

# Richtingen voor Richtlijnen

Interacties tussen Nederland en de Europese Commissie in de implementatie van Europese milieurichtlijnen

M.G.G. Neven  
E. Turnhout  
M.J. Bogaardt  
F.H. Kistenkas  
M.W. van der Zouwen

r a p p o r t e n

**WOT**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



## **Richtingen voor Richtlijnen**

De inhoudelijke kwaliteit van dit rapport is beoordeeld door Bas Arts, hoogleraar Bos- en Natuurbeleid, Wageningen UR.  
Het rapport is geaccepteerd door Birgit Elands, opdrachtgever namens de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

De reeks 'Rapporten' bevat onderzoeksresultaten van uitvoerende organisaties die voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu opdrachten hebben uitgevoerd.

WOT-rapport 25 is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en de WOT Natuur & Milieu aan Alterra, LEI en Wageningen Universiteit. Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals de Natuurbalans, (thematische) verkenningen en quick scans. Het rapport is geen MNP-product.

# **Richtingen voor Richtlijnen**

Interacties tussen Nederland en de  
Europese Commissie in de implementatie  
van Europese milieurichtlijnen

M.G.G. Neven

E. Turnhout

M.J. Bogaardt

F.H. Kistenkas

M.W. van der Zouwen

## **Rapport 25**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, augustus 2006

## Referaat

Neven, M.G.G., E. Turnhout, M.J. Bogaardt, F.H. Kistenkas & M.W. van der Zouwen, 2006. *Richtingen voor Richtlijnen; Interacties tussen Nederland en de Europese Commissie in de implementatie van Europese milieurichtlijnen*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 25. 114 blz.; 8 fig.; 1 tab.; 110 ref.; 3 bijl.

Lidstaten hebben tot op zekere hoogte de ruimte om natuur- en milieurichtlijnen, lidstaatspecifiek te implementeren. Er is dus sprake van zogenaamde beleidsruimte. In onderhavige exploratieve studie is gekeken naar de wijze waarop de inhoudelijke, procedurele en procesmatige beleidsruimte is benut bij de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), de Nitraatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit (KRL) en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Op basis van een vergelijkende analyse tussen richtlijnen en reflecties op theorie en empirie over interacties, benuttingstrategieën en uitkomsten is een aantal aanwijzingen voor de Nederlandse overheid op een rij gezet om toekomstige botsingen met de Europese Commissie te kunnen voorkomen. Daarnaast zijn een aantal aanbevelingen voor onderzoek geformuleerd.

*Trefwoorden:* implementatieprocessen, Europees milieubeleid, omgevingsrecht, beleidsruimte, interacties en beïnvloedingsstrategieën, derogatie, handelingsperspectieven, Europese Commissie, Nitraatrichtlijn, Vogel-en Habitatrichtlijn, Kaderrichtlijn water, Kaderrichtlijn luchtkwaliteit

## Abstract

Neven, M.G.G., E. Turnhout, M.J. van den Bogaardt, F.H. Kistenkas & M.W. Van der Zouwen 2006. *Direction for Directives Interactions between the Dutch Government and the European Commission in the implementation of European Environmental Directives*. Wageningen, Statutory Research Tasks Unit for Nature and the Environment. WOt-rapport 25. 114 p.; 8 Fig.; 1 Tab.; 110. Ref.; 3 Annexes

Member States do have a certain amount of freedom to interpret EU environmental and nature conservation directives, offering them a certain room to manoeuvre. This exploratory study examined the way Dutch government has taken advantage of this room to manoeuvre which can be found in the content of the directives themselves as well as in the procedures and rules of the implementation processes of the Birds and Habitat Directives, the Nitrate Directive, the Air Quality Framework Directive and the Water Framework Directive. The outcome of comparative analysis of interactions in implementation of these directives and the outcome of reflection with peers, scientists and policymakers about the conditions to improve strategies to utilize this room to manoeuvre, the report offers a number of recommendations for future actions of Dutch government and future research agenda.

*Key words:* implementation, accommodation, conflict, European environmental policy, environmental law, room to manoeuvre, bargaining strategies, derogation, exemption, governmental action, European Commission, Birds and Habitat Directives, Water Framework Directive, Nitrate Directive, Air Quality Framework Directive

## ISSN 1871-028X

©2006 **Alterra**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 47 47 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: [info.alterra@wur.nl](mailto:info.alterra@wur.nl)

**Landbouw-Economisch Instituut**

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag

Tel: (070) 335 83 30; fax: (070) 361 56 24; e-mail: [informatie.lei@wur.nl](mailto:informatie.lei@wur.nl)

**Wageningen Universiteit**

**Departement Omgevingswetenschappen**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 47 80 04; fax: (0317) 47 80 05; email: [info@wur.nl](mailto:info@wur.nl)

---

De reeks WOt-rapporten is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit rapport is verkrijgbaar bij het secretariaat . Het rapport is ook te downloaden via [www.wotnatuurenmilieu.wur.nl](http://www.wotnatuurenmilieu.wur.nl).

**Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu**, Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 47 78 44; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: [info.wnm@wur.nl](mailto:info.wnm@wur.nl); Internet: [www.wotnatuurenmilieu.wur.nl](http://www.wotnatuurenmilieu.wur.nl)

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>Summary</b>	<b>11</b>
<b>Lijst met afkortingen</b>	<b>13</b>
<b>1 Algemene inleiding</b>	<b>15</b>
1.1 Aanleiding: doel van het onderzoek	15
1.2 Probleemstelling: doel in het onderzoek	18
1.2.1 Implementatie van EU-richtlijnen	18
1.2.2 Het ontstaan van beleidsruimte en interactieruimte	20
1.2.3 Het benutten van de interactieruimte: strategie en uitkomsten	22
1.2.4 Vraagstelling: Doel in het onderzoek	24
1.3 Aanpak van het onderzoek	25
1.3.1 Onderzoeksbenadering	25
1.3.2 Onderzoeksstrategie en methoden van onderzoek	25
1.3.3 Object van onderzoek en casus selectie	26
1.3.4 Analyse strategie	27
1.4 Leeswijzer	28
<b>2 Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR)</b>	<b>29</b>
2.1 Inleiding	29
2.2 Aanleiding en inhoud van de Vogel - en Habitatrichtlijn	29
2.3 Interactiestructuur Nederland en Europese Commissie	31
2.4 Chronologisch verloop interacties Nederland en Europese Commissie	32
2.5 Samenvatting casus VHR	37
<b>3 Nitraatrichtlijn</b>	<b>39</b>
3.1 Inleiding	39
3.2 Aanleiding en inhoud van de Nitraatrichtlijn	39
3.3 Interactiestructuur Nederland en Europese Commissie	41
3.4 Chronologisch verloop interacties Nederland en Europese Commissie	41
3.5 Samenvatting casus Nitraatrichtlijn	49
<b>4 Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit (KRL)</b>	<b>51</b>
4.1 Inleiding	51
4.2 Aanleiding en inhoud van de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit	51
4.3 Interactiestructuur Nederland en Europese Commissie	52
4.4 Chronologisch verloop interacties Nederland en Europese Commissie	54
4.5 Samenvatting casus Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit	60
<b>5 Kaderrichtlijn Water (KRW)</b>	<b>63</b>
5.1 Inleiding	63
5.2 Aanleiding en inhoud van de Kaderrichtlijn Water	63

5.3	Interactiestructuur Nederland en Europese Commissie	66
5.4	Chronologisch verloop interacties Nederland en Europese Commissie	68
5.5	Samenvatting casus KRW	72
<b>6</b>	<b>Analyse en reflectie</b>	<b>75</b>
6.1	Inleiding	75
6.2	Overzicht van de implementatieprocessen en – uitkomsten	75
6.3	Reflectie: succesvolle interactie in vergelijkend perspectief van vier casus	81
6.4	Richtinggevend advies voor succesvolle interacties in toekomstig implementatiebeleid van Europese milieuriichtlijnen	84
<b>7</b>	<b>Samenvatting conclusies en aanbevelingen</b>	<b>95</b>
	<b>Literatuur, geraadpleegde bronnen en websites</b>	<b>101</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Institutioneel overzicht Europese Unie</b>	<b>107</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Lijst geïnterviewde personen</b>	<b>109</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Klankbordgroep</b>	<b>111</b>



## Samenvatting

Het voor u liggende rapport *Richtingen voor Richtlijnen* is het resultaat van het in 2005 in opdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau en de WOT Natuur & Milieu uitgevoerde onderzoek naar de implementatie van vier milieurichtlijnen. Een dieper inzicht in de interactieprocessen met de Europese Commissie, waarin is onderhandeld over de te benutten beleidsruimte, leverde voor de Nederlandse overheid aanwijzingen op om verschillen tussen EU en nationaal beleid te accommoderen en daarmee beleidsbotsingen te voorkomen.

Het doel van deze exploratieve studie was meer inzicht te verkrijgen in zowel het verloop van de implementatieprocessen van de vier richtlijnen als in de aard van de interacties tussen de Europese Commissie en Nederland gericht op het benutten van beleidsruimte. Een reconstructie van interactieprocessen bij de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), de Nitraatrichtlijn, De Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit (KRL), leverde ons inzicht op over de benuttingstrategieën van de formele en informele beleidsruimte en de uitkomsten daarvan. Een vergelijkende analyse tussen de vier casus maakte het bovendien mogelijk richtinggevend te adviseren voor het toekomstig handelingsperspectief van de Nederlandse overheid en de toekomstige onderzoeksagenda.

In het *eerste* hoofdstuk is volgens gebruik de probleemstelling en de aanpak van het onderzoek uitgewerkt. Tevens hebben we belangrijke begrippen uit de probleemstelling toegelicht, de samenhang ertussen aangegeven en een analysekader gepresenteerd. We zijn op basis van de stand van wetenschap en het huidige debat in politiek en beleid ervan uitgegaan dat implementatieprocessen van Europese milieurichtlijnen breed in de belangstelling staan. Verder hebben we geconstateerd dat het verloop van de implementatieprocessen van de vier milieurichtlijnen VHR, Ni-Richtlijn, KRL en KRW in Nederland, niet eerder aan een systematisch onderzoek onderhevig is geweest, en dat het tot nu toe ontbreekt aan inzicht in de elkaar wederzijds beïnvloedende besluitvormingsprocessen van de Europese Commissie en nationale overheden van de lidstaten voor de implementatie van die Europese richtlijnen.

Daarnaast zijn we ervan uitgegaan dat lidstaten tot op zekere hoogte de vrijheid hebben om milieurichtlijnen lidstaatspecifiek te implementeren. Bij dat lidstaatspecifieke proces komt de nationale overheid klem te zitten tussen Europa en de regio. Over conflicten die daardoor ontstaan, wordt druk onderhandeld in de interactie tussen de Europese Commissie en vertegenwoordigers van Nederland. We veronderstelden dat Nederlandse representanten in die interactie en bij onderhandelingen tussen de Europese Commissie en Nederland, verschillend zouden omgaan met het benutten van de beleidsruimte om de spanningen en de daaruit voortvloeiende conflicten tussen Europa en Nederland op te lossen.

Tot slot hebben we aangenomen dat we leerpunten zouden kunnen optekenen op basis van een vergelijkende analyse van deze interacties in de implementatieprocessen van de vier milieurichtlijnen. De hoofdvragen van ons onderzoek luiden: (1) Hoe verlopen de implementatieprocessen van Europese milieurichtlijnen? (2) In hoeverre kunnen we daarin interacties gericht op het benutten van beleidsruimte herkennen? (3) Wat zijn de uitkomsten van de interacties en welke 'succes- en faalfactoren' kunnen worden onderscheiden? (4) Welke *richtlijnen* voor beleid en onderzoek kunnen we voor toekomstige implementatieprocessen genereren?

In hoofdstuk *twee tot en met vijf* is het verloop van de interacties in de implementatieprocessen van achtereenvolgens de VHR, de Nitraatrichtlijn, de KRL en de KRW beschreven en is een wat en hoe analyse op deze vier casus toegepast. Allereerst hebben we kunnen constateren dat Nederland in negen van de elf beschreven interactiesituaties een botsing met de Europese Commissie heeft weten te voorkomen. Voor de Nitraatrichtlijn en de KRW was er in deze interactiesituaties zowel sprake van een actieve problematisering van inhoudelijke kwesties als van een inspanning om goede relaties met andere lidstaten en de Europese Commissie te ontwikkelen. Deze én - én situatie lijkt een veelbelovende aanpak bij het benutten van de beleidsruimte. In de tweede plaats hebben we vastgesteld dat er sprake is van succesvolle benutting van interacties als het Europese beleid is bijgesteld, uitgesteld of gewijzigd, er bij de Europese Commissie meer begrip is ontstaan voor derogatie- en uitstelverzoeken van Nederland en er een akkoord is bereikt om verdere problemen te voorkomen. Ook heeft succesvolle interactie het resultaat dat vertraging in het implementatieproces is voorkomen, er meer begrip voor de Nederlandse situatie is ontstaan en Nederland zowel een goed imago als een goede (vertrouwens) relatie met de Europese Commissie heeft weten op te bouwen.

