de aantasting van de natuur.

De eerste generatie Europese richtlijnen (tot ± 1985) toonde een grote gelijkheid met het nationale beleid van Nederland, Duitsland en Denemarken. Dat waren lidstaten die al in de jaren zeventig nationaal milieubeleid hadden. Het nationale beleid van deze landen werd vertaald naar Europees niveau. In die zin was Nederland een inspiratiebron voor andere landen.

In 1987 werd middels de Europese Akte voor het eerst een expliciete wettelijke onderbouwing gegeven aan het Europese milieubeleid. Er kwam een afzonderlijke milieutitel en er werden specifieke grondslagen voor richtlijnen ter bescherming van het milieu geïntroduceerd. Middels het Verdrag van Amsterdam van 1997 kreeg het Europees Parlement medebeslissingsrecht op alle milieubesluiten. Daar kwam bij dat het vetorecht voor milieubesluiten in de Raad was vervallen. In 2002 werd het 6<sup>e</sup> Milieu Actieprogramma<sup>43</sup> vastgesteld. De eerste vijf actieprogramma's hadden geen rechtskracht. Als gevolg van het Verdrag van Maastricht (1993) heeft het 6<sup>e</sup> Milieu Actieprogramma echter de vorm van een bindend besluit.

43 Het 6e Milieu Actieprogramma richt zich op de volgende vier prioritaire onderwerpen: klimaatverandering; natuur en biodiversiteit; milieu en gezondheid; natuurlijke hulpbronnen en afvalbeheer.

Verder worden in het 6e Milieu Actieprogramma strategische actielijnen voor het EU-milieubeleid voorgesteld: verbetering van de tenuitvoerlegging van bestaande wetgeving; integratie van milieuoverwegingen in besluitvorming op andere beleidsterreinen; nauwere samenwerking met de markt via bedrijven en consumenten; het geven van *empowerment* aan burgers en het bieden van hulp bij de totstandbrenging van gedragsverandering; het bevorderen van betere beslissingen aangaande planning en beheer op het gebied van ruimtelijke ordening.



Inmiddels is de verwevenheid van Nederlandse en EG-milieuregelgeving groot. In de 'pilot monitor EU invloed' wordt de invloed van Europese regelgeving en rechtspraak op het gebied van milieu geschat op 66%.<sup>44</sup>

In het begin had Nederland het idee dat milieuriichtlijnen vanuit de EG zo streng mogelijk moesten zijn. De redenering was dat Nederland, mede door haar geografische positie als 'het afvalputje van Europa', hier altijd belang bij had. De omslag in het denken over 'hoe strenger, hoe beter' kwam ten tijde van het kabinet Kok, waarin Pronk minister van Milieu was (1998-2002): streng was niet meer altijd het beste. De EU ging namelijk afrekenen op het halen van normen. Als dichtbevolkt land kwam Nederland als één van de eersten in de problemen wanneer er een strenge richtlijn was. Van voorhoede ging Nederland met deze instellingswijziging tot de middenmoot behoren.

Op Europees niveau komt de Milieuraad, de raad van Europese milieuministers, vier keer per jaar bij elkaar. Binnen de Europese Commissie worden door de commissie-ambtenaren binnen DG Environment de voorstellen op het milieuterrein voorbereid.

Binnen VROM is zowel bij de beleidsdirecties van DGM als bij de internationale directie (eerst IMZ, nu IZ op VROM-niveau) de Europese besluitvorming over milieu-onderwerpen een belangrijk onderdeel van het werk.

Ook bij gemeenten en de VNG en bij de provincies en het IPO wordt capaciteit ingeruimd om de besluitvorming in Brussel te beïnvloeden en om voorbereid te zijn op de uitvoeringstaken van de eigen overheidslaag. De mogelijkheden om de einduitkomst van een discussie in Europees verband als één van de lidstaten te beïnvloeden zijn sterk afgenomen door uitbreiding van de Unie van 6 staten naar 27.

