

Vergaderjaar 2007–2008

21 109

Uitvoering EG-Richtlijnen

Nr. 186

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2008

Hierbij doe ik u de kabinetsreactie op het advies van de VROM-raad, «Brussels Lof», toekomen. Het advies is door de VROM-raad eigener beweging uitgebracht.

In het advies doet de VROM-raad een reeks van aanbevelingen op het gebied van omgaan met «Europa», aanbevelingen die zich zowel richten op milieu- en natuurbeleid, als op de gevolgen voor de ruimtelijke planning in Nederland. De aanbevelingen van de VROM-raad gaan uit van een pro-actieve opstelling van Nederland op dit vlak, waarbij vooral wordt bekeken hoe vanuit de specifiek Nederlandse situatie onderhandeld kan worden in Brussel.

De VROM-raad beveelt daarbij onder meer aan om meer de ruimte te zoeken in de omzetting en uitvoering van EU-regelgeving, vanuit de nationale mogelijkheden.

Een dichtbevolkt land met veel industrie en landbouw, zoals Nederland, heeft scherpe normstelling op milieugebied nodig. Wel blijft daarbij steeds aandacht nodig voor bronbeleid op Europees niveau. In Nederland is in verschillende dossiers een link gelegd tussen ruimtelijke ordening en milieu. Hiervan kan gezegd worden dat dat gedeeltelijk expliciet is gemaakt door de actieve gang naar de rechter in Nederland. In dit verband beveelt de Raad aan om de mogelijkheden tot toegang tot de rechter op Europees niveau (ook in praktisch opzicht) te stimuleren; om meer juridische inzet in een vroeger stadium te betrekken ten behoeve van een goede implementatie. Tevens drukt de Raad nog eens op het hart om in een zo vroeg mogelijke fase de overige (bijv. territoriale) effecten van regelgeving te onderzoeken. Interessant is de verwijzing van de Raad naar de mogelijkheid van de bestuurlijke lus in de bestuursrechtspraak, waarmee de bestuursrechter sneller zaken kan afdoen. De VROM-raad stelt voor om met regio's coalities te sluiten, zodat meer gelijkgezinde geluiden worden gehoord in de Raad.

Tot slot suggereert de Raad om bij de implementatiefase vergelijkingen met andere Lidstaten te maken, door middel van netwerken, uitwisseling best practices etc.

De VROM-raad combineert in haar advies ambitieus milieubeleid met adequaat optreden in Brussel. Het kabinet vindt het advies in die zin zeer bruikbaar. De aanbevelingen zijn interessant en maken het mogelijk om de inzet in Brussel te versterken. Tot een pleidooi voor het bevorderen van meer gelijkwaardige en laagdrempelige toegang tot de rechter is het kabinet bereid, zij het dat daarbij wel ook realistisch gekeken moet worden naar de mogelijkheden in eigen land. Het invoeren van een «bestuurlijke lus» zou proceduretijd verkorten en daarmee sneller tot definitieve besluitvorming en rechtszekerheid voor betrokken partijen leiden; om die reden juicht het kabinet deze suggestie eveneens toe. Met een vroegtijdige inzet in Brussel heeft het kabinet al een goede start gemaakt, het VROM-raadsadvies geeft een impuls om deze activiteiten te blijven doorzetten. Al met al vindt het kabinet de adviezen voor een actieve aanpak in Brussel met veel eigen verantwoordelijkheid van Nederland (en een realistische blik op wat mogelijk en nodig is in ons land) zeer waardevol.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

Kabinetsreactie op het advies van de VROM-raad «Brussels Lof – Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid»

1. Inleiding

De VROM-raad heeft eigener beweging een advies uitgebracht over de toepassing door Nederland van EU-regelgeving, met name regelgeving die specifiek de VROM-beleidsterreinen bestrijkt.

De Raad beoogt met dit advies een ander licht te werpen op de problemen die Nederland ervaart bij de doorwerking van Europese regels, en geeft handreikingen voor het omgaan hiermee.

Het advies van de VROM-raad past in de in de afgelopen jaren uitgebrachte adviezen van gezaghebbende organen over het omgaan met EU-beleid, onder meer door de Rob (Raad voor het Openbaar Bestuur), de Raad van State, het instituut Clingendael, de WRR (Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid) en de SER (Sociaal Economische Raad) Gemengde Commissie «Sturing EU-aangelegenheden»¹.

De Raad geeft een belangrijke aanvulling op de andere adviezen door vooral uit te gaan van de typisch Nederlandse kenmerken en de wijze waarop de bestuursrechtelijke toetsing in ons land werkt, en door aan te geven hoe *vanuit* die specifiek Nederlandse positie strategisch kan worden opgetreden in de EU.

2. Advies van de VROM-Raad

De VROM-raad onderscheidt een aantal specifiek Nederlandse kenmerken op het terrein van milieu, ruimtelijke ordening en wonen zoals de hoge bevolkingsdichtheid, intensief ruimtegebruik (industrie, landbouw, wonen, dienstverlening), de omvang van de sociale huursector, Nederland's positie als haven-, transport- en distributieland. Dat leidt tot een hoge milieudruk, mede gerelateerd aan de ligging in een delta van grote Europese rivieren en de ligging van een belangrijk deel van het land onder de zeespiegel.