De waarom-analyse toegepast op het resultaat van analyse en reflectie uit de vier casus gezamenlijk is beschreven in hoofdstuk *zes*. Interpretatie van procesbeschrijvingen zijn van belang gebleken om te kunnen leren en handelingsperspectieven voor de Nederlandse overheid aan te kunnen reiken. We hebben voor die interpretatie en reflectie gebruik gemaakt van het theoretisch perspectief en de in hoofdstuk *een* uitgewerkte begrippen. Naast een overzicht van verschillende interacties en –uitkomsten per implementatieproces, hebben we beïnvloedingspatronen en benuttingstrategieën geëlaboreerd en zijn we nagegaan op basis van welke principes en met welke houding uiteindelijk welke keuzes tot succes hebben geleid. Daarmee hebben we een antwoord gegeven op de derde vraag van ons onderzoek naar de voorwaarden om ontstane interacties effectief te kunnen benutten. In een zo vroeg mogelijk stadium een proactieve houding aannemen en actief beleidsruimte opzoeken, is wel als de belangrijkste voorwaarde naar voren gekomen. Andere voorwaarden zijn gelegen in de bereidheid om eigen beleid te wijzigen; te participeren in werk-, stuur- en “drafting groups”; het inzetten van politiek goed geïnstrueerde en voorbereide ambtenaren; het door bestuurders van een lidstaat serieus nemen van de Europese richtlijnen en dit ook laten merken aan de Europese Commissie; de zorgvuldige wijze waarop contacten worden onderhouden met Europa; het versterken van onderling vertrouwen; het op tijd erkennen van problemen en vooral face-to-face te communiceren over lidstatelijke interpretaties van de richtlijnen.

Vervolgens zijn we ingegaan op vragen die tijdens het onderzoeksproces en de reflectiebijeenkomsten naar boven zijn gekomen. Door onze onderzoeksresultaten aan een breder theoretisch - en beleidsmatig perspectief en aan andere studies over milieuriichtlijnen in Nederland te spiegelen, hebben we begrippen als beleidsruimte nader kunnen omschrijven en de belangrijkste aandachtspunten betreffende de rol van Nederland, de Europese Commissie en die van inhoudelijke experts naar voren gehaald. We hebben allereerst kunnen vaststellen dat de maatschappelijk en politieke angst “Nederland op slot” met onderhavige studie niet kan worden onderbouwd. Het tegendeel lijkt meer voor de hand te liggen omdat er bij de implementatie van de vier milieuriichtlijnen zowel in inhoud, als in procedure als in het onderhandelingsproces, voldoende mogelijkheden kunnen worden aangegrepen om de positie en de preferenties uit de Nederlandse samenleving in de interactie met de Europese Commissie in te brengen. In de tweede plaats hebben we kunnen vaststellen dat Nederland als reactie op de veranderende omgeving van het Nederlandse implementatiebeleid van Europese milieuriichtlijnen vooral op operationeel en tactisch niveau geleerd heeft van andere richtlijnen en van eerdere fasen in de Europese beleidsvoering. In de derde plaats hebben we kunnen vaststellen dat er aanwijzingen zijn voor een positieve relatie tussen een pragmatische

departementale beleidsstijl en effectieve beleidsbeïnvloeding van Europees beleid. Voor Nederland versterken factoren als (a) interdepartementale afstemming (b) afstemming tussen betrokken vakdepartementen (c) afstemming tussen ministeries en betrokken NGOs (d) en coalitievorming met andere lidstaten, deze relatie in positieve zin. Daarnaast zal Nederland in een zo vroeg mogelijk stadium moeten werken aan een vertrouwenwekkende relatie met de Europese Commissie, zowel op niveau van ambtelijk experts als op niveau van bestuurders, aangezien er aanwijzingen zijn dat de Europese Commissie steeds sneller naar een in gebreke stellingsprocedure grijpt. Tot slot is behoefte aangetoond aan internationaal vergelijkend en verklarend onderzoek naar een efficiëntere en effectievere rol van Nederland in de Europese onderhandelingen en naar het benutten van beleidsruimte in de interacties van de implementatieprocessen van Europese milieuriichtlijnen.

Met een samenvatting van conclusies en aanbevelingen hebben we deze onderzoeksrapportage afgerond en een antwoord gegeven op de vraag naar *Richtingen voor Richtlijnen*. De Nederlandse overheid kan met behulp van een aantal richtinggevende en agendazettende adviezen beter voorbereid en beslagen ten ijs komen in de onderhandelingsbesprekingen over de implementatie van milieuriichtlijnen met de Europese Commissie.

***Richtingen voor beleid:*** De Nederlandse overheid

1. zal in een zo vroeg mogelijk stadium, bewust en proactief de interactie met de Europese Commissie moeten aangaan
2. zal met meer nadruk respect moeten tonen voor andere dan de eigen standpunten en interpretaties van de Europese milieuriichtlijnen en dit serieus in de communicatie met de Europese Commissie moeten meenemen
3. kan op basis van het inzicht in de aard en omvang van de beleidsruimte het imago van de Europese milieuriichtlijnen in eigen land verbeteren.
4. kan met een meer bewuste en omgevingsgerichte houding haar eigen leerproces bevorderen
5. zal meer moeten investeren in een vertrouwenwekkende relatie met de EU op zowel strategisch, tactisch en operationeel beleidsniveau
6. dient specifieke aandacht te besteden aan de rol van experts en kennis in de politiek bestuurlijke besluitvorming op Europees niveau

***Richtingen voor onderzoek:*** Bij de programmering van onderzoek is het zinvol

7. het onderzoek naar het benutten van beleidsruimte te verbreden naar meerdere beleidsniveaus en andere lidstaten
8. in te zetten op onderzoek naar verklarende factoren voor effectieve interacties in de implementatieprocessen van Europese milieuriichtlijnen



## Summary

This report, entitled *Directions for Directives*, is the result of a study into the course of interactions in the implementation processes of four EU environmental directives, commissioned by the Netherlands Environmental Assessment Agency and carried out in 2005. The objective of this exploratory study was to examine both the progress made in the implementation processes for these four directives and the nature of interactions between the European Commission and the Dutch government. Our reconstruction of the course of interactions in the implementation processes of the Birds & Habitat Directive, the Nitrate Directive, the Air Quality Framework Directive and the Water Framework Directive has yielded new insights into strategies to take advantage of the formal and informal room to manoeuvre and their outcomes. A comparative analysis of these four casus also allowed us to offer the Dutch government general recommendations for future actions and research.

In the first chapter we address the problem statement and the research design. In the chapters two to five we portray the natural course of implementation of the four European environmental directives, the structure and the course of interactions between the European Commission and the Dutch government regarding the implementation of the directives and a 'what & how' analysis of these interactions in the implementation processes. The most promising approach to improve these interactions and to successfully prevent clashes with the European Commission when taking advantage of the room to manoeuvre seems to be a win-win approach in which the attention is focussed on issues actively made into problems and on creating constructive and trustful relationships with the European Commission at the same time. The outcomes of interaction are perceived as successful if European policy has been adjusted, deferred or altered, or if there is a greater understanding for Dutch derogation or postponement requests than before, or in cases where interaction leads to an agreement to prevent further problems. Successful interaction also prevents delays in implementation, misunderstanding of the specific Dutch context, an unfavourable Dutch image in Europe and strained relations with the European Commission.

In order to learn from all case studies and to be able to present a perspective for future actions by the Dutch government, we applied a meta-analysis and reflected on all case studies and relevant theory and practice. In chapter six we show how this "why" analysis has identified a number of conditions to improve strategies to take advantage of the room to manoeuvre. First, the Dutch government should, as soon as possible, adopt a proactive attitude and actively try to identify where and when scope in policy is available. Second, the Dutch government must be willing to alter its own policy, to participate in working parties, steering committees and 'drafting groups', to instruct and prepare its civil servants with care, to take European directives seriously and show this clearly in the communications with the European Commission, to keep up relevant contacts with the EU authorities, to strengthen mutual trust, to acknowledge problems in time and to communicate about the Dutch interpretation of the directives with the European Commission not just in writing but also face-to-face.

Furthermore, we have answered relevant questions which appeared after discussing our report with peers, scientific researchers and the policymakers involved. We observed that the political and societal fear of "the Netherlands under lock and key" was not supported by the empirical data gathered in this study. In fact, it seems that, in the implementation process of the four European environmental directives, there are plenty of interactions with the European Commission in which the Dutch position and preferences about the content, the procedure

and the process itself can be introduced. There is also an indication that the pragmatic Dutch departmental policy style and better strategies to influence European policies go hand in hand. This relation can be reinforced by factors like interdepartmental coordination, coordination between the specific ministries involved, coordination between ministries and the relevant NGOs and the building of coalitions with other Member States. As early as possible, opportune efforts should be made to build trustful relationships with the European Commission at expert, public servant and administrative level. Great emphasis on the last of these factors is needed because the European Commission currently tends to apply the infringement procedure substantially earlier and more often. Finally, the need for international comparative and explanatory research aimed at the interactions in the implementation processes of European environmental directives has been revealed by the Netherlands Environmental Assessment Agency.

The following recommendation, or “directions for directives”, should enable the Dutch government to be better prepared in discussions with the European Commission about the progress of implementation of the environmental directives. The Dutch government should:

1. ...enter consciously, proactively and as early as possible into interaction with the European Commission;
2. ...show more respect for viewpoints and interpretations of European environmental directives of others involved and give sufficient weight to these aspects in the communication with the European Commission;
3. ...try to improve the image of the European directives among the Dutch public, by using the insights about the possibilities to take advantage of the room to manoeuvre;
4. ...try to improve its own learning process by increasing political and administrative sensitivity and changing its attitude from a sectoral and national orientation towards a integral and European environmental one;
5. ...invest in trustful relationships with European authorities and other member states not just at strategic level but also at strategic and operational policy levels;
6. ...devote specific attention to the role of experts and the role of knowledge in the political and administrative decision-making process at European level.

## Lijst met afkortingen

### A

AmvB Algemene maatregel van Bestuur

### B

BLK Besluit Luchtkwaliteit  
B&W Burgemeesters en wethouders  
BRO Besluit Ruimtelijke ordening  
BWL directie Bodem, Water, Landelijk Gebied (VROM)

### C

CAFE Clean Air for Europe (programma)  
CIS Common Implementation Strategy  
COREPER Comité van de permanente vertegenwoordigers van de lidstaten

### D

DG Directoraat Generaal

### E

EAF Expert Advisory Fora  
EC Europese Commissie  
EEA Europese Milieu Agentschap  
EEB European Environment Nureau  
EEC European Economic Community  
EEG Europese Economische Gemeenschap  
EU Europese Unie

### F

Ff wet Flora en Fauna Wet

### G

GEP Goed Ecologisch Potentieel  
GET Goede Ecologische Toestand  
GWR Grondwaterrichtlijn

### H

HR Habitatrictlijn, Habitats Directive, 79/409/EEG  
HvJ Hof van Justitie  
HSL Hoge Snelheids Lijn

### I

IKC Informatie en Kennis Centrum van het Ministerie van LNV; nu Directie Kennis integrated pollution prevention and control (the IPPC Directive 96/61/EC)

### J

JRC Joint Research Centre  
JZ Juridische Zaken

### K

KRL Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit  
KRW Kaderrichtlijn Water

### L

LNV Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

### M

MAO Mest Afzet Overeenkomsten  
MAP Milieu Actie Programma  
MER Milieueffectrichtlijn  
MINAS Mineralen Afgifte Systeem  
MKBA Maatschappelijke Kosten Baten Analyses

### N

Natura 2000  
Een coherent Europees netwerk gevormd door SBZs, dat bestaat uit gebieden met in HR-bijlage I genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van de in de HR- bijlage II genoemde soorten en dat ook door de lidstatenovereenkomstig de VR aangewezen SPOZ bestrijkt  
NBW Nationaal Bestuursakkoord Water  
Nb wet Natuurbeschermingswet  
NCGI Nationale Geoinformatie infrastructuur  
NEC National Emission Ceilings Directive  
NGO Niet Gouvernementele Organisaties  
NLP Nationaal Luchtkwaliteit Plan  
NH<sub>3</sub> Nitraat  
NO<sub>2</sub> Nitraatdioxide  
NO<sub>x</sub> Nitrogen oxides

### O

### P

PAK Lood  
PB Norm voor stof  
PM<sub>10</sub> Permanente vertegenwoordiging  
PV

### Q

### R

RIVM Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu  
RIZA Rijksinstituut voor Zoetwater  
RvS Raad van State  
RWS Rijkswaterstaat  
V&W Ministerie van Verkeer en Waterstaat

<b>S</b>		UN/ECE	Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties
SAC	Speciale beschermingszone (SBZ) Technische term voor onder HR bij de Europese Unie aangemeld gebied (Special area of conservation)	UK	United Kingdom
SCG	Strategische Coördinatie Groep	<b>V</b>	
SCI	technische term voor de onder de HR aangewezen, beschermde gebieden (Sites of community Importance)	VR	Vogelrichtlijn
SPA	Speciale Beschermingszone (SBZ) Technische term voor onder VR beschermd gebied (Special Protection Area's)	VHR	Vogel- en Habitatrichtlijn
SO <sub>2</sub>	Zwavel dioxide	VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieuhygiëne
SSG	Strategische Stuurgroep	<b>W</b>	
<b>T</b>		WG	Working Group
TK	Tweede Kamer der Staten Generaal	Wm	Wet Milieubeheer
TSPA	Target Setting and Policy Assessment	WHO	Wereld Gezondheids Organisatie
TSL	Thematische Strategie Luchtkwaliteit	WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
<b>U</b>		WwH	Wet op de waterhuishouding
		<b>X</b>	
		<b>Y</b>	
		<b>Z</b>	
		ZBO	Zelfstandig Bestuurs Orgaan



# 1 Algemene inleiding

## 1.1 Aanleiding: doel van het onderzoek

Onderstaand onderzoek, dat is uitgevoerd in opdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en de WOT Natuur & Milieu, is bedoeld om bouwstenen aan te leveren voor de ex ante evaluatie Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) zoals deze door de Europese Commissie in 2007 gevraagd is (Kaderbrief LNV, 2005) en om een bijdrage te leveren aan de derde Natuurverkenning (NVK, 2007). Daarnaast levert dit onderzoek beleidsmatige en wetenschappelijke inzichten op over de wijze waarop Nederland beleidsruimte benut in de interacties met de Europese Commissie. Bespiegelingen op de empirische bevindingen genereert advies in de vorm van enkele richtlijnen voor beleid en onderzoek.