---

44 in een recent onderzoeksrapport van het Asser instituut 'Pilot monitor EU invloed' (Douma, 2006) is een onderzoeksmethode opgenomen waarmee de invloed van de Europese regelgeving en rechtspraak op de in Nederland geldende wet- en regelgeving in kwantitatieve zin vastgesteld kan worden. Deze pilot is uitgevoerd op twee beleidsterreinen, namelijk milieu en onderwijs. Het beleidsterrein 'milieu' omdat daar een hoge mate van beïnvloeding door Europa te verwachten is, en het terrein 'onderwijs' als terrein waarop een lage mate van beïnvloeding werd verondersteld.

In de pilot is de invloed van EG-richtlijnen, -verdragen, -verordeningen en -beschikkingen, kaderbesluiten en jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG onderzocht. In dit onderzoek van de pilot monitor is gebleken dat op het gebied van onderwijs tenminste 6% van de in Nederland geldende wet- en regelgeving door Europese regelgeving en rechtspraak is beïnvloed en op het gebied van milieu een aanmerkelijk hoger percentage van 66%.

Gevoelsmatig is het getal van 66% voor velen nog aan de lage kant voor het milieuterrein. Dit perceptieverschil kan zijn ontstaan doordat de pilot alleen kwantitatief heeft gemeten en daarmee geen uitspraak doet over de mate van Europese invloed in kwalitatieve zin op de in Nederland geldende regelgeving: hoe 'Europees' de Nederlandse wetgeving materieel gezien is, was geen onderwerp van dit pilot onderzoek.



## Bijlage 2b

### Achtergronden ruimtelijke ordening en de Europese Unie

Ruimtelijke ordening is geen terrein waarover de Europese Unie mag beslissen, de Europese Unie heeft er geen mandaat voor. Er bestaat dus niet iets als een Europees ruimtelijk ordeningsbeleid. Wel kan het gebeuren dat het communautaire EU-beleid een doorwerking heeft op het nationale ruimtelijk ordeningsbeleid. In de publicatie *Unseen Europe* (2004) geeft het Ruimtelijk Planbureau aan dat de Nederlandse ruimtelijke ontwikkeling in steeds grotere mate beïnvloed wordt door het EU-sectorbeleid. Een vaak genoemd voorbeeld is de Richtlijn luchtkwaliteit (deze wordt als case beschreven in bijlage 1a).

Onder andere naar aanleiding van de gevolgen binnen Nederland van de Richtlijn luchtkwaliteit, kwam het besef dat VROM beter zou moeten anticiperen op ruimtelijke gevolgen van EU-beleid.<sup>45</sup>

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro)<sup>46</sup> geeft mogelijkheden voor een snelle doorvoering van EU-(milieu)kwaliteitsnormen in kaders voor de ruimtelijke ordening. In de nieuwe Wro is een regeling opgenomen voor algemene normstelling (algemene eisen vanuit Rijk en/of provincies voor bestemmingsplannen en beheersverordeningen) waardoor een snelle implementatie en snellere doorwerking van toekomstige EG-richtlijnen binnen de ruimtelijke ordening mogelijk is.<sup>47</sup> Elk nieuw bestemmingsplan moet vanaf inwerkingtreding van een AmvB voldoen aan de gestelde eisen. Voor bestaande bestemmingsplannen is één jaar beschikbaar voor aanpassing aan de AmvB (deze termijnen zijn van toepassing, tenzij in de AmvB een andere termijn is bepaald). In die periode van een jaar kunnen al regels aangewezen worden die direct geldig zijn en waar beslissingen tot aanleg, sloop of bouw op getoetst kunnen worden.

De afgelopen jaren zijn er initiatieven ontplooid om ruimtelijke ordening in Europees verband te coördineren. Zo is, op initiatief van Nederland en Frankrijk, het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP) ontwikkeld. Dit document, dat geen officiële beleidsstatus heeft, is in 1999 ondertekend door alle

45 Ook het parlement heeft aandacht voor dit probleem. Op 21 maart 2005 werd door het Eerste Kamerlid Meindertsma een motie ingediend. Omdat 'in toenemende mate de regelgeving en richtlijnen van de EU van betekenis worden voor de uitkomsten van nationale planprocessen' wordt de regering verzocht 'de kennis over EU-beleid te vergaren, te bundelen en te vertalen in de beleidsconsequenties ten aanzien van onze ruimtelijke ordening, en deze beschikbaar te stellen aan het totale werkveld'. Inmiddels beschikt DGR over een overzicht van EU-dossiers met een ruimtelijke impact.