De Raad heeft een vijftal dossiers op het gebied van milieu, ruimte, wonen (luchtkwaliteit, bodem, woningcorporaties, hoog water, nationale emissieplafonds) onderzocht om te kijken in hoeverre die specifieke kenmerken zorgen voor een afwijkende doorwerking van deze EU-regelgeving in Nederland ten opzichte van andere Lidstaten (met soms óók dezelfde of soortgelijke kenmerken). De VROM-raad constateert aan de hand van deze cases onder meer dat de effecten van Europese (milieu)richtlijnen ook samenhangen met de bestuurlijke cultuur en het juridische systeem in Nederland, en met de door Nederland gemaakte keuzes met betrekking tot implementatie en de doorwerking daarvan in de besluitvorming. Kenmerken van het bestuurlijk-juridische systeem in Nederland, in vergelijking met andere EU-lidstaten, zijn bijvoorbeeld de koppeling van milieu- en ruimtelijke-ordeningsregelgeving, de snelheid van de administratieve rechter en een ruime toegang van de burger tot de rechter. Deze kenmerken zorgen ervoor dat mogelijke problemen bij uitvoering en toepassing van in Nederland geïmplementeerde Europese regelgeving met invloed op milieu en ruimtelijke ordening in de Nederlandse economische, ruimtelijke en bestuursrechtelijke omstandigheden eerder zichtbaar worden dan elders. Ze leiden tot snelle en volledige doorwerking van EU-regelgeving.

Conclusie van de VROM-raad is dat nationale keuzes die grotendeels samenhangen met specifieke Nederlandse kenmerken en karakteristieken, bepalend zijn voor de gevolgen van Europees beleid voor Nederland, en niet per se de milieunormen zelf. Dit in ogenschouw nemend, adviseert de VROM-raad om in Europa niet te pleiten voor minder strenge milieu-

¹ Onder meer:

Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en pro-actief proces; 15 december 2004; Raad voor het Openbaar Bestuur Advies Raad van State inzake de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding (TK 2005–2006, 29 993, nr. 22)

Kabinetsstandpunt over het Raad van State advies, Nederland in Europa, Europa in Nederland; (brief d.d. 23 mei 2006, TK 2005–2006, 29 993, nr. 27);

Gemengde Commissie «Sturing EU-aangelegenheden», september 2005 Nederland en de totstandkoming van Europese milieuriichtlijnen: implementatie EU-beleid vereist eerdere signalering en aansturing; instituut Clingendael; Den Haag, december 2005;

Nederland en EU-milieuriichtlijnen; Sociaal Economische Raad, 16 juni 2006; Kabinetsstandpunt over het SER-advies (brief minister Bot van Buitenlandse Zaken en Staatssecretaris Van Geel van VROM); 20 november 2006; Europa in Nederland; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; 5 juni 2007.

kwaliteitseisen ofschoon de kwetsbare Nederlandse omstandigheden een dergelijk pleidooi lijken te rechtvaardigen. De raad betoogt echter dat Nederland juist gebaat is bij een krachtig en duidelijk milieubeleid. Echter, bij de totstandkoming van Europees recht en beleid dient de overheid bewuster en in een vroeg stadium naar de mogelijke gevolgen te kijken gezien de bijzondere Nederlandse kenmerken en keuzes. Nederland zou deze effecten beter onder de aandacht moeten brengen van de Europese instellingen en hierbij waar mogelijk coalities moeten zoeken met andere Lidstaten of regio's. Daarnaast kan Nederland meer gebruik maken van de ruimte voor interpretatie, die de Europese regelgeving biedt, met name bij de implementatie van die regelgeving in Nederlandse wetgeving.

In een viertal aanbevelingen gaat de Raad hier dieper op in. Deze aanbevelingen worden hierna behandeld.

3. Aanbevelingen

De VROM-raad adviseert om tijdens het gehele totstandkomingstraject van Europees recht en beleid meer aandacht te besteden aan de op grond van 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.

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.

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

De VROM-raad vindt het niet aanvaardbaar dat bepaalde Europees-rechtelijke 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 rechtsbeschermingsmogelijkheden en de gevolgen daarvan voor de toepassing en naleving van Europees-rechtelijke normen.

De VROM-raad ziet ook mogelijkheden in de introductie van de zogenoemde «bestuurlijke lus», een regeling die de Nederlandse rechter (tijdens de beroepsprocedure) de mogelijkheid geeft het bestuursorgaan in de gelegenheid te stellen om gebreken in een bestreden besluit te herstellen, zodat besluitvorming niet «terug bij af» is na een uitspraak van de rechter.

4. De kabinetsreactie

Het kabinet ziet het VROM-raadsadvies enerzijds als ondersteuning voor de – op basis van de genoemde eerdere adviezen over omgaan met de EU – ingeslagen weg; anderzijds biedt het ook een frisse nieuwe invalshoek door de typische Nederlandse kenmerken naar voren te halen en voor te stellen deze een belangrijke rol te laten spelen in de Nederlandse strategie in Europa. De analyse van de bijzondere ruimtelijke en bestuurlijke kenmerken geeft inzicht in de specifieke positie van Nederland in Europa en biedt mogelijkheden om te kijken hoe die positie kan worden benut of

hoe het speelveld in de EU kan worden beïnvloed. Het kabinet sluit graag aan bij het advies van de VROM-raad om ambitieuze milieukwaliteitseisen hand in hand te laten gaan met het zoeken naar ruimte bij de nationale implementatie én met handreikingen voor een pragmatische aanpak in de diverse fasen in het Europese onderhandelingsproces, en is verheugd dat de VROM-raad daartoe mogelijkheden ziet.

Het kabinet gaat hieronder in op de vier concrete aanbevelingen van de VROM-raad. Het advies betreft weliswaar klassieke VROM-onderwerpen (milieu, ruimte, wonen), maar de onderzochte cases liggen soms ook op het terrein van enkele andere departementen; de handreikingen zijn bovendien veel breder te gebruiken. Daarom zal het kabinet, waar nodig en mogelijk, aangeven hoe in een breder Nederlands verband kan worden omgegaan met de aanbevelingen.

4.a. EU-totstandkomingstraject

De VROM-raad adviseert om tijdens het gehele totstandkomingstraject van Europees recht en beleid meer aandacht te besteden aan de op grond van 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.