In Nederland zijn de Vogel- en Habitatrichtlijnen nu verregaand geïmplementeerd. Stappen die nog genomen moeten worden zijn bijvoorbeeld de invulling van de beheersplannen voor de Natura 2000 gebieden of de expliciete koppeling met de implementatie van andere Europese richtlijnen. Deze laatste vraag, is in onderhavige studie opgepakt door onderzoekers van Wageningen Universiteit, Alterra en LEI. Het onderzoek richt zich op de implementatieprocessen van de Vogel – en Habitatrichtlijn, de Nitraatrichtlijn, De Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit en de Kaderrichtlijn Water. Mede naar aanleiding van het proces van Europese integratie, is ook de maatschappelijke, politieke en wetenschappelijke belangstelling van de Europese Commissie en de afzonderlijke lidstaten voor implementatieprocessen van Europese milieuriichtlijnen toegenomen.

### ***Maatschappelijke relevantie***

Sinds het 'White Book of European Governance' in 2001<sup>1</sup> is de maatschappelijke belangstelling voor de implementatiepraktijk van Europese richtlijnen aanzienlijk gegroeid. Diverse studies van het NPB, waaronder Turnhout e.a. (2006) gaan in op deze maatschappelijke belangstelling en het debat van draagvlak naar betrokkenheid nader uitwerken in een onderzoek naar Governance in het Nederlandse natuurbeleid. De implementatiepraktijk van Europees natuurbeleid krijgt ook veel maatschappelijke en politiek aandacht sinds het uitkomen van het rapport van de Interdepartementaal Beleidsonderzoek van de werkgroep Vogel- en Habitatrichtlijn 'Nederland op slot? (IBO, 2003). Verschillende partijen meenden dat het onmogelijk zou worden om (nieuwe) activiteiten in en rond natuurgebieden te realiseren en dat Nederland 'op slot' zou gaan als gevolg van de implementatie van het strikte Europese natuurbeleid. Beperkingen zouden bijvoorbeeld zijn dat het bestaande gebruik niet kan worden voortgezet en de voorwaarden voor compensatie te strikt zijn. Ook ervaren betrokkenen de richtlijnen als een beperking voor natuurontwikkeling en een te eenzijdige nadruk in de soortenbescherming op het absolute belang van populaties. In deze studie wordt niet specifiek ingegaan op legitimiteit en transparantie van de Europese en nationale besluitvorming. Wel zal worden ingegaan op hoe de implementatieprocessen verlopen en op het waar en hoe door Nederland beleidsruimte wordt gezocht en benut, om aan de maatschappelijke behoefte te participeren te voldoen.

---

<sup>1</sup> Dit white book of Governance was bedoeld om de kloof met de burger te verkleinen door legitimiteit en transparantie van de Europese en nationale besluitvorming te bevorderen

### **Wetenschappelijke relevantie**

De wetenschappelijke belangstelling die als gevolg van die toenemende vervlechting van Europees, nationaal en regionaal beleid naar boven is gekomen concentreert zich op de aard en de wederzijdse invloed van de Europese en nationale besluitvormingsprocessen. Allereerst is sinds de jaren '90 de rol en positie van nationale overheden in de Europese Unie, als gevolg van het voortschrijdende proces van Europese integratie, zowel in het wetenschappelijke debat als in het gros aan 'European Studies', meer en meer centraal komen te staan. Aannemende dat lidstaten tot op zekere hoogte de ruimte hebben om milieुरichtlijnen, lidstaatspecifiek te implementeren en er dus sprake is van zogenaamde beleidsruimte, richt onderhavige exploratieve studie zich op de wijze waarop die beleidsruimte in de implementatiefase van milieुरichtlijnen wordt benut. Daarmee sluit deze studie aan bij het thema 'opportunity-structure nationale overheden' dat in de sub-discipline van 'International Relations Theory' wordt bestudeerd. Het thema 'europeanisering van het beleidsveld milieu' staat sterk in de belangstelling, getuige de publicaties (Kuindersma en Kistenkas, 2004; Verschuuren en Van Wijmen, 2002; Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002; Jordan en Liefferink, 2004: 6). In deze studies die aansluiten op de eerste hoofdstroom van de europeaniseringstudies, werd het accent gelegd op de invloed van de EU op nationaal beleid en administratieve structuren, de zogenaamde 'top down' impact van de EU op lidstaten. In tekstkader 1a zijn vier theoretische perspectieven op de rol van overheden in de EU beschreven. In onderhavige studie zullen we aansluiten op de tweede hoofdstroom van europeaniseringstudies en de verbinding leggen met het multi-level perspectief, waardoor de focus van de studie komt te liggen op de wisselwerking tussen beleidsbeïnvloeding door nationale overheden op EU-niveau en de impact van de Europese normen op nationale instituties en het nationaal beleid van de lidstaten. Door dit tweerichtingsperspectief wordt aldus de nadruk gelegd op de interacties tussen het EU-niveau en het nationale lidstaatniveau in de implementatie van richtlijnen.

*Tekstkader 1a: Vier theoretische perspectieven op de rol van overheden in de EU.*

*Kort wordt hier, zonder dat er wordt ingegaan op de Europese theorievorming zelf, ingegaan op de kern van een viertal theoretische perspectieven op de rol van overheden in de EU. De meest klassieke theorie over Europese integratie, 'intergovernmentalism', legt volgens Van Keulen (2006) de nadruk op de centrale en representatieve rol van nationale overheden als "shaper" en "taker" van EU beleid, maar gaat bijvoorbeeld niet in op feedback mechanismen tussen nationale overheden en de EU en de effecten van participatie in Europese beleidsprocessen op de preferenties van actoren op nationaal niveau als gevolg van socialisatie en adaptatie. Een tweede klassieke theorie, 'neofunctionalisme' gaat uit van het idee dat nationale representanten actief op EU niveau een soort collectieve identiteit ontwikkelen, die er toe leidt dat de nationale preferenties in de interactie worden geherdefinieerd.*

*Na een revival van het oude debat over de rol van nationale overheden in EU beleid begin jaren '70, zijn twee nieuwe perspectieven over de interacties binnen de EU en tussen de EU en de lidstaten voren gekomen. Een eerste perspectief maakt gebruik van de theorie over 'multi governance'. De verplaatsing van politieke controle en besluitvorming van het nationale naar zowel het Europese als het sub-nationale beleidsniveau en de ontwikkeling van een 'messy state' staat daarin centraal (Hooghe en Marks, 2001, 4). Ten slotte is in het debat over de rol van nationale overheden in de EU, het perspectief 'Europeanization' in opkomst geraakt. Vanuit dat perspectief wordt de aandacht gevestigd op het feit dat het beleid tegenwoordig niet meer uitsluitend binnen nationale grenzen wordt ontwikkeld, maar eerder en steeds meer op het niveau van de Europese Unie.*

### ***Beleidsmatige relevantie***

Niet alleen in het wetenschappelijke debat, maar juist ook in het Nederlandse beleidsdebat is europeanisering een hot issue. Terwijl Nederland uitermate betrokken is bij de ontwikkeling van dit Europees beleid<sup>2</sup>, lijkt het er echter toch op alsof ze steeds vaker de rol van beleidsuitvoerder<sup>3</sup> vervult. Hoewel lidstaten tot op zekere hoogte de ruimte hebben om milieuriichtlijnen, lidstaatspecifiek te implementeren (Neven et al, 2005), lijkt het er ook op dat het benutten van die beleidsruimte, nogal eens uitloopt op spanningen en conflicten tussen Nederland en de Europese Commissie.

Die conflicten zijn in eerste instantie vooral bij de implementatie van Europese natuuriichtlijnen in Nederland naar voren gekomen, maar later ook bij de andere milieuriichtlijnen. Ze spitsen zich toe op te volgen beleidstrategie, de doelstelling, het toe te passen instrument en de prioritering. Zowel Van den Top & van der Zouwen (2000), Dekker et al (2002) en Neven et al (2005) constateren spanningen tussen de sectorale<sup>4</sup> beleidsontwikkeling op EU-niveau en de integrale gebiedsspecifieke aanpak<sup>5</sup> op nationaal en regionaal beleidsniveau binnen Nederland. De Vogel- en Habitatriichtlijn wordt door hen als weinig geïntegreerd, sterk inhoudelijk en sectoraal gekarakteriseerd. Zij zien dit als een risicofactor bij het ontstaan van implementatieproblemen.

Ook het RIVM (2004) constateert o.a in de Beleidsmonitor Water een spanning tussen de harde resultaatverplichtingen vanuit de EU en zachtere inspanningsverplichtingen in Nederland, getuige het citaat: *"in Nederland is het de praktijk om ambitieuze doelen te stellen met een inspanningsverplichting, zonder harde termijnen en sancties"*. Die spanning, die overigens geen onvermijdelijke noodzakelijkheid hoeft te zijn, is onder andere ook ontstaan, omdat de Europese Commissie in het 'white paper' over 'European Governance' tegelijkertijd een veel meer integraal en procedureel signaal heeft afgegeven (Europese Commissie 2001).

Verscheidende recente studies geven aanwijzingen dat er voldoende mogelijkheden zijn voor het benutting van beleidsruimte in de praktijk. Kistenkas (2005) geeft bijvoorbeeld aan dat andere lidstaten juist op het gebied van EU-natuuriichtlijnen (Habitatriichtlijn) veel creatiever zijn dan Nederland bij het omgaan met de geboden beleidsruimte. Andere onderzoeken lijken ook erop te wijzen dat lidstaten op zoek zijn naar nieuwe wegen om zowel te voldoen aan de doelstellingen van de EU als aan die van de betreffende lidstaat zelf. We zien dat terug in onderzoek naar de implementatie van natuurbeleid uitgevoerd in Duitsland, Denemarken en de UK (Kistenkas & Kuindersma, 2004), in het onderzoek naar imago, integratie en interpretatie van de VHR en in de leerervaringen over de implementatiepraktijk opgedaan in de Zweden UK, Frankrijk, Spanje, Nederland en Hongarije (Neven et al, 2005) en we zien het terug in het onderzoek naar de wettelijke en technische vertaling van enkele richtlijnen naar lidstatelijke wetgeving in Duitsland (Backes et al, 2005).

Niet alleen in andere landen, ook in andere beleidsvelden lijkt er sprake te zijn van het benutten van ruimte. In de Europese Policy Letter North South (2005) wordt bijvoorbeeld vanuit Europa het bestaan van een zekere mate van ruimte op het gebied van multifunctionaliteit aangegeven. Ook blijkt Nederland redelijk succesvol in het benutten van beleidsruimte bij de implementatie van richtlijnen op het gebied van milieu en water. Zo blijkt Nederland op het gebied van het 'grijze' milieubeleid, regelmatig ruimte te benutten bij de

---

<sup>2</sup> ook wel de voorfase in het beleidsproces waarin de lidstaten met elkaar en de Europese instituties onderhandelen in Brussel

<sup>3</sup> ook wel de implementatiefase waar bij het gaat om de wijze waarop richtlijnen in nationale wetgeving worden omgezet (geherdefinieerd en geherinterpreteerd)

<sup>4</sup> Vastleggen doel-middel-relaties (beleid als regelgeving en sturen op resultaat)

<sup>5</sup> integrale gebiedsspecifieke vraagstukken (beleid als leren en sturen op draagvlak).

implementatie van EU-richtlijnen (Lieverink & Van der Zouwen, 2004) en reeds in een vroeg stadium de weg van open, formeel overleg met de Europese Commissie op te zoeken. Dat blijkt het geval bij de richtlijn Verpakking & Verpakkingsafval (94/62/EC), de eerste Dochterrichtlijn Luchtkwaliteit (1999/30/EC), de richtlijn voor luchtvervuiling door grote verbrandingsinstallaties (88/609/EEC) en de Nitraatrichtlijn (91/676/EEC). Genoemd onderzoek naar beleidsruimte in de richtlijnen en naar het benutten ervan ten einde botsingen met de EU te voorkomen, is echter weinig gestructureerd en niet diepgaand genoeg. Juist door een dieper inzicht in de interactieprocessen met Brussel waarin onderhandeld wordt over de te benutten beleidsruimte levert aanwijzingen voor de Nederlandse overheid een weg te vinden om eventuele verschillen tussen het Europese en nationaal beleid te accommoderen en daarmee beleidsbotsingen te voorkomen. Het doel van deze studie is aldus aan te sluiten bij bovenbeschreven debatten en meer inzicht te krijgen in de interactie tussen de Europese Commissie en Nederland en de wijze waarop Nederland de veronderstelde beleidsruimte benut (tekstkader 1b).

*Tekstkader 1b: Relevantie: Doelstelling van het onderzoek.*

**Maatschappij** (nut en noodzaak)

*Voorkomen van beleidsbotsingen*

*Transparantie van kennis en beleidsprocessen*

**Wetenschap** (inzicht)

*Vaststelling aard en omvang beleidsruimte milieuriichtlijnen*

*Inzicht in benutting formele & informele beleidsruimte*

**Beleid** (interventie & advies)

*Handreiking aan Nederland als handelende actor*

## 1.2 Probleemstelling: doel in het onderzoek

In deze paragraaf zullen we de processen die voor dit onderzoek van belang zijn karakteriseren en in theoretisch perspectief uiteen zetten. We hebben laten zien dat we vooral geïnteresseerd zijn in implementatieprocessen van de Europese milieuriichtlijnen in Nederland. Ook hebben we laten zien dat het relevant is te focussen op de interactie tussen Nederland en de Europese Commissie. In subparagraaf 1.2.1 lichten we onze visie en focus op implementatie processen toe. Vervolgens gaan we in subparagraaf 1.2.2. in op het ontstaan van beleidsruimte en interactieruimte. De wijze waarop de interactieruimte door Nederland benut zou kunnen worden en mogelijke uitkomsten daarvan, wordt besproken in paragraaf 1.2.3. We sluiten deze paragraaf af met het doel in het onderzoek, de vraagstelling.