46 De Wet ruimtelijke ordening (Wro) is op 28 november 2006 in het Staatsblad verschenen (Stb. 2006, 566) en de streefdatum voor inwerkingtreding is 1 juli 2008. Dan vervangt de Wro de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO).

47 MvT WRO nr 28916 nr 3 (par 4.3.5).

EU-ministers van ruimtelijke ordening.<sup>48</sup> Middels het EROP wilden de ministers zorgen voor een 'duurzame en evenwichtige ontwikkeling van het Europese grondgebied'. Naar aanleiding van het EROP is besloten tot de oprichting van het European Spatial Planning Observation Network (ESPON). In dit programma wordt gewerkt aan beschrijvingen van het Europese grondgebied en wordt de invloed van het EU-sectorbeleid in kaart gebracht.

In 2007 is in Leipzig tijdens een informele bijeenkomst van de Europese ministers van ruimtelijke ordening de Territoriale Agenda van de Europese Unie besproken. De Territoriale Agenda van de Europese Unie kan gezien worden als de opvolger van het EROP. In de Territoriale Agenda staat territoriale cohesie centraal.<sup>49</sup> Naast beïnvloeding vanuit EU-regelgeving is er in het ruimtelijk beleid ook beïnvloeding vanuit de kant van de structuurfondsen op de terreinen van het Europese regiobeleid, het Europese landbouwbeleid en het Europese plattelandsbeleid.

Op het gebied van ruimte is er geen formele vakraad in Brussel, wel bestaan er informele ministersbijeenkomsten. Op het niveau van de Europese Commissie is er geen directoraat generaal met taken op het gebied van ruimte en binnen de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging in Brussel worden ruimtelijke issues zo nodig en indien mogelijk door medewerkers van de afdelingen 'milieu en natuurbeleid' en 'landbouw' behartigd. Binnen VROM zijn taken op dit terrein binnen de DGR directies belegd en ook op het niveau van VROM/IZ is hiervoor capaciteit beschikbaar.

IPO en VNG zijn ook actief in de Brusselse besluitvorming via het Huis der Provincies, via het CEMR en zij kunnen deelnemen in het Comité van de Regio's.

---

48 In 1999 omvatte de EU vijftien landen: België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, Denemarken, Groot-Brittannië, Ierland, Griekenland, Portugal, Spanje, Finland, Oostenrijk en Zweden.

49 'We agree that regional identities and potentials, needs and diverse characteristics of the regions of Europe have to be embedded in a policy of territorial cohesion. We understand territorial cohesion as a permanent and cooperative process involving various actors and stakeholders at political, administrative and technical levels. We would like to achieve, that cohesion policy is able to respond adequately to the territorial needs and characteristics of specific geographical challenges and opportunities of the regions of the EU. [...]'

Uit: Territorial Agenda of the European Union - conceptversie van 27 maart 2007.



## Bijlage 2c

### Achtergronden wonen en de Europese Unie

Huisvesting behoort niet tot de formele competenties van de Europese Unie. Het wordt niet genoemd in de verschillende EU-verdragen. Wel kan het EU-beleid belangrijke repercussies hebben voor nationale woningmarkten, omdat de economische parameters die door dit beleid worden beïnvloed (inflatie, rente, economische groei) eveneens voor het wonen relevant zijn. Ook kunnen bepaalde basisprincipes uit de EU-verdragen, zoals bijvoorbeeld de vrijheid van vestiging, de woningmarkt beïnvloeden en de speelruimte voor nationale overheden beperken. Kortom, er bestaan belangrijke relaties tussen het EU-beleid en het wonen. Enerzijds stelt het EU-beleid kaders aan de wijze waarop het woonbeleid in de verschillende EU-landen wordt vormgegeven. Anderzijds kan het woonbeleid van de verschillende EU-landen bijdragen aan het realiseren van op EU-niveau gestelde doelen.

Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw lijkt de vervlechting tussen wonen en EU-beleid langzaam maar zeker sterker te zijn geworden, zowel institutioneel als ook inhoudelijk. Zo vinden er vanaf 1989 regelmatig informele overleggen plaats tussen de EU-ministers die verantwoordelijk zijn voor het woonbeleid. Ook begint de Europese Commissie vanaf de jaren negentig internationaal vergelijkende statistieken over huisvesting te publiceren (*Housing Statistics in the European Union*). Verder is in 2005 een speciale werkgroep *housing and urban issues* in het Europees parlement geïnstalleerd (CECODHAS, 2007).