Het kabinet verwelkomt deze aanbeveling. Er zijn interdepartementaal processen in gang gezet om de Nederlandse inbreng in Brussel te versterken, bijvoorbeeld in BNC¹ en in CoCo² verband. Op het terrein van milieu is de Coördinatiecommissie Internationale Milieuzaken (CIM) als platform voor interdepartementale afstemming een meer strategische rol gaan spelen. Mede op basis van de genoemde eerdere adviezen over de Nederlandse inbreng in Brussel en op basis van de zgn. «motie-Meindertsma c.s.»³ wordt nu al meer aandacht besteed aan het vroegtijdig in kaart brengen van de effecten van een voorstel voor Nederland. De vermeerderde aandacht voor ruimtelijke effecten van sectoraal EU-beleid is daarbij van groot nut. Het kabinet ziet het advies van de VROM-raad dan ook als stimulans om die werkzaamheden voort te zetten en te intensiveren.

Dossierteams

VROM bevordert de samenwerking tussen departementen en de decentrale overheden bij het voorbereiden van de visie van het kabinet over voorstellen van de Europese Commissie (maar ook op internationaal vlak). Daarvoor worden zogenoemde dossierteams gevormd. Uit een recente evaluatie⁴ is gebleken dat deze vorm van samenwerking in dossierteams grote meerwaarde heeft zodat zij zal worden gecontinueerd. VROM voert momenteel een project «professionalisering dossierteams» uit, dat de Nederlandse inbreng in Brussel verder wil verbeteren door dossierteams vroegtijdiger, effectiever en beter onderbouwd te laten opereren. Hiertoe wordt een (vroegtijdige) beoordeling van effecten van EU-maatregelen gemaakt op meerdere aspecten: met name milieu-effecten, ruimtelijke effecten, juridische effecten en uitvoerings- en handhavingseffecten. Het vroegtijdig inspelen op Europese voorstellen vraagt de inzet van beleids-experts, juristen en andere relevante betrokkenen. Om deze capaciteit zo effectief mogelijk in te zetten wijst het kabinet prioritaire dossiers aan, dossiers die gezien de verwachten politieke, financiële of strategische gevolgen van groot belang zijn voor Nederland.

Impact assessments voor beleid met milieu- en/of ruimtelijke effecten

Bij de totstandkoming van Nederlandse standpunten over Europese voorstellen worden steeds vaker impact assessments uitgevoerd. Doel daarvan is tweërlei: enerzijds om het nationale belang inzichtelijker te

¹ Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen, wekelijks interdepartementaal afstemmings-overleg onder voorzitterschap van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

² Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen, wekelijks interdepartementaal afstemmingsoverleg onder voorzitterschap van de staatssecretaris voor Europese Zaken.

³ De Eerste Kamer overweegt in de motie-Meindertsma c.s. (EK 21 maart 2005) dat de regelgeving en richtlijnen van de EU in toenemende mate van betekenis worden voor de uitkomsten van nationale planprocessen. Er kan planschade ontstaan als er geen rekening wordt gehouden met EU-beleid. De senaat roept het kabinet op om proactief met het Europees beleid om te gaan en in nationale (sector)nota's over de leefomgeving het Europees perspectief aan te geven. In de motie wordt voorts gevraagd om het overzicht van de EU regelgeving bij te houden en te vertalen in sturingsopgaven en kaartbeelden over de implicaties voor de ruimtelijke orderingsprocessen. De Kamer verzoekt ten slotte de regering om 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.

⁴ Eindevaluatie interbestuurlijke dossierteams VROM, Berenschot, november 2006.

maken; anderzijds om de effectbeoordeling in te kunnen zetten bij onderhandelingen en lobby: gegevens kunnen strategisch worden ingezet. Effectbeoordeling vindt plaats op basis van een «quick scan», om te bezien of een voorstel belangrijke gevolgen voor Nederland kan hebben. Indien een verdere en meer diepgaande beoordeling op basis daarvan nodig is, wordt een «impact assessment» of soms een maatschappelijke kosten-baten-analyse (mkba) toegepast. Onderwerpen op het terrein van milieubeleid worden reeds langer op hun effecten geanalyseerd.

De VROM-raad geeft in zijn aanbevelingen onder meer aan dat de Nederlandse juridisch-bestuurlijke cultuur leidt tot een «uitvergroting» van effecten van EU-regelgeving. Dit heeft, aldus de VROM-raad, te maken met zaken als toegang tot de rechter en de koppeling van milieu- en ruimtelijke regelgeving in Nederland. Het kabinet onderschrijft dit en maakt daarom nu al in een vroegtijdig stadium inzichtelijk wat de gevolgen van sectorale EU-voorstellen zijn voor ruimtelijke regelgeving. Van alle nieuwe initiatieven voor regelgeving of beleid wordt geanalyseerd of deze gevolgen kunnen hebben voor de ruimtelijke ordening. Dit geschiedt door middel van de bovengenoemde «quick scan». Vervolgens wordt bepaald of betrokkenheid van deskundigen op r.o.-gebied gewenst is en of een meer diepgaande «ruimtelijke effectanalyse» verricht moet worden. Voor dit laatste heeft het Ruimtelijk Planbureau¹ op verzoek van de minister van VROM onlangs een leidraad gepubliceerd. VROM bevordert bovendien een «signaleringsnetwerk van EU-initiatieven met ruimtelijke impact», waarin vertegenwoordigers uit het werkveld van de ruimtelijke ordening elkaar informeren over de mogelijke gevolgen van Europese initiatieven voor regelgeving of beleid.

Zoals het kabinet in het kabinetsstandpunt over het advies van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (kamerstuk TK 2007/2008, 29 385, nr. 11) heeft aangegeven zal het nieuwe wettelijke stelsel rond luchtkwaliteit in 2011 en 2012 worden geëvalueerd op zijn effectiviteit. Dan zal met een open blik worden bezien of het huidige stelsel (koppeling Wro – Wet milieubeheer) wordt gecontinueerd of dat er een andere, betere oplossing voor handen is.