### 1.2.1 Implementatie van EU-richtlijnen

In deze subparagraaf werken we het begrip implementatie nader uit. Ons startpunt is de beleidswetenschappelijke literatuur over implementatie. Volgens het zogenaamde fasenmodel van beleidsprocessen (o.a. Hoogerwerf 1998; Winsemius 1986), wordt implementatie opgevat als de fase na beleidsvaststelling: implementatie lijkt daarmee het onproblematisch toepassen van vastgesteld beleid. Tegenvallende resultaten of onverwachte effecten van beleid worden in die filosofie geduid als beleidsfalen of implementatiegaten. Deze zouden het gevolg zijn van

verkeerde of onvolledige toepassing van beleid of niet eenduidig geformuleerde doelen (o.a. Bressers & Hoogerwerf, 1991).

Deze visie en focus op implementatie vinden we ontoereikend. We hebben daarvoor een aantal redenen. Ten eerste doet dit perspectief geen recht aan contingentie en context-specificiteit. Veel auteurs hebben beschreven hoe transport van beleid of kennis naar een andere context (zoals bij implementatie) onvermijdelijk gepaard gaat met nieuwe onderhandelingen, herdefiniëring en herinterpretaties (Boogerd, 1997; Turnhout, 2003; Turnhout & Leroy, 2004). De conceptualisering van implementatie als herdefiniëring en herinterpretatie heeft belangrijke consequenties voor deze studie. Hiermee wordt onmiddellijk duidelijk dat er bij de implementatie van een richtlijn in principe altijd de mogelijkheid bestaat tot het benutten van ruimte.

In de tweede plaats geven ook de ideeën rond multi-level governance en onderzoek naar beleidsvorming op EU-niveau aanleiding tot kritiek op een te beperkte en in zekere zin te eenvoudige opvatting van implementatie. Auteurs als Hooghe en Marks (2001) benadrukken dat in de Europese Unie verschillende overheids- of bestuurslagen tegelijkertijd betrokken zijn. Hiermee gaat het begrip verder dan traditionele lineaire opvattingen over de relaties tussen bestuurslagen. Ook Huppe en Hill (2004) geven aan dat de fasen in de beleidscyclus (focus) niet eenduidig aan bepaalde bestuurslagen (locus) gekoppeld kunnen worden. Het formuleren van EU-beleid is niet alleen een zaak van Europese actoren, maar net zo goed van nationale, regionale en lokale actoren. Andersom betekent het dat implementatie van EU-beleid niet uitsluitend is voorbehouden aan 'binnenlandse' actoren, maar dat Europese actoren zoals de Europese Commissie, het Europees Parlement en het Europese Hof van Justitie ook betrokken zijn bij de implementatie.

Bovendien wordt door Putnam (1988) en Andersen en Liefverink (1997) aangegeven, dat EU-beleidsvorming een wederkerig karakter heeft. Lidstaten leveren, mede onder invloed van actoren in de binnenlandse context, input voor Brusselse onderhandelingen, terwijl de uitkomst van deze processen geïmplementeerd moet worden in de lidstaten. Beleidsprocessen op Europees niveau en binnen de lidstaat hangen dus nauw met elkaar samen. Het is daarom aannemelijk dat 'binnenlandse' actoren proberen te anticiperen op mogelijke implementatieproblemen door in de onderhandelingsfase op Europees niveau kenmerken van het nationale beleid in te brengen (uploading). Het anticiperen is echter geen garantie voor een probleemloze implementatie. In dit onderzoek richten we ons op de implementatie van EU-richtlijnen in Nederland. We gaan daarbij pragmatisch met het begrip implementatie om (tekstkader 1c).

#### *Tekstkader 1c: Visie en focus op implementatie*

*Implementatie wordt door ons breed opgevat als een fase in beleidsvoering waarin herdefiniëring en herinterpretatie aan de orde zijn, een wederkerig karakter hebben en waarin dus ook in principe de mogelijkheid bestaat tot het benutten van ruimte. Het gaat het om het begrijpen van het proces dat volgt na de vaststelling van de richtlijn. Hoewel wij tevens uitgaan van een multi-level-proces, richten we ons primair op die implementatieprocessen die plaats hebben tussen de nationale overheid en de Europese Commissie. Omdat bij de formele en praktische implementatie van EU richtlijnen de Europese Commissie in eerste instantie de belangrijkste handhavende taken vervult, is deze focus ook gerechtvaardigd.*

## 1.2.2 Het ontstaan van beleidsruimte en interactieruimte

In het voorgaande wordt naast implementatie ook gesproken over beleidsruimte, een begrip dat we in deze subparagraaf nader zullen uitwerken. In de wetenschappelijke literatuur over Europeanisering wordt specifiek aandacht besteedt aan implementatieprocessen in EU-lidstaten. Daarin spelen de concepten 'fit' en 'misfit' een belangrijke rol (o.a. Börzel, 1999; Knill en Lenschow, 2000; Héritier et al., 2001). Genoemde auteurs proberen implementatieproblemen te verklaren aan de hand van de mate van 'passendheid' van EU-vereisten op praktijken in een lidstaat. De belangrijkste vraag die deze onderzoekers proberen te beantwoorden is hoe de implementatie van Europees beleid leidt tot veranderingen in inhoud, structuur en stijl van het beleid in de lidstaat. In andere woorden: hoe 'Europeaniseert' het al bestaande beleid in de lidstaat? Deze vraag staat niet centraal in dit onderzoek. Wij zijn geïnteresseerd in de vraag hoe lidstaten in de implementatiefase de ruimte proberen te benutten.

Deze ruimte is niet een ruimte die op voorhand kan worden gelokaliseerd, bijvoorbeeld in een richtlijn. Het betreft ruimte die in interactie ontstaat en benut wordt. Hoe die ruimte eruit ziet en waar deze kan worden gelokaliseerd is afhankelijk van de context van interactie en die situatie zal dus waarschijnlijk voor iedere casus verschillend zijn. Wel is het zo dat het EG verdragsartikel 249 over richtlijnen, dat gebaseerd is op het subsidiariteitsprincipe<sup>6</sup>, centraal staat in de Europese Unie. Het zou de soevereiniteit van de lidstaat moeten beschermen en daarmee zou het EU-beleid ruimte moeten bieden aan de lidstaten voor eigen invulling en implementatie van EU-beleid.

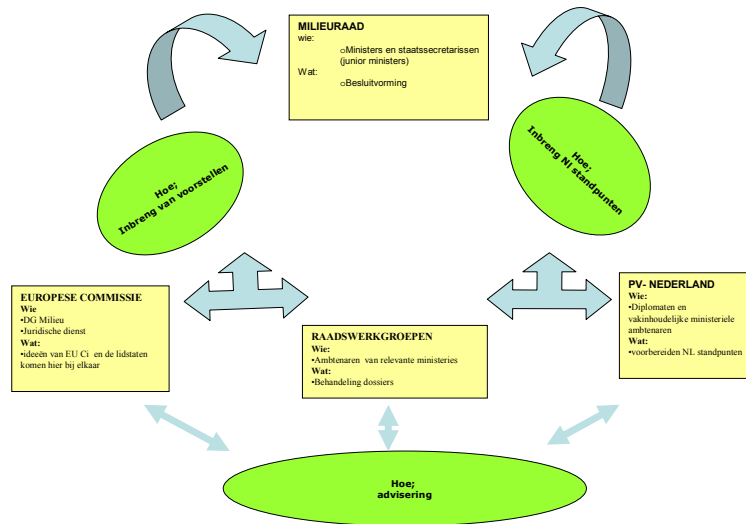
Aan de ene kant is die ruimte een sociaal systeem waarin die interacties zich afspelen. In ons onderzoek richten we ons dan ook op de structuur van de (in) formele interacties tussen de nationale overheid en de Europese Commissie. De verbinding in dit sociale systeem komt tot stand op basis van gemeenschappelijke normen en waarden en een afgesproken systeem of reglement voor overleg tussen partijen. Behoudens een enkel hoog gevoelig dossier<sup>7</sup>, geldt in het algemeen voor het EU-milieu- en natuurbeleid dat de Europese Commissie voorstellen maakt en de Milieuraad daarover beslist. In de Milieuraad komen ministers en staatssecretarissen ('junior ministers') van alle lidstaten bijeen. Hoewel ministers en staatssecretarissen daar formeel niet met de Europese Commissie aan tafel zitten, is het wél de plaats waar de ideeën van de Europese Commissie en die van de lidstaten bij elkaar komen. De inbreng van Nederlandse standpunten in de Milieuraad wordt altijd voorbereid door diplomaten en vakinhoudelijke ministeriële ambtenaren in de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland in Brussel. Vaak gaan dossiers heen en weer tussen de verschillende niveaus

---

<sup>6</sup> Het beginsel houdt in dat de Europese Unie bevoegd is op te treden en regels te stellen (...) indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en vanwege de omvang of gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden verwezenlijkt (...) (artikel 5 EG-Verdrag). Dit principe zou de soevereiniteit van de lidstaat moeten beschermen en daarmee zou het EU beleid ruimte moeten bieden aan de lidstaten voor eigen invulling en implementatie van EU beleid. Ook de EU richtlijnen (art. 249 EG-verdrag) zijn in principe gebaseerd op dit subsidiariteitsprincipe. Artikel 249 van het EG-Verdrag bepaalt dat een richtlijn verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij is bestemd, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. Het resultaat moet worden verwezenlijkt door omzetting van de bepalingen uit de richtlijn in het nationale recht. Anders dan de overige vormen van EU-regelgeving, zoals verordeningen, gaat de rechtsfiguur van de EU-richtlijn uit van een nadere omzetting en uitwerking door de lidstaat. Hieruit kunnen we afleiden dat richtlijnen, meer dan welke andere EU-regelgeving ook, in principe mogelijkheden zouden moeten geven voor een eigen lidstatelijke invulling en implementatie.

<sup>7</sup> Deze worden niet systematisch bediscussieerd in werkgroepen of in het comité van de permanente vertegenwoordigers van de lidstaten (COREPER).

en worden uit proposals, passages geknipt, treedt er een versnelling op vanwege politiek druk, of worden dossiers gesloten om hernieuwde aandacht te krijgen bij een nieuw voorzitterschap van de Europese Commissie (figuur 1.1). In bijlage 1 is de hoofdstroom van de interactiestructuur van de Europese besluitvorming weergegeven (Wallace & Wallace, 1999; Van Schendelen, 2004).



Figuur 1.1: Interactiestructuur Europese besluitvorming

Aan de andere kant wordt de ruimte die is ontstaan benut door verschillende partijen die met diverse doelstellingen aan die interacties deelnemen. In die interactiesituaties wordt men geconfronteerd met verschillende opvattingen. Doordat deelnemers anders naar dezelfde situatie kijken, ontstaat er een bewustwordingsproces en kan er verschil in emotie en verwachting worden opgeroepen. Op grond van dit soort waarnemingen en gevoelens, gaan partijen anders handelen (tekstkader 1d). Het besef dat men zich in een problematische situatie bevindt roept in principe aldus de mogelijkheid op, te kiezen die ruimte te betreden, te benutten en ermee te leren omgaan. Men kiest als het ware een bepaalde strategie die mede wordt bepaald door de situatie (kenmerken van het conflict en het verwachte gedrag van de ander) en door de partijen zelf (de persoonlijke neigingen en bewuste motieven).

*Tekstkader 1d: Opvattingen van abstract naar fundamenteel*

*Sabatier & Jenkins-Smith (1999) onderscheiden drie soorten opvattingen die van heel abstract en fundamenteel naar heel concreet worden geordend en waarbij wordt aangenomen dat de fundamenteelere opvattingen leidend zijn voor de meer specifieke. Allereerst zijn daar de zogenaamde 'deep core beliefs', algemene fundamentele ontologische en normatieve opvattingen over issues als vrijheid, gelijkheid en dergelijke. Vervolgens zijn er de 'policy core beliefs', meer specifieke opvattingen over prioriteiten in waarden (hoe belangrijk zijn milieu en natuur), oorzakelijke relaties (wat is de belangrijkste oorzaak van natuurverlies) en over interventies (wie is verantwoordelijk en hoe moeten problemen worden opgelost). De derde, meest specifieke, laag wordt gevormd door zogenaamde secondary aspects, specifieke opvattingen over specifieke problemen (aard, ernst, oorzaken en oplossingen). Volgens Sabatier & Jenkins-Smith (1999) zijn de deep core beliefs het moeilijkst om te veranderen en de secondary aspects het makkelijkst.*

### 1.2.3 Het benutten van de interactieruimte: strategie en uitkomsten

Welke mogelijke beïnvloedings- en benuttingstrategieën zich kunnen voordoen of zijn voorgekomen is onderdeel van deze exploratieve studie. Vanuit de bovengenoemde EU-studies en de daarin toegepaste perspectieven op de rol van Nederland in de EU en op beleidsvormingsprocessen in het algemeen, wordt verschillend aangekeken tegen de mogelijkheden deze interactieruimte te betreden en te benutten. Volgens March en Olson (1989) en Aspinwall en Scheider (2001), beide gebruik makend van het neo-institutioneel perspectief op beleidsvorming, zijn zowel politieke als beleidsmatige uitkomsten het resultaat van strategische interacties van (groepen) van actoren: overheden en supra- sub- en non-gouvernementele actoren. Deze individuen en organisaties proberen gewenste uitkomsten op EU-niveau te bereiken door hun behoeften, belangen en preferenties te 'up-loaden' en een onderhandelingspositie te krijgen.