Naast deze institutionele wijzigingen is er ook een grotere inhoudelijke samenhang tussen EU-beleid en nationaal woonbeleid zichtbaar. Binnen de verschillende beleidsterreinen waarop de EU actief is (regionaal beleid, sociaal beleid, economisch beleid, milieubeleid), wordt huisvesting en huisvestingsbeleid steeds meer als belangrijk element onderkend. Het huisvestingsbeleid is dan echter geen doel op zich maar een middel om bepaalde sociale doelstellingen te bereiken (tegengaan discriminatie en sociale uitsluiting, versterken positie stedelijke regio's, verminderen milieudruk etc.).

Een andere belangrijke relatie tussen het EU-beleid enerzijds, en nationaal woonbeleid anderzijds, loopt via de EU-wetgeving ten aanzien van de interne markt (regelgeving met betrekking tot competitie, staatssteun, etc.). Dit thema heeft de afgelopen jaren in Nederland nogal wat stof doen opwaaien. Er is een maatschappelijke, maar vooral ook een politieke en juridische discussie ontstaan over de vraag of het Nederlandse corporatiestelsel al dan niet 'Europa-proof' is.

De ambtelijke interactie tussen Brussel en Den Haag verloopt voor een belangrijk deel via de Permanente Vertegenwoordiging (PV) in Brussel. De PV fungeert als

de spil tussen de Brusselse wet- en regelgeving en de Haagse praktijk en onderhoudt het dagelijkse contact met medewerkers van de Europese Commissie. De functie van de PV is vooral adviserend; het echte beleid wordt op de ministeries in Den Haag gemaakt.

Ieder ministerie heeft een aantal medewerkers gestationeerd bij de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel waar in totaal ongeveer 85 mensen werkzaam zijn. De primaire verantwoordelijkheid voor het corporatiedossier ligt bij de medewerkers van het ministerie van VROM (zowel in Den Haag als Brussel), hoewel de medewerkers van het ministerie van Economische Zaken een coördinerende rol vervullen waar het gaat om kwesties op het gebied van staatssteun.



## Bijlage 3

### Geraadpleegde personen

Naast gesprekken met betrokken ambtenaren bij de ministeries van VROM, VenW en BuZa zijn de volgende personen geraadpleegd:

- De heer H. Blokland (Europarlement)
- De heer F. van Blokland (IVBN)
- De heer L.J. Brinkhorst
- De heer P. van Buuren (Raad van State)
- Mevrouw D. Corbey (Europarlement)
- De heer E. Dame (EC, DG Environment)
- De heer J. Dijol (European Liaison Committee for Social Housing)
- De heer R. van Eijkeren (Huis van de Nederlandse Provincies)
- De heer D. Evers (RPB)
- De heer A. Faludi (OTB)
- De heer M. van der Gaag (IPO)
- De heer L. Ghekière (European Liaison Committee for Social Housing)
- De heer A. Gierveld (PV, afdeling Milieu en Natuur)
- Mevrouw S. Groenings (VNG)
- De heer A. Italianer (EC)
- De heer J. de Jong (EC, DG Agriculture and Rural Development)
- Mevrouw M. de Jonge (VNG)
- De heer A. Lejour (CPB)
- De heer D. Loeffferink (Universiteit Nijmegen)
- De heer A. Meij (Hof van Justitie van de EG)
- De heer L. Meuleman (RMNO/EEAC Working Group on Governance)
- Mevrouw I. Niestroy (EEAC)
- De heer J. Notenboom (MNP)
- De heer M. Unfried (EIPA)
- De heer J. Verschuuren (Universiteit van Tilburg)
- De heer N. de Wit (EC, DG Environment)
- Mevrouw F. van Zomeren (PV, afdeling Milieu en Natuur)

***Deelnemers aan de expertmeeting op 10 september 2007***

De heer R. Gans (Ministerie van VenW, IZ)

De heer H. Hoogeveen (Ministerie van LNV, IZ)

Mevrouw M. van Keulen (Instituut Clingendael)

De heer P. Kok (PV EU)

De heer C. Lamers (Comité van de Regio's)

De heer D. Liefverink (Universiteit Nijmegen)

De heer S. Thijsen (Grontmij N.V.)