Voor dossiers op het gebied van wonen geldt eveneens dat een vroegtijdige verkenning van mogelijke effecten de aangewezen weg is. Vaak gaat het hier ook om sectorbeleid dat effecten heeft op nationale woondossiers.

Voor Nederland geldt overigens, zoals de VROM-raad terecht opmerkt, dat er een grote sociale-huursector is. Dit is een verworvenheid die heel specifiek is voor Nederland en waaraan het kabinet ook zeker vast wenst te houden. Vanuit dat perspectief is het van belang om goed te volgen en pro-actief te zijn bij dossiers die vanuit Europa hierop effecten kunnen hebben (zoals staatssteunbepalingen, het nieuwe Europese Verdrag van Lissabon, e.a. EU-beleid).

Naast het inzicht verwerven in de gevolgen voor eigen land, is het ook van belang te weten wat een voorstel voor andere lidstaten betekent. Op deze wijze kan Nederland coalitiepartners zoeken. In een Europa van 27 lidstaten heeft men immers bondgenoten nodig. De VROM-raad adviseert te zoeken naar partners met dezelfde specifieke kenmerken als Nederland. Dit kunnen ook regio's zijn, aldus de VROM-raad. Het kabinet onderschrijft deze suggestie.

Juridische effecten

Een ander specifiek aandachtspunt betreft de (vroegtijdige) inzet van juridische expertise. Dit is op zich geen nieuw punt, maar wel een onder-

¹ Ruimtelijke effectanalyses van EU-beleid; een leidraad. Ruimtelijk Planbureau, 9 april 2008; RPB200800072.

werp waarop de VROM-raad terecht de aandacht vestigt. In de eerder genoemde adviezen (voetnoot 1) en ook in het recentelijk verschenen rapport van de visitatiecommissie over de juridische functie¹ wordt het belang hiervan onderstreept.

Het kabinet onderkent de noodzaak van tijdige inzet van juridische expertise in de Europese beleidscyclus, zowel in de voorbereidende als in de uitvoerende fase. Daarbij moet echter ook worden bedacht dat het inzetten van capaciteit voor het inschakelen van juristen en relevante uitvoerders voor de Brusselse onderhandelingsfase, drukt op de capaciteit die vereist is voor de daadwerkelijke implementatie en uitvoering van de totstandgekomen besluiten. Daarom zal voor het inzetten van juridische capaciteit eveneens worden aangesloten bij de eerder genoemde prioritaire dossiers.

Na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon² wordt tijdige implementatie zelfs nog belangrijker dan nu omdat bij een eventuele veroordeling door het Europese Hof van Justitie boetes dan al in de eerste infractieprocedure wegens niet tijdig omzetten kunnen worden opgelegd. (Nu kan dat pas na een veroordeling van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in een tweede procedure.) Daarom heeft de minister van VROM in de notitie Versnelling van implementatieprocedures EG-richtlijnen (Kamerstukken II 2007–2008, nr. 181) aangegeven in verband met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon voornemens te zijn inmiddels afgesloten implementatie-trajecten met grote overschrijdingen, te evalueren om daarvan te leren en procedurele en instrumentele verbeteringen door te voeren of voorstellen te doen om tot aanpassingen in interdepartementale kaders te komen. Ook interdepartementaal staan er projecten op de rails of zijn projecten gepland om op andere wijzen dan met veel extra capaciteit tot een adequate bredere inbreng te komen. Zo wordt het Draaiboek voor de wetgeving onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie geactualiseerd, en worden, de 101-praktijkvragen over Europees Recht en de Leidraad voor onderhandelaars in ICER-verband geactualiseerd. Verder zal aandacht aan de betrokkenheid van de juridische expertise worden besteed in het kader van het BNC-fiche³ en de zgn. lijst «grote voorstellen» (de EU-voorstellen die een belangrijk financieel, politiek en/of beleidsmatig effect hebben voor Nederland).

Binnen VROM is de brede inzet en betrokkenheid van relevante expertises één van de aandachtspunten bij het project «professionalisering dossierteams». Juist door in dossierteams samen te werken kan gewaarborgd worden – zo is de ervaring van VROM – dat alle noodzakelijke expertise wordt betrokken in een vroegtijdig stadium (bij voorkeur al in de «expertfase» die voorafgaat aan het uitbrengen van het voorstel) én met andere betrokkenen. Dit is echter maar een deel van de oplossing. Ook kunnen instrumenten worden ontwikkeld waarmee in het onderhandelingsproces geanticipeerd kan worden op mogelijke problemen bij de implementatie.

In de al eerder genoemde «quick scan» die op EU-dossiers wordt toegepast, is ook een aantal vragen opgenomen aan de hand waarvan al in die vroege fase wordt gekeken naar het karakter van de maatregel, de rechtsbasis, proportionaliteit en subsidiariteit, coherentie en de bestaande Nederlandse wetgevingssituatie. Doel daarvan is om te bezien of een versterkte juridische inzet op het betreffende dossier nodig en wenselijk is.

Handhavingseffecten

In verband hiermee wil het kabinet zelf ook de aandacht vestigen op de bestaande initiatieven om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van

¹ Het verslag van de interdepartementale Visitatie Juridische functie en Wetgeving «Met recht verbonden», maart 2007.

² Voor inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is ratificatie door alle 27 lidstaten nodig.

³ BNC is de interdepartementale Commissie voor Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen.