In de EU-context, worden deze preferenties door representanten van overheden in de vorm van onderhandelingsposities geformuleerd en gepresenteerd, ten einde het gat tussen preferenties, posities en uitkomsten te dichten. Volgens March en Olson (2005) is het vanuit dit perspectief gezien relevant de formele en informele regels, praktijken en normen te bestuderen, die het handelen van actoren beperken dan wel verruimen. Volgens Wallace and Wallace (1996, 32) ligt het onderhandelingsproces "at the heart" van een multilateraal beleidsproces dat is gebaseerd op de principes van consensus, coöperatie, compromissen en compensatie (Rood, 2001 in Van Keulen, 2006). We schetsen hier twee uiterste mogelijkheden die als mogelijke uitkomsten van onderhandeling (conflicthantering) kunnen worden gezien: accommodatie en botsing.

#### ***Accommodatie***

Accommodatieprocessen zijn processen waarin actoren bestaande verschillen en belangen proberen te leren kennen en ook erkennen. Bij accommodatie zijn de verschillen niet zozeer verdwenen of opgelost maar gepacificeerd. Het begrip accommodatie komt uit de politicologische literatuur en meer in het bijzonder uit het werk van Lijphart (1968). In zijn analyse van besluitvormingsprocessen in de verzuilde Nederlandse maatschappij van de vorige eeuw beschrijft hij de term als volgt: (...) *the term accommodation is used here in the sense of settlement of divisive issues and conflicts where only a minimal consensus exists. Pragmatic solutions are forged for all problems [...] There must be a minimum of agreement [...] it does contain the crucial component of a widely shared attitude that the existing system ought to be maintained [...] (...)*.

Een typische accommodatie uit die tijd had betrekking op de rol van de kerk en de staat bij het onderwijs. De uitkomst van dit proces kennen we nu als de vrijheid van onderwijs. Dit houdt in dat naast openbaar onderwijs ook bijzonder (katholiek en protestant) onderwijs vrijelijk opgericht kon worden en dat beide konden rekenen op staatsfinanciering. Hier wordt duidelijk dat het hier gaat om een uitkomst van een proces dat gericht is op het in stand houden van het huidige systeem en het leren kennen en het respecteren van de huidige verschillen wat betreft beleidsdoelen en prioriteiten ('agreement to disagree'). Problemen tussen actoren worden niet zozeer opgelost maar gepacificeerd. Accommodatie kan worden aangetroffen in omstandigheden waar zowel pluraliteit als het nastreven van stabiliteit aan de orde is. Daarnaast gaat het veelal om relatief besloten onderhandelingen waar alleen een bepaalde (bestuurlijke, politieke, professionele of wetenschappelijke) elite toegang toe heeft.

Ook in de literatuur rond de relatie tussen wetenschap en beleid wordt het begrip gebruikt (Hisschemöller et al., 1997; Turnhout, 2003). Turnhout (2003) beschrijft bijvoorbeeld hoe



wetenschappers het Waddenbeleid konden accommoderen door intensief overleg en de ontwikkeling van een set ecologische doelstellingen die pasten zowel bij hun eigen wetenschappelijke visie op de Waddenzee als bij een internationaal onderhandelingsproces. Een ander treffend voorbeeld wordt gegeven door Haas (1989). Hij beschrijft hoe zijn 'epistemic communities', bestaande uit wetenschappers en professionals afkomstig uit verschillende landen, zeer succesvol waren door de ontwikkeling van een gedeelde definitie van vervuiling. Deze definitie pacificeerde wetenschappelijke geschillen over wat er precies aan de hand is in de Middellandse zee. Hierdoor konden de gemeenschappelijke politieke doeleinden binnen de 'epistemic community' worden verwezenlijkt. Jordan & Liefferink (2004) geven aan dat accommodatie aan de orde is als de lidstaat zijn beleid aanpast terwijl tegelijkertijd de kern van het beleid onaangetast blijft. Het gaat dan om een oppervlakkige wijziging terwijl het beleidsparadigma in tact blijft. Op deze wijze kunnen wij accommodatie herkennen (tekstkader 1e).

*Tekstkader 1e: Accommodatie*

*Bij accommodatie is er sprake van overleg om elkaars standpunten te leren kennen. Verschillen blijven echter bestaan, maar zijn ze gepacificeerd en als zodanig niet langer problematisch.*

**Botsing**

Accommodatieprocessen zijn aldus processen waarin actoren bestaande verschillen en belangen proberen te leren kennen en ook erkennen. Maar het is te makkelijk om ervan uit te gaan dat actoren door middel van interactie zullen komen tot wederzijdse aanpassingen van percepties, doelen, middelen inzet en gebruik van regels, zoals wordt verondersteld in de beleidsarrangementen theorie (Van Tatehove, 1993; Klok, 1993: 75-78; Van Tatehove en Leroy, 1995). Ook al vindt veelvuldig interactie plaats, daarmee is nog niet gegarandeerd dat actoren elkaar dusdanig gevallen zijn dat ze bereid zijn hun doelen bij te stellen ten behoeve van de doelen die anderen nastreven. Er ontstaat dan een 'machtstrijd' om de eigen probleemdefinitie op de beleidsagenda te krijgen of om de selectie van beleidsinstrumenten, de selectie van actoren die worden betrokken, of de legitimiteit van het beleid zelf.

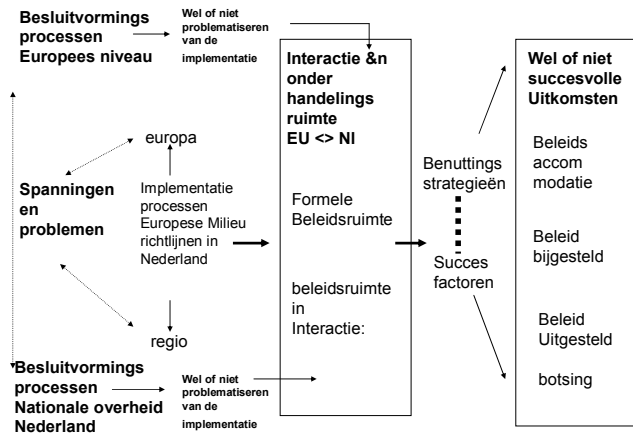
In tegenstelling tot accommodatie is in het geval van botsing pacificatie van verschillen dus niet mogelijk. Partijen in het sociale systeem komen vanwege het onverenigbaar zijn van doelstellingen die worden nagestreefd of van waarden die worden gehuldigd, in conflict. Een conflict is dus niet alleen een botsing, maar het is ook een situatie, namelijk een situatie die een botsing mogelijk maakt. De spanning die essentieel is voor een conflict komt tot uitdrukking in diverse dilemma's, bijvoorbeeld wanneer concessies te doen, wanneer de poot stijf houden en om het nauwkeurig doceren en timen van competitie en coöperatie. Conflicten vormen niet alleen tegenstellingen tussen partijen maar ook binnen iedere partij. Hoe herkennen we botsing in dit onderzoek? (tekstkader 1f.)

*Tekstkader 1f: Botsing*

*Een botsing kan bijvoorbeeld blijken uit de wijze waarop men met conflicten omgaat. Bijvoorbeeld het indienen van klachten of het opstarten van een inbreukprocedure. Uiteindelijk kan het uitmonden in een procedure bij het Europese Hof van Justitie.*

## 1.2.4 Vraagstelling: Doel in het onderzoek

Op basis van de theoretische uitwerking van het doel van het onderzoek en de operationalisatie van een aantal belangrijke begrippen uit de probleemstelling, vatten we hier een aantal ver- en vooronderstellingen nog eens samen in een conceptueel model en formuleren wij het doel in het onderzoek (figuur 1.2).



Figuur 1.2: Conceptueel model

We gaan er op basis van de stand van wetenschap en het huidige debat in politiek en beleid ervan uit dat implementatieprocessen van Europese richtlijnen breed in de belangstelling staan. Verder is geconstateerd dat het verloop van de implementatieprocessen van de vier milieurichtlijnen: VHR, Nitraatrichtlijn, KRL en KRW in Nederland, niet eerder aan een systematisch onderzoek onderhevig is geweest is en dat het tot nu toe ontbreekt aan inzicht in de elkaar wederzijds beïnvloedende besluitvormingsprocessen van de Europese Commissie en nationale overheden van de lidstaten als het gaat om de implementatie van Europese richtlijnen. Onze eerste onderzoeksvraag luidt dan ook:

### 1 Hoe verlopen de implementatieprocessen van Europese milieurichtlijnen?

Daarnaast gaan we ervan uit dat lidstaten tot op zekere hoogte de ruimte hebben om milieurichtlijnen, lidstaatspecifiek te implementeren. Bij dat lidstaatspecifieke proces komt de nationale overheid klem te zitten tussen Europa en de regio. Over conflicten die daardoor ontstaan wordt druk onderhandeld en beleidsruimte geclaimd in de interactie tussen de Europese Commissie en vertegenwoordigers van Nederland. De tweede onderzoeksvraag luidt:

### 2 In hoeverre kunnen we in de implementatie van de milieurichtlijnen interacties gericht op het benutten van ruimte, herkennen?

Verder nemen wij aan dat in de interactieruimte en bij de onderhandelingen tussen de Europese Commissie en Nederland, verschillend wordt omgegaan met het benutten van de beleidsruimte door Nederlandse representanten. Onderhandelingen zijn erop gericht de spanningen en de daaruit voortvloeiende conflicten tussen Europa en Nederland op te lossen. Leiden die onderhandelingen tot beleidaccommodatie of bijstelling, uitstelling of wijziging van Europees beleid dan spreken we van een succesvolle implementatiestrategie.

### **3 Wat zijn de uitkomsten van deze interactieprocessen en welke ‘succes- en faalfactoren’ kunnen worden onderscheiden.**

Tot slot nemen wij aan dat we op basis van een vergelijkende analyse van deze interactieprocessen die plaatsvinden in de implementatie van de vier richtlijnen leerpunten kunnen optekenen.

### **4 Welke *richtlijnen* voor beleid en onderzoek kunnen we voor toekomstige implementatieprocessen genereren?**

## **1.3 Aanpak van het onderzoek**

### **1.3.1 Onderzoeksbenadering**

Allereerst willen we benadrukken dat het voorliggende onderzoek exploratief van aard is. Het gaat om het onderzoeken en beschrijven van implementatieprocessen en hun uitkomsten. Verder hebben we door het gebruikte theoretische perspectief laten zien dat ruimte ontstaat in processen van interactie tussen de Europese Commissie en de actoren die handelen als vertegenwoordigers van de lidstaten van de Europese Unie. Dit betekent ook dat locatie, aard en benutting van ruimte alleen in deze context van interactie begrepen kunnen worden. Om meer inzicht te krijgen in de benutting van ruimte is het dus nodig om concrete praktijken te bestuderen.

Een benadering die gebruik maakt van kwalitatief case studie onderzoek is daarvoor geschikt. Een case studie benadering betekent onderzoek naar concrete praktijken waarbij de verschillende relevante factoren in hun samenhang worden gezien. Hiermee wordt recht gedaan aan de contextspecificiteit van het onderwerp van onderzoek (Yin, 1994). Om uitspraken te kunnen doen van meer algemene aard over ruimte en benutting van ruimte is het nodig meerdere case studies te bestuderen en die onderling te vergelijken.

### **1.3.2 Onderzoeksstrategie en methoden van onderzoek**

Om de in paragraaf 1.3 geformuleerde vragen te kunnen beantwoorden, hebben we een meervoudige onderzoeksstrategie ontworpen waarin verschillende onderzoeksmethoden en instrumenten in combinatie zijn gebruikt. De toepassing van die triangulatie in het onderzoek geeft een groter houvast ten aanzien van de geldigheid en betrouwbaarheid van de door ons uitgewerkte begrippen en resultaten uit het onderzoek.

*Allereerst* hebben we een secundaire analyse uitgevoerd op bestaande documenten en literatuur om inzicht te verkrijgen in het ontstaan en de inhoud van de vier Europese richtlijnen, om een beeld te ontwikkelen over de implementatieproblematiek die is ontstaan in de interactie tussen Nederland en de Europese Commissie en om de hoofdlijn van het verloop van dit implementatieproces te schetsen. Deze studie maakte het mogelijk de *eerste* onderzoeksvraag te beantwoorden en de interactiekwesties en – situaties te duiden.

In de *tweede* plaats hebben we voor iedere richtlijn een of enkele relevante en betrokken personen geïnterviewd die ons nader konden informeren over het precieze verloop van die interacties. Door deze interviews hebben wij tevens de door de respondenten gepercipieerde

interacties kunnen optekenen en inzicht gekregen in de wijze waarop en in hoeverre zij beleidsruimte hebben herkend en actief benut. Om een antwoord te krijgen op de *tweede* vraag van ons onderzoek hebben wij onze secundaire analyse voorgelegd aan deze respondenten en hen gevraagd met ons de witte vlekken in het verloop van die interacties nader in te vullen. Een lijst met geïnterviewde personen treft u aan in bijlage 2.