De heer C. Trojan (Adviseur DG External Trade)

De heer C. Verdaas (Gedeputeerde Provincie Gelderland)



## Bijlage 4

### Samenstelling VROM-raad

#### **Samenstelling VROM-raad**

mr. H.M. Meijdam, voorzitter  
prof.dr. Ch.W. Backes (tot 1 januari 2008)  
prof.dr. P.J. Boelhouwer  
mevr. drs. C.F. van Dreven  
prof.dr. M.A. Hajer  
mevr. prof.dr. M.W. Hofkes  
prof. mr. N.S.J. Koeman (vanaf 1 januari 2008)  
prof.dr.ir. J.T. Mommaas  
prof. ir. A. Reijndorp  
mevr. drs. A. Rijckenberg  
mr. H.C.F. Smeets  
mevr. M.A.J. van der Tas  
ir. S. Thijsen  
prof.dr. P.P. Tordoir  
mevr. drs. P.J.L. Verbugt  
prof.dr.ir. B.C.J. Zoeteman

#### **Waarnemers**

mevr. dr. D. Manting, namens het Ruimtelijk Planbureau  
drs. V.R. Okker, namens het Centraal Planbureau  
mevr. D. Mulock Houwer, namens het Milieu en Natuur Planbureau  
dr. V. Veldheer, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau

#### **Algemeen secretaris**

drs. A.F. van de Klundert

#### **Bij dit advies betrokken medewerkers van het secretariaat**

mevr. drs. I.L. Meijerink (projectleider)  
mevr. drs. H. Bouzoubaa  
drs. J.S.C.M. Hoekstra  
mevr. A.M.H. Bruines  
mevr. drs. W. Eikmans



## Lijst recent verschenen adviezen

065	januari 2008	Een prijs voor elke reis. Een beleidsstrategie voor CO <sub>2</sub> -reductie in verkeer en vervoer
064	november 2007	Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans
063	augustus 2007	Leerwerklandschappen
062	mei 2007	Briefadvies 'Stuur op Mooi Nederland!'
061	mei 2007	Duurzame ontwikkeling van het potentieel van de zee
060	mei 2007	De hype voorbij
059	maart 2007	Briefadvies Zuidvleugel
058	januari 2007	Briefadvies Programma-aanpak van de Nota Ruimte
057	november 2006	Slimmer investeren
056	mei 2006	Briefadvies Noordvleugel
055	oktober 2006	Groeten uit Holland, qui è fantastico! Advies over vrije tijd, toerisme en ruimtelijke kwaliteit
054	oktober 2006	Stad en Stijging, sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing
053	mei 2006	Werklandschappen: een regionale strategie voor bedrijventerreinen
052	april 2006	Briefadvies Zuiderzeelijn
051	maart 2006	Ruimte geven, ruimte nemen
050	januari 2006	Schiphol. Meer markt voor de mainport?
049	oktober 2005	Geen dijkbreuk, geen trendbreuk
048	oktober 2005	Milieu en de kunst van het goede leven
047	oktober 2005	Voorbij of vooruit? Woningcorporaties aan zet
046	maart 2005	Oude bomen? Oude bomen moet je niet verplanten
045	december 2004	Energietransitie: Klimaat voor nieuwe Kansen
044	november 2004	Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland
043	oktober 2004	Nederlandse steden in internationaal perspectief: profileren en verbinden
042	oktober 2004	Meerwerk, Advies over de landbouw en het landelijk gebied in ruimtelijk perspectief
041	juni 2004	Advies over de Nota Ruimte
040	mei 2004	Buiten Bouwen
039	april 2004	Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek
038	september 2003	Omgaan met overmaat. De vermogens van de woningcorporaties als sturingsopgave
037	juni 2003	Verantwoorde risico's, veilige ruimte
036	december 2002	Milieu en Economie: ontkoppeling door Innovatie
035	november 2002	Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering advies over de herstructurering van stedelijke woonmilieus
034	september 2002	Minder blauw op straat? Advies over regionaal waterbeheer en ruimtelijke ordening in de 21 <sup>e</sup> eeuw