EU-regelgeving te verbeteren. In het advies van de VROM-raad wordt het IMPEL netwerk al aangehaald waar het gaat om vergelijkingen tussen Lidstaten op het vlak van omzetting, vergunningverlening en handhaving. Dit IMPEL netwerk¹ is een handhavingsnetwerk binnen de EU waarin Nederland een zeer actieve rol speelt. Dit netwerk zorgt er onder meer voor dat wordt samengewerkt bij de handhaving van grensoverschrijdende richtlijnen (bijvoorbeeld afvaltransport). Ook heeft het IMPEL netwerk een uitvoerings- en handhavings-checklist ontwikkeld: de Practicability and Enforceability Checklist, aan de hand waarvan in een vroegtijdig stadium kan worden bekeken welke effecten EU-regelgeving op handhaving zullen hebben en hoe daarop kan worden ingespeeld in de onderhandelingen over de nieuwe EU-regelgeving. De Checklist is een toets die bestaat uit 51 vragen die betrekking hebben op onder meer: de keuze van het wetgevingsinstrument; de implementeerbaarheid en uitvoerbaarheid van de regels; de kwaliteit van de wetgeving; de naleving van de regels door de doelgroep en de handhaafbaarheid².

Comitologie – implementatie op Europees niveau

Tenslotte wijst de VROM-raad op het belang van aandacht voor zogenaamde uitvoeringsmaatregelen: de uitwerking van Europese regelgeving ná de besluitvorming op politiek niveau (comitologie genoemd). Het gaat om maatregelen waarbij bijvoorbeeld bijlagen worden gevuld, waarmee de richtlijn nader wordt ingevuld; het kan gaan om aanpassingen van richtlijnen aan de stand der techniek en het kan gaan om technische specificaties. In alle gevallen betreft het uitwerken van Richtlijnen en Verordeningen door comité's in Brussel die, afhankelijk van de in de Richtlijn en Verordening genoemde procedure, meer of minder invloed hebben. Via de in 2007 nieuw ingestelde besluitvormingsprocedure (regelgevingsprocedure met toetsing) kan ook het Europees Parlement invloed uitoefenen.

De comité's zijn samengesteld uit een vertegenwoordiger van de Commissie en experts uit de Lidstaten. Het lijkt erop dat steeds meer details van wetgeving via deze besluitvormingsroute gaan lopen (te vergelijken met de ministeriële regeling in Nederland). Het kabinet onderschrijft de nadruk die de VROM-raad op deze fase legt en erkent dat aandacht hiervoor nodig is, mede in het licht van het transparanter maken van de Europese besluitvorming.

De aandacht moet zich dan in de eerste plaats richten op de onderhandelingen over de basisrichtlijnen en -verordeningen (waarin wordt gedelegeerd aan de comitéprocedure), waarbij moet worden voorkómen dat beleidsmatige kwesties naar de bedoelde comité's worden doorverwezen want deze verdienen besluitvorming op politiek niveau.

Daarnaast is er nog veel te winnen aan transparantie van de werking van de comité's: door wie en op welk niveau wordt de inbreng in comité's bepaald? Hoe kan de inbreng gestructureerd, gemandateerd en gecoördineerd worden en hoe moet over de uitkomsten worden terug gerapporteerd? Comitologie zou tot onderdeel gemaakt kunnen worden van de besprekingen in dossierteams. Ook kan de informatie-uitwisseling tussen deelnemers in de comité's worden bevorderd.

4b. Europese milieukwaliteit

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. Het kabinet vindt het positief dat de VROM-raad niet aanbeveelt om

¹ Implementatation and Enforcement of European Environmental Law.

² de volledige checklist is te vinden op http://ec.europa.eu/environment/impel/pdf/pe_checklist.pdf

compromissen te sluiten t.a.v. de milieukwaliteitseisen, maar juist te kijken naar de mogelijkheden die de Europese regelgeving biedt. In het verleden is Nederland regelmatig tegen problemen aangelopen in de uitvoeringspraktijk na de implementatie van Europese regels (t.a.v. flexibiliteit in implementatie), en in reactie daarop zou het wellicht voor de hand hebben gelegen om in te zetten op minder strenge regelgeving. In een land met de kenmerken van Nederland met onder meer een hoge industriedichtheid, grote bevolkingsdichtheid en dientengevolge een grote milieudruk, zou men er simpelweg voor kunnen kiezen dat minder strenge milieunormen zouden moeten gelden. Immers, is dit niet inherent aan het hebben van zo'n klein land met zo'n grote chemische industrie en zo'n hoge transportdichtheid (om maar enkele factoren te noemen)? In Nederland is echter al sinds geruime tijd overeenstemming over het feit dat de groei van de economie hand in hand moet gaan met de bescherming van de milieukwaliteit en de volksgezondheid. Het is kortom voor Nederland juist nodig om strenge normen te hebben. Ook en juist op Europees niveau, omdat veel verontreiniging uit andere lidstaten afkomstig is en naar andere Lidstaten toe gaat.

Wel realiseert het kabinet zich dat het zonder een stringent EU bronbeleid vaak niet mogelijk is om aan de milieukwaliteitseisen te voldoen. Het kabinet omarmt dan ook de in het advies aangegeven koppeling tussen milieukwaliteitseisen en EU-bronbeleid. Dit idee is in eerdere adviezen ook nadrukkelijk naar voren gekomen. Het kabinet verwijst bijvoorbeeld naar haar standpunt over het SER-advies¹ waarin wordt aangegeven dat Nederland de laatste jaren meerdere malen heeft gepleit binnen de Europese Unie voor kwaliteitsdoelstellingen die gepaard gaan met communautaire bronmaatregelen. Het dossier luchtkwaliteit is een belangrijk voorbeeld, waarbij Nederland meermaals dringend heeft gepleit voor het versneld en verscherpt invoeren van communautaire maatregelen om de fijnstof- en NO_x-uitstoot te beperken. Dit heeft zijn vruchten afgeworpen bij de inzet en de totstandkoming van onder meer dossiers als Euro 5 en 6 voor personenauto's, momenteel voor Euro VI (uitstootnormen voor vrachtauto's), maar ook bij de Nederlandse inzet in IMO²-verband waar het gaat over het terugdringen van zeescheepvaartemissies.