In de *derde* plaats hebben we een vergelijkende casus analyse uitgevoerd om een antwoord te vinden op de *derde* vraag van ons onderzoek. Door te kijken naar overeenkomsten en verschillen in de interactiepatronen bij de vier implementatieprocessen van de Europese milieuriichtlijnen ontdekten wij de toepassing van verschillende strategieën om beleidsruimte te benutten. Tevens hebben we de succesvolste benuttingstrategieën geanalyseerd om er aanwijzingen uit te filteren die iets zeggen over de voorwaarden om toekomstige botsingen bij de implementatie van de richtlijnen te voorkomen

Tot *slot* hebben we met relevante Nederlandse deskundigen uit beleid en onderzoek gereflecteerd op de resultaten en aanbevelingen van dit onderzoek (zie lijst met klankbordgroepleden in bijlage 3). Op deze wijze is tegemoet gekomen aan zowel het kwalitatieve en exploratieve karakter van dit onderzoek als mede ook aan het gegeven dat een onderzoekproces ook een leerproces is. Bovendien hebben wij getracht de aanbevelingen voor beleid en onderzoek in een breder theoretisch en beleidsmatig perspectief te plaatsen. Daarmee hebben wij een antwoord kunnen geven op de *vierde* onderzoeksvraag uit ons onderzoek. Het resultaat hiervan is weergegeven in een richtlijn voor beleid.

### 1.3.3 Object van onderzoek en casus selectie

In dit onderzoek staan vier milieuriichtlijnen van de Europese Unie centraal (casus). We beperken ons tot de implementatie ervan in Nederland. Deze beperking tot Nederland legitimeren we op basis van relevantie en haalbaarheid van het onderzoek. Twee criteria zijn van belang voor de selectie van de casus. Er moet sprake zijn van (1) implementatie van een EU-richtlijn in Nederland en (2) interactie tussen Nederlandse actoren en de Europese Commissie met betrekking tot de implementatie van de richtlijn. Bij deze implementatieprocessen zijn we naast het benutten van ruimte geïnteresseerd in mogelijke uitkomsten. Extreme uitkomsten zijn benoemd in termen van botsing en accommodatie. Naast de bovenstaande twee inhoudelijke criteria, spelen ook pragmatische overwegingen een rol in de uiteindelijke keuze van cases. Aanvullende criteria zijn (3) beschikbaarheid van bronnen (beleidsdocumenten, onderzoeksrapporten, informanten en respondenten) (4) actualiteit van de richtlijn in politiek en beleid (5) beschikbare tijd binnen het onderzoeksproject. We stellen vier richtlijnen voor de casus voor:

- 1 *De implementatie van de Vogel en Habitatrichtlijn.* Gezien de problematiek beschreven in de probleemstelling is dit een zeer voor de hand liggende keuze. Deze casus dient in de eerste plaats als verdere illustratie en onderbouwing van de probleemstelling. De casus richt zich met name op de periode vanaf de jaren tachtig tot 2000. Wat betreft de periode vanaf 2000 nemen we wel de feitelijke ontwikkelingen mee maar we hebben daarover geen uitgebreide literatuurstudie gedaan of interviews afgenomen.
- 2 *De implementatie van de Nitraatrichtlijn.* Nederland heeft geprobeerd om de implementatie van deze richtlijn in overeenstemming te brengen met het huidige beleid en het Mineralen Afgifte Systeem (MINAS). Daarover is ook interactie geweest met de Europese Commissie. We zullen deze interacties bekijken vanaf de periode begin jaren negentig tot aan juli 2005.

- 3 *De implementatie van de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit.* De periode van eind jaren negentig tot eind 2005 zal centraal staan in deze casus. Problemen met de implementatie van deze richtlijn zijn uitgebreid in de kranten beschreven. Er is hier zeker sprake geweest van interactie. Nederland heeft uitstel aangevraagd en getwijfeld aan de haalbaarheid van de richtlijn.
- 4 *De implementatie van de Kaderrichtlijn Water.* Problemen met de implementatie van deze richtlijn hebben vooral met de complexe verantwoordingsstructuren in Nederland te maken. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat lijkt in te zetten op een zogenaamd Pragmatische implementatie (ontstaan in Praag, 2005). Het is de vraag hoe zij het met veel inspanningen gedragen nationaal beleid wil afstemmen met Brussel. Interactie tussen Nederland en de Europese Commissie is zeker aanwezig omdat de implementatie voor een groot deel op internationaal niveau wordt uitgewerkt. De periode vanaf 2000 tot eind juni 2005 is relevant voor bestudering van deze casus.

### 1.3.4 Analyse strategie

Gegevens maken nog geen wetenschap. Om tot resultaten van enige betekenis te komen hebben we algemene termen en uitspraken nodig, die zoveel mogelijk een geheel vormen. Een zekere systematiek is vereist om begrippen te ordenen en schakels in redeneringen overzichtelijk en controleerbaar te maken (Goudsblom, 1983). Casestudie-onderzoek betekent dat niet van tevoren vastgesteld kan worden welke factoren in de analyse zullen worden meegenomen. Juist de al eerder benadrukte contextspecificiteit betekent dat de casus studies onderling zodanig verschillend zullen zijn dat ze nooit één op één te vergelijken zijn. Systematiek wordt nagestreefd door bij de analyse van gegevens gebruik te maken van het theoretisch perspectief uit paragraaf 2.1. In die vergelijkende analyse kijken we zowel naar de structuur en naar het verloop van de interacties tussen Nederlandse overheid en de Europese Commissie, als naar het voorkomen van strategieën en uitkomsten die in de interactieruimte worden benut. Daarmee krijgt onze analyse op vier niveaus aandacht (tekstkader 1g).

De eerste twee niveaus van analyse zijn te vinden in de samenvatting van de casus-beschrijvingen. In die samenvattingen wordt een antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag. De tweede twee niveaus zijn te vinden in par. 6.3 en 6.4. Het is immers ook nodig dat we de beschrijvingen kunnen interpreteren. Op basis van deze analyse kan een antwoord gegeven worden op de tweede en derde vraag van ons onderzoek. Ten slotte is het van belang te kunnen leren. Daarom maakt het uit na te gaan op basis van welke principes en met welke houding uiteindelijk welke keuzes tot succes hebben geleid. Op basis van deze analyse wordt ten slotte een antwoord gegeven op de vierde vraag uit ons onderzoek.

#### *Tekstkader 1g. Analyseniveaus*

*Op het eerste niveau van analyse gaat **het wat** van het verloop van het implementatie proces en de analyse van externe oorzakelijke factoren als (1) historie, context, gebeurtenissen die bepalend zijn voor een keuze; ruimte opzoeken (2) het (de) conflict(en) dat aanleiding is voor de interacties (3) het doel dat wordt nagestreefd bij het benutten van de interactiesituatie (4) het doel achter het doel ofwel de normen en waarden, dan wel idealen die in de situatie spelen. Zo kan men het eens zijn over duurzame natuurbescherming, maar niet over de vraag of de Europese richtlijn daarvoor een goed kader is.*

*Op het tweede niveau van analyse gaat over het hoe betrokken partijen de interactie benutten. Ook hier gaat het om een aantal oorzakelijke factoren die samenhangen met de denkbeelden en verwachtingen van ambtenaren en bestuurders van de Europese commissie en Nederland.*

*Op het derde niveau van analyse gaat over het waarom van de tegenstellingen die in die denkbeelden van partijen naar voren komen. Waar gaat het precies over, welke norm wordt door wie te hoog of te laag bevonden; waar zit bij wie de weerstand, waar de affiniteit?*

*Op het vierde niveau van analyse ten slotte gaat het om de principes die ten grondslag liggen aan de keuze om wel of niet te problematiseren en de keuze voor de wijze waarop de ruimte kan worden benut.*

## **1.4 Leeswijzer**

In dit eerste hoofdstuk is aandacht besteed aan de probleemstelling en aanpak van het onderzoek. De opbouw van het rapport is verder als volgt.

In de hoofdstukken twee t/m vijf wordt in een beschrijving van de respectievelijke casus Vogel- en Habitatrichtlijn, de Nitraatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit en de Kaderichtlijn Water, ingegaan op de structuur en de aard en het verloop van de interacties tussen Nederland en Brussel. De hoofdstukken worden afgesloten met korte samenvatting en een richtlijnspecifiek antwoord op de eerste vraagstelling van het onderzoek.

Hoofdstuk zes bevat het resultaat van analyse en reflectie. Naast een overzicht van de verschillende interactieprocessen en -uitkomsten per richtlijn, worden beïnvloedingspatronen en benuttingstrategieën geëlaboreerd, en een antwoord gegeven op de tweede, derde en vierde onderzoeksvraag.

We sluiten dit rapport in hoofdstuk zeven af met een samenvatting van de conclusies en aanbevelingen voor onderzoek en beleid.

## 2 Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR)

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het proces van implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) behandeld. Nadat de aanleiding en inhoud van de VHR kort zijn beschreven (paragraaf 2.2), gaan we in op interacties die hebben plaatsgevonden tussen de Nederlandse overheid en de Europese Commissie. Daarvoor schetsen we eerst de formele structuur waarin de interacties plaatsvinden (paragraaf 2.3). Vervolgens schetsen we een chronologisch verloop van de interacties in het implementatieproces. De casus beschrijving in paragraaf 2.3 is vooral gebaseerd op beschikbare literatuur over de implementatie van de VHR in Nederland tot en met het jaar 2000. Aanvullend hebben we een gesprek gevoerd met een ambtenaar van LNV. Voor zover het de periode vanaf 2000 betreft nemen we wel de feitelijke ontwikkelingen mee, maar hebben we geen uitgebreide literatuurstudie en interviews verricht om ontstane implementatieproblemen te begrijpen en te verklaren.

### 2.2 Aanleiding en inhoud van de Vogel - en Habitatrichtlijn

In de afgelopen decennia zijn veel leefgebieden (habitats) in de landen van de Europese Unie verslechterd waardoor een groeiend aantal dier- en plantsoorten zeldzaam is geworden en met uitsterven wordt bedreigd. Aanleiding voor de Vogelrichtlijn<sup>8</sup> vormde het publieke en politieke ongenoegen over de jaarlijkse slachting onder trekvogels in de Zuidelijke lidstaten in de jaren '70. Het doel van de richtlijn is de bescherming en instandhouding op lange termijn van alle natuurlijke in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten. Om haar doel te bereiken dwingt de richtlijn allereerst tot het treffen van maatregelen op het gebied van het bejagen en doden van vogels en de handel in vogels. Daarnaast moeten ook maatregelen worden genomen voor het instandhouden van verschillende vogelsoorten en voor het instandhouden en beschermen van leefgebieden (habitats) van vogels. Wat betreft dit laatste vervangt de Habitatrichtlijn een deel van die verplichtingen.

De aanleiding voor de Habitatrichtlijn is gelegen in de onvrede onder natuurbeschermers, beleidsmakers en politici over het uitblijven van bescherming van flora en fauna door internationale conventies. De Habitatrichtlijn<sup>9</sup> heeft als doel het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europees grondgebied van de lidstaten. Om dat doel te realiseren moeten maatregelen worden genomen waardoor natuurlijke leefgebieden en de wilde dier- en plantsoorten in een gunstige staat van instandhouding worden behouden of hersteld. Daarbij wordt wel rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met bijzondere regionale omstandigheden.

De kern van de Vogel- en Habitatrichtlijn is het realiseren van de duurzame instandhouding van soorten en habitats. De Vogelrichtlijn is voorgesteld op 20 december 1976 en is vastgesteld op 2 april 1979. Gelijktijdig stelde de Raad van de Europese Unie een resolutie vast waarin de lidstaten werd verzocht de Europese Commissie binnen twee jaar op de hoogte te brengen

---

<sup>8</sup> 79/409/EEG Richtlijn inzake het behoud van de vogelstand.

<sup>9</sup> 92/43/EEG Richtlijn inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

van de aangewezen speciale beschermingszones, watergebieden en overige gebieden van belang voor de bescherming van vogelsoorten. April 1981 was de formele implementatietermijn van twee jaar voor de aanmelding en vaststelling van gebieden onder de Vogelrichtlijn aldus verstreken. Na de vaststelling zijn de bijlagen van de richtlijn herhaaldelijk gewijzigd. De Habitatrichtlijn is voor het eerst voorgesteld op 21 september 1988 en is uiteindelijk vastgesteld op 22 juli 1992. Een nationale lijst met aan te wijzen gebieden moest in 1995 bij de Europese Commissie aangemeld worden, terwijl de Commissie een communautaire lijst van gebieden in 1998 zou vaststellen. In 2004 zouden de speciale beschermingszones dan daadwerkelijk moeten zijn aangewezen door de lidstaten. Naast deze deadlines, zijn er geen harde data in de richtlijn vastgelegd voor de duurzame instandhouding van soorten en habitats.

Het toepassingsbereik van de Habitatrichtlijn gaat verder dan dat van de Vogelrichtlijn. De Habitatrichtlijn heeft betrekking op een groot aantal dier- en plantsoorten en type leefgebieden. Tevens legt de Habitatrichtlijn de lidstaten verplichtingen op die overeenkomen met de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Bern inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk milieu in Europa. Verder draagt de Habitatrichtlijn bij aan implementatie van het Verdrag inzake biologische diversiteit. De belangrijkste verplichting die voortvloeit uit de VHR is het aanwijzen van speciale beschermingszones (natuurgebieden) door de lidstaten. De gebieden die worden aangewezen onder deze twee richtlijnen worden ook wel Natura 2000 gebieden genoemd. De Habitatrichtlijn bestaat in feite uit twee delen: een gebiedsbeschermingsgedeelte (Bijlage I en II van de Habitatrichtlijn) en een soortenbeschermingsgedeelte (Bijlage IV van de Habitatrichtlijn). De Natura 2000 gebieden worden beschermd overeenkomstig artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Met artikel 7 van de richtlijn worden ook de Vogelrichtlijngebieden onder het beschermingsregime van artikel 6 van de Habitatrichtlijn gebracht.