Daarnaast blijft het van belang Europese voorstellen grondig te toetsen op subsidiariteit en proportionaliteit. Een dergelijke toets wordt in het kader van de BNC uitgevoerd t.b.v. de Nederlandse standpuntbepaling in de onderhandelingen». Het oordeel over de subsidiariteits- en proportionaliteitsaspecten van een voorstel zegt iets over de vraag op welk niveau besluitvorming over een bepaald beleidsonderwerp plaats zou moeten vinden (subsidiariteit: is voor het desbetreffende beleidsonderwerp actie op het niveau van de lidstaten voldoende of kan het beter worden verwezenlijkt op het niveau van de gemeenschap?) en – bij keuze voor het Europese niveau – welke vorm dat optreden aan zou moeten nemen (proportionaliteit: staan het gekozen middel – verordening, richtlijn, aanbeveling et cetera – en de gekozen inhoudelijke vorm in verhouding tot het nagestreefde doel?). Een dergelijke toetsing kan de vraag beantwoorden of het stellen van normen voor een specifiek beleidsterrein gewenst is, of dat andere mogelijkheden om (milieu)doelstellingen te bereiken wenselijker zijn.

Op de aanbeveling van de VROM-raad om bij de implementatie te zoeken naar ruimte om aan de specifieke Nederlandse omstandigheden tegemoet te komen wordt onder 4c ingegaan. Het advies van de VROM-raad combineert ambitieus milieubeleid met suggesties voor een andere wijze van implementatie en voor adequaat Europees optreden om een goede milieukwaliteit te bewerkstelligen. Op welke manier rekening kan worden gehouden met de implementatie in specifieke omstandigheden valt nader

¹ Brief d.d. 20 november 2006, blz. 7.

² Internationale Maritime Organisation.

te bezien, maar moet in ieder geval binnen de kaders van de betreffende Europese regels zijn. Zo heeft Nederland, als gevolg van specifieke omstandigheden, bijvoorbeeld te kampen met ernstige luchtkwaliteitsproblemen. Dit heeft ertoe geleid dat Nederland een beroep zal doen op de uitstelbepalingen die de richtlijn luchtkwaliteit biedt. Tijdelijk geldt dan een andere norm voor een specifiek te bepalen periode. In deze periode zet Nederland met het NSL (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit) alles op alles om aan het einde van de uitstelperiode aan de normen te voldoen. De geboden flexibiliteit, gecombineerd met een ambitieus maatregelenpakket zal leiden tot het voldoen aan de normen.

Nederland heeft juist belang bij streng milieubeleid, aldus de Raad. Zoals de Raad aangeeft, is Nederland een dichtbevolkt deltagebied, heeft het een belangrijke distributiefunctie voor het achterland en wil het intensieve landbouw blijven exploiteren. In die situatie zullen soms meer milieu-maatregelen nodig zijn dan in andere regio's of lidstaten, en is het zelfs mogelijk – zoals de Raad stelt – dat niet altijd een 100% level playing field wordt gerealiseerd.

Het kabinet is van mening dat het streven naar een level playing field uitgangspunt is, maar realiseert zich inderdaad dat als gevolg van specifieke omstandigheden in Nederland het soms noodzakelijk kan zijn om op nationaal niveau strengere maatregelen te eisen om de gewenste kwaliteit te halen. Een punt waar het kabinet op wil wijzen in verband met het level playing field, is dat ook van belang is hoe EU-regelgeving wordt uitgevoerd, bijvoorbeeld door het monitoren van de milieukwaliteit. Dit is zowel van belang om de effecten van EU-regelgeving tussen de verschillende Lidstaten gelijk te trekken, alsook voor de inzichtelijkheid voor het publiek in de effecten van EU-beleid. Waar voorheen in de praktijk relatief grote verschillen bestonden als gevolg van verschillende methodieken van meten en monitoren, kan het kabinet constateren dat EU-lidstaten nu steeds meer op één lijn komen. Het Shared Environmental information system (SEIS), dat onder toezicht van de Europese Commissie en met behulp van het Europees Milieu-agentschap (EMA) wordt ontwikkeld, waarborgt een grotere transparantie van en inzichtelijkheid in de monitoringsmethodieken van de diverse Lidstaten. In de afzonderlijke richtlijnen wordt verder steeds gelet op een zekere harmonisatie van de meetmethoden, zij het dat hierbij wel steeds een bepaalde bandbreedte voor de Lidstaten in acht wordt genomen.

4c Omzettings- en toepassingsruimte

De VROM-raad adviseert, bij dossiers waar eventuele omzettings- of toepassingsproblemen kunnen worden verwacht en bij dossiers die gezien de eigen (Nederlandse) kenmerken vérstrekkende gevolgen kunnen hebben, mede door vergelijking met andere lidstaten, actief de ruimte te verkennen die het EG-recht bij de omzetting en toepassing laat. Dit kan volgens de VROM-raad gebeuren via vergelijkende studies, Europese netwerken, regelmatig implementatie-overleg met Lidstaten die voor Nederland interessante oplossingen ontwikkelen. Een ander belangrijk punt is het tijdig beginnen met de omzetting en uitvoering van maatregelen, juist omdat het in Nederland vaak zo moeilijk is om tijdig de milieukwaliteit te realiseren.

Het kabinet erkent dat het zeker nuttig kan zijn om vanuit Nederland breder om ons heen te kijken en waar nodig en mogelijk te leren van «best practices» op dit vlak van andere lidstaten. Bijvoorbeeld voorafgaand aan regelgeving, via een brede, systematische vergelijking tussen lidstaten. Implementatie-overleg op individueel dossierniveau is weer lastiger, omdat de implementatiefase een fase betreft waarin alle lidstaten

aan het implementeren zijn en een vergelijking met die andere lidstaten om die reden nog niet goed mogelijk is. In Europa bestaat al enige tijd een informeel netwerk van milieujuristen (NEEL¹). Hiermee kan (ook tijdens de implementatiefase) gemakkelijk en snel informatie worden ingewonnen bij andere lidstaten. Dit netwerk is bijzonder belangrijk voor milieuregelgevers en -beleidsmakers voor het uitbouwen en onderhouden van internationale contacten en het verkrijgen van een compleet beeld over de wijze waarop verschillende lidstaten de vele praktische moeilijkheden bij het handhaven van specifieke milieuwetgeving aanpakken en mogelijkheden benutten. Elk halfjaar organiseert het zittend voorzitterschap van de EU een bijeenkomst van het NEEL. In mei jl. heeft Nederland dit gedaan voor Slovenië, dat als voorzitter van de EU eigenlijk aan de lat stond. Met vertegenwoordigers van de Europese Commissie en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en 50 milieujuristen uit 19 lidstaten is van gedachten gewisseld over de vraag hoe de Europese regelgeving beter implementeerbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar gemaakt zou kunnen worden en wat de verschillende partijen daaraan zouden kunnen bijdragen. Dit was een zeer succesvolle bijeenkomst, zowel vanwege de opgebrachte ideeën, als vanwege de mogelijkheden die dit netwerk biedt om sneller met elkaar in contact te komen. Over deze bijeenkomst zal in het najaar een publikatie verschijnen.

Daarnaast is het bevorderen van de uitwisseling van ervaring en succesvolle werkwijzen (zogenaamde «best practices») eveneens van belang. Het kabinet vindt het een waardevolle suggestie dit netwerk en soortgelijke netwerken (zoals het IMPEL netwerk voor handhaving en uitvoering van milieuregelgeving) nog beter te benutten en te exploreren.

Tot slot kan het kabinet zich vinden in de conclusie van de VROM-raad dat tijdig moet worden nagegaan of en hoe nationaal bijgestuurd moet worden om in wet- en regelgeving aan de noodzakelijke milieukwaliteits-eisen te kunnen voldoen. Hierbij past de kanttekening dat in lijn met het bovenstaande een brede blik noodzakelijk is waarbij de specifieke Nederlandse problemen niet «gekoesterd» worden, maar met een praktische en juridische blik bezien en opgelost worden, op een zodanige wijze dat ze Europeesrechtelijk houdbaar zijn. Het kabinet acht het advies van de VROM-raad een ondersteuning bij deze benaderingswijze.

4d Rechtsbescherming binnen de EU

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 rechtsbeschermingsmogelijkheden en de gevolgen daarvan voor de toepassing en naleving van Europeesrechtelijke normen.

Het Kabinet deelt de visie van de VROM-raad dat het onwenselijk is dat wetgeving waarover op Europees niveau overeenstemming is bereikt en waarin vereisten zijn vastgelegd over de uitvoering, in de afzonderlijke lidstaten op zo verschillende wijze wordt nageleefd. Zoals in het advies van de VROM-raad wordt bepleit, moeten bij de totstandkoming van Europese wetgeving 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. Wanneer echter de Europese wetgeving tot stand is gekomen, moet deze door elke lidstaat worden uitgevoerd en gehand-

¹ Network for European Environmental Lawyers.

haafd, dat is een kwestie van gemeenschapstrouw conform het EG-verdrag.

De verschillende wijzen van naleving in de diverse Lidstaten zorgen ook voor nadelige gevolgen in de onderhandelingsfase: daar waar Lidstaten tevoren weten dat een gang naar de nationale rechter zal worden gemaakt in eigen land na de inwerkingtreding van Europese regelgeving, zal dit zorgen voor een scherpere en meer alerte inbreng tijdens de onderhandelingsfase. Als zo'n gang naar de nationale rechter niet te verwachten is, beïnvloedt dit de «sense of urgency» bij de onderhandelingen.

Een goede rechtsbecherming is ook van belang voor alle lidstaten in verband met een «level-playing field». Het kabinet kan en wil echter niet in de mogelijkheden treden die afzonderlijke lidstaten hebben om hun eigen rechtspraak in te richten. Het is aan de Lidstaten zelf om hun nationale rechtsstelsel in te richten en aan de Europese Commissie om te toetsen of lidstaten de verplichtingen die voortvloeien uit Europese wetgeving materieel voldoende hebben geïmplementeerd.

Wat betreft de aanbeveling van de VROM-raad om een discussie op Europees niveau te voeren over de verschillen in nationale rechtsbeschermingsmogelijkheden en de gevolgen daarvan voor de toepassing en naleving van Europeesrechtelijke normen, kan worden opgemerkt dat het kabinet verheugd is over het initiatief van de Europese Commissie voor een eerste gedachtewisseling met lidstaten en NGOs over de wijze waarop de verplichtingen uit het Aarhus Verdrag ten aanzien van toegang tot de rechter in de nationale rechtssystemen van de lidstaten zijn omgezet. De Commissie beraadt zich op vervolgstappen in relatie tot het in 2003 uitgebrachte richtlijnvoorstel inzake de toegang tot de rechter dat door een grote meerderheid van de lidstaten als niet opportuun wordt beschouwd. Uit onderzoek dat de Commissie in de tweede helft van 2007 heeft laten uitvoeren blijkt overigens dat Nederland op het gebied van toegang tot de rechter in de middenmoot is geëindigd; volgens dit onderzoek is de toegang tot de rechter in Nederland op een aantal punten minder ruim dan in lidstaten als bijvoorbeeld Denemarken, Frankrijk, Estland of Portugal.