De internationale verplichtingen die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn in Nederland pas recent doorvertaald naar de nationale wet- en regelgeving, waarbij de formuleringen deels letterlijk (Habitatrichtlijn) en deels in afgeleide vorm zijn overgenomen (Vogelrichtlijn, Verdrag van Bern). In Nederland zijn de soortenbeschermingsverplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn geïmplementeerd in de Flora- en Faunawet en is de wetgeving rondom gebiedsbescherming vastgelegd in de Natuurbeschermingswet (Nb-wet). De vigerende Natuurbeschermingswet stamt uit 1968.

De bescherming, die geldt vanaf het moment dat de richtlijngebieden op de communautaire lijst staan behelst vier onderdelen:

- Lid 1 Voorziet in het treffen van de noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen en is hoofdzakelijk gericht op positieve en proactieve ingrepen. Bijvoorbeeld; beheersplannen gericht op de ecologische vereisten van de natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten.
- Lid 2: Bepaalt dat kwaliteitsverlies en verstoring van soorten moet worden voorkomen. De lidstaten treffen hiervoor preventieve maatregelen.
- Lid 3 en 4: Regelen de beoordeling van plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor richtlijngebieden en treffen de nodige maatregelen om deze gevolgen te voorkomen of te compenseren.

Uit de eerder genoemde deadlines voor aanmelden en vaststellen van Natura 2000 gebieden en de vaststelling van de communautaire lijsten bleek al dat de procedure voor het aanwijzen van gebieden onder de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn verschilt. Voor de Vogelrichtlijngebieden is de aanwijzingsprocedure meteen de eerste stap: de gebieden worden rechtstreeks vastgesteld. De selectie en begrenzing gebeurt op basis van wetenschappelijke



(ecologische) criteria. Na aanwijzing moeten de gebieden goed worden beheerd en beschermd zodat de natuurlijke habitats en soorten in stand blijven. De aangewezen gebieden worden beschermd volgens artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

Voor de Habitatrichtlijnen moet een lidstaat eerst een nationale lijst bij de EC indienen (*aanmelden*). De EC stelt dan aan de hand van deze lijsten in overleg met de lidstaten, voor elk van de zes biogeografische regio's binnen de Europese Unie, een lijst van gebieden van communautair belang vast (*vaststelling*). Nadat die lijst is vastgesteld starten de lidstaten de aanwijzingsprocedure voor de gebieden (*aanwijzen*).

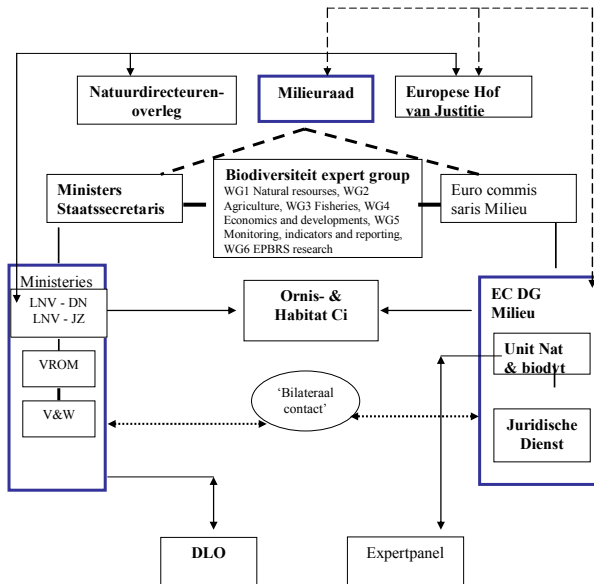
### **Beleidsruimte**

De VHR is een dwingende resultaatverplichting waarop een toezicht van de Europese Commissie geldt. In paragraaf 1.2.2. is aangegeven dat het EU-beleid aan de lidstaten de ruimte biedt voor een eigen invulling om de richtlijn lidstaatspecifiek te implementeren. Formeel gezien zijn er dus mogelijkheden beleidsruimte in de richtlijnen zelf te zoeken. Die beleidsruimte kan worden gevonden worden door gebruik te maken van afwijkingsmogelijkheden in de richtlijnen, de zgn. derogatieregimes. Voor deze uitzonderlijke afwijking moet vooraf goedkeuring van de Europese Commissie zijn gegeven. Zo kan van het soorten beschermingsregime worden afgeweken via de drie criteria van art. 16 HR en art. 9 VR. Voor het gebiedsbeschermingsregime geldt de habitattoets van art. 6 HR in wezen als derogatiemogelijkheid voor de Natura 2000-gebiedsbescherming. Volgens Kistenkas (2005) en Neven et al (2005) hebben sommige lidstaten daadwerkelijk deze ruimte opgezocht door een herinterpretatie en herdefiniëring van criteria van de voor de gebiedsbescherming vaag gedefinieerde ecologische en juridische (sub)criteria als significantie, cumulatie en passende beoordeling of het begrip 'gunstige staat van instandhouding' bij de soortenbescherming. Hierdoor kunnen ook mogelijk ecologische doelen anders worden gesteld. Daarnaast kan beleidsruimte worden gezocht door gebruik te maken van ontheffingsmogelijkheden die de richtlijn biedt (exemption). Deze hoeven niet vooraf door de EC te worden goedgekeurd, maar ze zullen wel achteraf worden beoordeeld. Tot slot zou Nederland beleidsruimte kunnen zoeken in de procedure en in de interactie en het onderhandelingsproces met de Europese Commissie. Hierop zal in paragraaf 2.4. verder worden in gegaan.

## **2.3 Interactiestructuur Nederland en Europese Commissie**

Tijdens de implementatie van de VHR vinden diverse interacties plaats tussen de Europese Commissie en de Nederlandse overheid. De structuur van die interacties is weergegeven in figuur 2.1. Onder de beslissingsbevoegde Milieuraad hangt de raads werkgroep milieu. Natuurbeleid wordt daarbinnen voornamelijk behandeld in de biodiversiteit expert groep. Hierin participeren verschillende ambtenaren van relevante ministeries. Voor Nederland nemen hieraan ambtenaren van het ministerie van LNV deel, maar ook van het ministerie van VROM en V&W. Specifiek voor de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn twee comités opgericht die de Europese Commissie assisteren in de implementatie van de richtlijnen naar aanleiding van technische en wetenschappelijke inzichten: respectievelijk het Ornithologisch Comité en het Habitat Comité. Deze comités worden voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Europese Commissie, DG Milieu. De leden bestaan verder uit ambtenaren van betrokken ministeries van de lidstaten. Voor Nederland gaat het om ambtenaren van de Directie Natuur van het ministerie van LNV. In de comités worden problemen met de implementatie van de richtlijnen en mogelijke amendementen op de richtlijnen besproken. Ze hebben de status van adviserend orgaan aan DG Milieu. Binnen de twee comités bestaat een wetenschappelijke werkgroep met experts uit de verschillende lidstaten. Deze werkgroepen worden voorgezeten door ambtenaren van de lidstaten.

Op EU-niveau bestaat daarnaast het zogenaamde natuur- directeurenoverleg. Deelnemers zijn de voor de VHR implementatie verantwoordelijke hoofden van departementen in ministeries van de lidstaten. Voor Nederland is de directeur Natuur van het ministerie van LNV lid van dit overleg. Net als het Ornis- en Habitatcomité adviseert het directeurenoverleg natuur aan DG Milieu. Het orgaan kent geen formele bevoegdheden om te beslissen over de natuurrichtlijnen.



Figuur 2.1 Interactiestructuur VHR Nederlandse overheid en Europese Commissie.

Naast overleg tussen genoemde overlegorganen is er ook regelmatig bilateraal contact tussen ambtenaren van de verschillende ministeries in Nederland enerzijds (hoofdzakelijk de ambtenaren van de directie Natuur van het ministerie van LNV, maar ook van VROM en V&W) en ambtenaren van de unit nature & biodiversity en de juridische dienst van DG Milieu anderzijds. De aanleiding voor dergelijke interacties is steeds verschillend. Het gebeurt bijvoorbeeld naar aanleiding van specifieke vragen van Nederlandse ambtenaren over de toepassing van de richtlijnen in grote projecten (bijv. Project Mainportontwikkeling Rotterdam). Ook bestaan situaties waarin de ambtenaren van de DG Milieu initiatief nemen als zij schriftelijk of mondeling vragen hebben over hoe Nederland de richtlijnen implementeert, eventueel op basis van klachten van bijvoorbeeld natuur- en milieuorganisaties. Interacties tussen Nederland en DG Milieu kunnen uiteindelijk ontaarden in procedures bij het Europese Hof van Justitie wanneer de laatste Nederland in gebreke stelt voor onvolledige of onjuiste implementatie van de richtlijnen.

## 2.4 Chronologisch verloop interacties Nederland en Europese Commissie

Nederland heeft bij de totstandkoming van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn een actieve rol gespeeld. Zo was Nederland ten tijde van het ontwerp van de Habitatrichtlijn voorzitter van de Europese Raad. Nederland zag mogelijkheden om haar beleidsconcept van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in Europa te introduceren. De speciale beschermingszones uit de richtlijnen zijn inderdaad onderdeel geworden van het Europese Netwerk Natura 2000.

Door de actieve bemoeienis van Nederland bij de totstandkoming van de richtlijnen dacht het ministerie van LNV dat de Nederlandse wet- en regelgeving al voldeed aan de VHR. Maar dat bleek niet het geval te zijn. De implementatie van de richtlijnen in Nederland verliep moeizamer en veel minder voorspoedig dan verwacht, getuige het aantal interacties tussen de Nederlandse overheid en het Europese Hof en de Europese Commissie en de interacties tussen NGO's en de Europese Commissie. Voor dit onderzoek richten we ons in dit stadium op de eerste soort interacties (tekstkader 2a).

*Tekstkader 2a Tijdbalk Implementatie VHR*

<b>Implementatie fase – interacties</b>	<b>Tijdbalk</b>
Vaststelling <b>Vogelrichtlijn</b>	<b>2 april 1979</b>
Formele implementatietermijn aanwijzing VR gebieden	<b>April 1981</b>
1 <sup>ste</sup> tranche 30 VR gebieden	<b>1979-1990</b>
2 <sup>de</sup> tranche 25 VR gebieden	<b>1986-1998</b>
Vaststelling <b>Habitatrichtlijn</b>	<b>22 juli 1992</b>
1 <sup>ste</sup> tranche 27 Habitat gebieden	<b>1996</b>
(*1) Veroordeling door EHvJ – onvoldoende aanwijzen VR gebieden HvJ 19 mei 1998, C-3/96.	<b>19 mei 1998</b>
2 <sup>de</sup> tranche 62 Habitat gebieden	<b>1998</b>
Natuurbeschermingswet '89 gedeeltelijk in werking;	<b>1998</b>
<b>Vogelrichtlijn:</b> Publicatie ontwerprijst en start openbare procedure	<b>1999</b>
Aanmelding 76 Habitatgebieden	<b>1999</b>
(*2) Veroordeling door EHvJ	<b>2000</b>
(*3) Ingebrekestellingen Waarschuwingen en veroordelingen door EHvJ	<b>2001</b>
Wetsvoorstel wijziging NBwet	<b>Juni 2001</b>
Inwerkingtreding Flora en Fauna wet - +/- 500 soorten	<b>2002</b>
<b>Habitatrichtlijn:</b> Publicatie ontwerprijst en start openbare procedure	<b>18 febr 2003</b>
Inspraakprocedure	<b>2003</b>
<b>Definitieve aanmelding VHR gebieden.</b> EU Ci aanmelding VHR gebieden, plaatsing communautaire lijst Atlantische regio (141 Habitatrichtlijngebieden (SACs), 79 Vogelrichtlijngebieden (SPAs) en 7 Mariene Gebieden (MAs) .	<b>Eind 2004</b>
(*4) ingebrekestelling onvoldoende omzetting van VR <b>HvJ 14 april 2005, C-441/03.</b>	<b>2005</b>
NBwet (gebiedsbescherming) vastgesteld	<b>Oktober 2005</b>
<b>Definitieve aanwijzing VHR gebieden:</b>	<b>?</b>

In Nederland is het aanwijzings- en aanmeldingproces van gebieden onder beide richtlijnen een proces van lange duur gebleken (van den Top & van der Zouwen, 2000). Specifiek voor wetlands constateerde de Algemene Rekenkamer in 1999 dat Nederland tot op dat moment maar matig tot zwak en op een enkel punt nog helemaal niet had voldaan aan de

verplichtingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn met betrekking tot wetlands<sup>10</sup>. In 1994 berichtte Nederland de Europese Commissie over de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen<sup>11</sup> ter omzetting van de Habitatrichtlijn in het Nederlandse rechtsstelsel. De gedragslijn van het ministerie van LNV bestond eruit de gebieden pas bij de Europese Commissie aan te melden, wanneer het nationale beschermingsregime was gewaarborgd. De richtlijnen waren weliswaar 'doorvertaald' in nationaal en regionaal beleid, maar de implementatie van het beleid in bestemmingsplannen liet te wensen over. De uitvoering van dit beschermingsregime werd belemmerd door weerstanden bij de andere overheden tegen de verplichtingen die het aanwijzen van wetlands met zich zouden meebrengen.

Het onvoldoende tegemoetkomen aan de verplichtingen van de Vogelrichtlijn, bleek in eerste instantie bij de driejaarlijkse verplichte rapportage Vogelrichtlijn. In deze rapportage moet worden gerapporteerd over genomen maatregelen, vogelsoorten en afwijkingen van de richtlijn. De eerste vijf gebieden onder de Vogelrichtlijn, die formeel al in 1981 hadden moeten zijn aangewezen, werden pas in 1986 aangewezen. Tussen 1979 en 1990 kwam men tot een totaal 30 gebieden (oppervlakte van circa 350.000 hectare) aangewezen als speciale beschermingszone en na diverse waarschuwingen van de Europese Commissie zijn in de periode 1986–1998 nog eens 24 nieuwe gebieden aangewezen. Er was een veroordeling door het Europese Hof van Justitie in 1998 voor nodig voordat de staatssecretaris van LNV in 2000 nog eens 49 nieuwe Vogelrichtlijngebieden aanwees.