Het kabinet is – met de VROM-raad – wel van mening dat ondanks de «gemiddelde ranking», in Nederland waarschijnlijk andere – praktische – factoren een betere toegang tot de rechter waarborgen ten opzichte van een aantal andere lidstaten. Zo blijkt dat in sommige lidstaten de kosten van de rechtsgang een belangrijke belemmerende rol spelen. Overigens is het kabinet van mening dat het huidige niveau van toegang tot de rechter voor burgers en NGOs in Nederland voorzover zij rechtstreeks in de bescherming van hun belangen worden geraakt, in beginsel moet worden gehandhaafd; Nederland is immers gehouden aan de verplichtingen die uit het Aarhus Verdrag voortvloeien.

Dit spoort met het recent verschenen rapport «Sneller en beter» van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten. Deze commissie doet de aanbeveling burgers, overheden en NGOs in een vroeg stadium intensief te betrekken. Ook adviseert de commissie de beroepsmogelijkheden uit te sluiten voor lagere overheden en adviseert zij het geschiloplossend vermogen van de rechter te versterken door invoering van de «bestuurlijke lus».

Ook de VROM-raad beveelt aan om vaker gebruik te maken van de zogeheten «bestuurlijke lus». De bestuurlijke lus is een regeling die de bestuursrechter de mogelijkheid geeft om hangende een beroepsprocedure het bestuursorgaan de gelegenheid te geven om gebreken in een bestreden besluit te herstellen, in plaats van dit besluit meteen te vernietigen. Het betreft besluiten waarbij ook gebruik wordt gemaakt van een

beroepsprocedure. Achtergrond hierbij is dat het gebruikelijke beroep in wezen een verzoek tot vernietiging van een besluit is en dat de bestuursrechter als regel deze vordering moet toewijzen – dus het bestreden besluit vernietigen – zodra hij oordeelt dat dit besluit in strijd komt met een wettelijk voorschrift. In de praktijk leidt deze benadering in veel gevallen tot een resultaat waarmee partijen eigenlijk maar weinig opschieten; immers dit betekent dat het bestuursorgaan een nieuw besluit moet opstellen met alle procedures en proceduredtijd van dien.

Het kabinet is het eens met de gedachte dat de bestuurlijke lus ook in milieuzaken goede mogelijkheden kan bieden om sneller tot een verbeterd besluit te komen.

Tot op heden is de bestuurlijke lus alleen nog in de Wet milieubeheer opgenomen.

Het is inmiddels eenmaal toegepast en heeft het beoogde resultaat gehad. De Afdeling bestuursrechtspraak constateerde in haar tussenuitspraak (ABRvS 8 april 2005, AB 2005, 161 m.nt. ChB) een aantal gebreken in het nationaal toewijzingsbesluit emissierechten CO₂, doch deze konden binnen relatief korte tijd worden hersteld. Het gevolg was dat de Afdeling bestuursrechtspraak in haar einduitspraak (ABRvS 9 september 2005, JB 2005/291 m.nt. MP) het verbeterde toewijzingsbesluit in stand kon laten, waarmee de geschillen over de toewijzing definitief waren beslecht.

Er zijn op dit moment verschillende initiatieven om de bestuurlijke lus in enkele andere wetten op te nemen. Gedacht moet worden aan de aangenomen amendementen ten aanzien van de wetsvoorstellen inzake de Wabo (Kamerstukken I 2007/2008, 30 844), de Waterwet (Kamerstukken I 2007/2008, 30 818) en de wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (Kamerstukken I 2007/2008, 31 038). Het kabinet heeft toegezegd dat voor het zomerreces een voorstel tot wijziging van Tracéwet, Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening met het oog op de invoering van de bestuurlijke lus de Kamer zal worden toegezonden. Inmiddels is door de leden Vermeij, Koopmans en Neppéus een initiatief-wetsvoorstel ingediend tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een «regeling voor herstel van gebreken in een besluit hangende beroep bij de bestuursrechter» (Wet Vermeij, Koopmans, Neppéus bestuurlijke lus Awb) Kamerstukken II 2007/08, 31 352, nr. 3. De Raad van State heeft zijn advies over het initiatiefwetsvoorstel uitgebracht aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Als deze algemene regeling wordt opgenomen in de Awb, dan zal de bestuurlijke lus verdwijnen uit de bijzondere wetten. Het kabinet volgt met belangstelling de behandeling van dit initiatiefwetsvoorstel.

5. Concluderend

Het kabinet waardeert het advies van de VROM-raad en is van mening dat de invalshoek van de specifieke kenmerken op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening en wonen goede kansen biedt om op een andere wijze naar de positie van Nederland ten aanzien van Europese regelgeving te kijken. Het advies legt meer dan andere adviezen de verantwoordelijkheid voor de effecten van de doorwerking van Europees beleid bij Nederland zelf neer. Het kabinet is bereid die uitdaging op te pakken.

Het kabinet wil de handreikingen ter harte nemen, door deze zoveel als mogelijk in te passen in het onderhandelingsproces: gedegen impact analyses maken; vroegtijdige juridische inzet met het oog op de implementatie; interdepartementale en interbestuurlijke afstemming via dossierteams, de CIM en CoCo; sterkere regie op de comitologie; coalities met regio's en lidstaten met soortgelijke kenmerken. In de implementatiefase betekent het: eerder starten, beter toesnijden op specifieke Nederlandse situatie en meer durf nemen om de ruimte te gebruiken die er is. Daarnaast is het kabinet graag bereid af te tasten welke rol Nederland kan

spelen bij het bevorderen van een meer gelijkwaardige en laagdrempelige toegang tot de rechter in Europa. Daarbij moet dan wel in ogenschouw worden genomen dat Nederland dit niet kan en wil doen zonder zelf een adequate gang tot de rechter te blijven waarborgen. De voorgestelde bestuurlijke lus acht het kabinet een goede en praktische oplossing om besluiten niet onnodig te vertragen.