Ook het nakomen van de verplichtingen in het kader van de Habitatrichtlijn bleek problematisch. De Habitatrichtlijn stelt dat elke lidstaat iedere zes jaar rapporteert aan de Europese Commissie over de genomen maatregelen en om iedere twee jaar over afwijkingen van de richtlijn. De Nederlandse regering moest aan de Europese Commissie melden dat zij achterliep met de aanmelding van de gebieden onder de Habitatrichtlijn. De gebieden, die formeel al in 1995 bij de Commissie hadden moeten zijn aangemeld, werden namelijk pas in december 1996 in een eerste tranche van 27 Habitatgebieden onder voorbehoud aangemeld. Dat voorbehoud betrof 37 van de 62 aangemelde gebieden. De Nederlandse regering wilde namelijk de bevestiging krijgen van de Europese Commissie dat de uitgangspunten van de Planologische Kernbeslissing Structuurschema Groene Ruimte en de Planologische Kernbeslissing Waddenzee een goede omzetting zijn van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Het duurde tot augustus 1998 alvorens een tweede tranche van 62 gebieden werd aangemeld.

De Europese Commissie zette de implementatie van Habitatrichtlijn hoog op de agenda van de Milieuraad van 15 oktober 1996 in Luxemburg, waar Nederland vertegenwoordigd werd door de Minister van VROM. Nederland gaf aan dat zij in 1997 een volledige lijst van Habitatrichtlijngebieden naar de Commissie zou sturen. In december 1998 echter, was er nog steeds geen rapportage van Nederland. Wel had het ministerie van LNV een beschrijving gemaakt van 62 in 1998 aangemelde gebieden (tekstkader 2b).

---

<sup>10</sup> Tot wetlands behoren zowel zoetwatergebieden (bijvoorbeeld natte graslanden, vennen en meren) alsook brak- en zoutwatergebieden (zoals sluffers en ondiepe kustwateren).

<sup>11</sup> De Natuurbeschermingswet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet milieubeheer. Daarnaast zijn genoemd het Natuurbeleidsplan en het Structuurschema Groene Ruimte.

*Tekstkader 2b: Inmenging Europese Commissie bescherming hamster bedrijventerrein Heerlen in de implementatie van de HR in Nederland*

*In april 1997 vraagt de Commissie de Nederlandse regering om informatie betreffende de bescherming van de hamster in Nederland: de Commissie treedt in contact met het Ministerie van LNV. In februari 1998 doet de Commissie een verzoek om aanvullende informatie<sup>12</sup>.*

*In 1998 en 1999 ontving de Europese Commissie klachten van onder andere de Stichting Hamsterwerkgroep Limburg en de vereniging Das & Boom over de dreigende aanleg van de bedrijventerreinen bij Heerlen en de schadelijke invloed daarvan op de aanwezige hamsters en over de onvoldoende bescherming van de hamster in Nederland<sup>13</sup>. Deze klachten zijn de voor de Europese Commissie mede reden om een volgende stap te zetten in de inbreukprocedure, namelijk de ingebrekestelling.*

*Op 30 april 2000 stuurde de Europese Commissie Nederland officieel een eerste ingebrekestelling vanwege de bescherming van de hamster in het algemeen en het beoogde bedrijventerrein bij Heerlen in het bijzonder. Nederland overlegt dan het Beschermingsplan Hamster 2000-2004 dat op 16 september 1999 is vastgesteld, maar een jaar later, op 30 april 2001, stelt de Commissie vast dat Nederland in gebreke is gebleven wegens onvoldoende bescherming van de populatie hamsters in het algemeen.*

*Mede naar aanleiding van deze aanvullende ingebrekestelling is met de Directie Natuurbeheer van het Ministerie van LNV een 'pakketvergadering' belegd begin juni 2001. Het vrijwillige karakter van de hamsterbeschermingsmaatregelen was voor de Europese Commissie bij het agendapunt van de hamsterzaak één van de belangrijkste onderwerpen voor de bespreking<sup>14</sup>. De Commissie kan dan besluiten om de zaak voor te leggen aan het Hof van Justitie van de EG omdat Nederland het EG-verdrag heeft geschonden.*

*Al in juni 1999 had de Europese Commissie besloten om de Europese subsidie voor de aanleg van het terrein stil te leggen vanwege vermeende schending van de Habitatrichtlijn. Ook de Raad van Europa is bij de zaak betrokken. Het Permanent Comité van de Raad van Europa voor het Verdrag van Bern neemt op 3 december 1999 een aanbeveling aan waarin Nederland wordt opgedragen voldoende leefgebied voor de hamster te verzekeren in het gehele voormalige verspreidingsgebied van de hamster in Nederland (Verschuuren e.a., 2002)*

Met de aanwijzing van Vogelrichtlijngebieden en de aanmelding van Habitatrichtlijn gebieden voldeed Nederland dus andermaal niet aan de verplichtingen. Na de veroordeling<sup>15</sup> van Nederland door het Europese Hof van Justitie wegens het onvoldoende aanwijzen van special beschermingszones ingevolge de Vogelrichtlijn 19 mei 1998, dreigde de Europese Commissie de zaak nogmaals<sup>16</sup> aan het Europese Hof voor te leggen. Vanaf juni 1998 begon Nederland aldus onder druk van de Europese Commissie met een inhaalrace om alsnog tegemoet te komen aan de verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Volgens een van de respondenten zette het ministerie van LNV op dat moment weer een meer pro - actiever periode van implementatie van de richtlijnen in.

<sup>12</sup> Brieven van de Europese Commissie aan de Nederlandse regering, respectievelijk 4 april 1997 en 9 februari 1998.

<sup>13</sup> Klachtennr. 1998/2016, 1998/5070, 1999/4439, 1999/4773.

<sup>14</sup> In een pakketvergadering begin 2001 op initiatief van de Commissie met vertegenwoordigers van het Ministerie van LNV is deze aanvullende ingebrekestelling besproken. Tijdens deze vergadering laat de Commissie weten niet gelukkig te zijn met het vrijwillige karakter van de hamsterbescherming in Nederland.

<sup>15</sup> Volgens het Hof had Nederland te kleine (oppervlakte) en te weinig (aantal) gebieden aangewezen. HvJEG 19 mei 1998, zaak C-3/96; Commissie versus Nederland.

<sup>16</sup> "Bij een tweede veroordeling kan Nederland een hoge dwangsom opgelegd krijgen"

Begin 1999 trok Nederland het eerder gemaakte voorbehoud in. Bij brief van 24 oktober 2000 oordeelde de Europese Commissie opnieuw dat sprake was van een onvoldoende implementatie van de richtlijnen in Nederland. Zij was van mening dat Nederland niet de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking heeft laten treden om te voldoen aan de bepalingen betreffende het beschermingsregime. Met die brief werd aldus de procedure ingeluid die uiteindelijk zou kunnen leiden tot een uitspraak door het Europese Hof van Justitie<sup>17</sup>. De kritiek van de Europese Commissie op de Nederlandse omzetting luidde:

- a. De Natuurbeschermingswet is slechts van toepassing op een beperkt deel van de aangewezen of aangemelde Vogel- of Habitatrichtlijn gebieden. Niet alle Vogel- of Habitatrichtlijn gebieden zijn aangewezen als staats- of beschermd natuurmonument.
- b. Het instrumentarium van de WRO is niet voldoende om de doorwerking van de Habitatrichtlijn te kunnen verzekeren.
- c. De doorwerking van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn is zowel in de Natuurbeschermingswet als in het bestemmingsplan onvoldoende.

In antwoord op deze kritiekpunten heeft de Nederlandse regering bij brief<sup>18</sup> van 8 maart 2001 aan de Europese Commissie erkend dat het bestaande instrumentarium van de Natuurbeschermingswet en de WRO niet geheel naar behoren voldoet aan die verplichtingen.

Naar aanleiding daarvan stelde de regering op 19 december 2001 voor de in 1998 tot stand gekomen Natuurbeschermingswet 1998 te wijzigen. Dat wetsvoorstel tot wijziging van de Nb-wet 1998 werd eind 2001, begin 2002 aan de Tweede Kamer aangeboden. Met dat voorstel ging de nieuwe Natuurbeschermingswet '98 danig op de schop. Het wetsvoorstel introduceerde een nieuw beschermingsregime voor Vogel- en Habitatrichtlijn gebieden. Vanwege verwachte problemen en vanwege de vrees dat geen enkel bestuursorgaan zich verantwoordelijk zal voelen voor een deugdelijke uitvoering van de Natuurbeschermingswet, werd na overleg tussen de minister van LNV en de Tweede Kamer het voorstel op 26 september 2002 weer van de agenda afgevoerd.

Nederland diende april 2003 een nieuwe lijst in van aan te wijzen Vogelrichtlijn gebieden en een herziene aanmelding voor de Habitatrichtlijnen. Voorafgaand aan de aanmelding is in februari en maart 2003 een openbare inspraakprocedure gehouden in Nederland. Naar aanleiding van de inspraakprocedure en van aanvullend onderzoek is de begrenzing van ongeveer 80 gebieden gewijzigd en zijn zeven nieuwe gebieden voorgesteld.

Verder zijn de bepalingen over soortbescherming in de Nb-wet '98 met ingang van 1 april 2002 komen te vervallen als gevolg van de inwerkingtreding van de Flora- en Faunawet<sup>19</sup>. Deze wet voorziet in de bescherming van planten- en diersoorten zowel binnen als buiten de beschermde natuurgebieden die in de bijlage IV van de Habitatrichtlijn en de bijlage I van de Vogelrichtlijn staan genoemd maar ook soorten die niet in die bijlagen zijn opgenomen. De Nb-wet is vanaf dat moment alleen nog op gebiedsbescherming gericht.

---

<sup>17</sup> De Europese Commissie heeft dezelfde signalen afgegeven tegen Zweden, Frankrijk, België, Portugal en Luxemburg. En Frankrijk is door het Hof al veroordeeld voor het niet goed omzetten van het beschermingsregime van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Frans recht.

<sup>18</sup> Brief van de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland in Brussel.

<sup>19</sup> Onbekend is of en hoe er briefcontact, dan wel (bilateraal) overleg is geweest tussen ambtenaren N en/of JZ (Nederland) met de Europese Commissie of leden van werkgroepen.

Parallel aan de acties in Nederland riep ook de Raad van Milieuministers een vergadering bijeen. Op 25 juni 2002 werden de lidstaten door de Europese Commissie nogmaals opgeroepen te werken aan een oplossing voor de implementatieproblemen van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. In dit verband zond Nederland een agenderende brief<sup>20</sup> aan Brussel waarin de Europese Commissie werd verzocht op korte termijn de VHR te evalueren op doelmatigheid, doeltreffendheid en praktische toepasbaarheid. De Commissie antwoordde hierop per brief<sup>21</sup>. Bij monde van EU-Commissaris mevrouw Margot Wallström werd aangegeven dat er mogelijk in 2007 een evaluatie van de richtlijnen zou worden overwogen.

In april 2003 werd uiteindelijk de herziening van de begrenzing van zes Vogelrichtlijngebieden definitief. In Nederland zijn 79 Vogelrichtlijngebieden aangewezen. Begin juli 2003 werd de aanmelding van in totaal 141 Habitatgebieden goedgekeurd door de EC (8% van het Nederlandse landoppervlak). Hiermee heeft Nederland de aanmelding voor het grootste gedeelte afgerond. De gebieden buiten de 12-mijls-zone en het Eems-Dollard gebied moeten nog worden aangewezen. Na vaststelling worden de gebieden aangewezen als speciale beschermingszones. De Habitatrichtlijn gebieden en de Vogelrichtlijngebieden overlappen elkaar voor 59%.

Een tweede nota van wijziging voor de Nb-wet '98 werd in juni 2003 ingediend. In de daarop volgde jaren hebben diverse amendementen en behandelingen uiteindelijk tot een wetvoorstel geleid dat uiteindelijk in januari 2005 in de Tweede Kamer is goedgekeurd. De wet is in oktober 2005 in werking getreden.

## 2.5 Samenvatting casus VHR

In voorgaande paragrafen hebben we het verloop van het implementatieproces van de VHR beschreven vanaf de vaststelling van de VR en de HR tot oktober 2005. Hoewel de focus van onderzoek ligt op de implementatiefase wordt in onderstaand tabellarisch overzicht een aantal belangrijke typering van zowel de ontwikkelingsfase als de implementatiefase van de VHR samengevat. Dit vanwege redenen van contingentie, contextspecificiteit en wederkerig karakter van beleidsvorming, waarin herdefiniëring en herinterpretatie aan de orde zijn om mogelijke implementatieproblemen te voorkomen. Een analyse van het implementatieproces van de VHR geeft ons het antwoord op de eerste twee onderzoeksvragen uit deze studie, te weten: *Hoe verloopt het implementatieproces en in hoeverre kunnen we daarin interacties gericht op het benutten van ruimte, herkennen?*

We hebben gezien dat interacties tussen EU en Nederland rondom de VHR implementatie pas zijn ontstaan als reactie op de veroordeling van de Europese Commissie ten aanzien van de aanwijzing VR en na ingebrekestelling door het EHVJ t.a.v. een onvoldoende wettelijke en bestuursrechtelijk beschermingsregime van de HR. Deze onbewust passieve, reactieve houding van Nederland is terug te voeren op de perceptie van Nederland over haar eigen beleid. Dat zou als gevolg van een proactieve bemoeienis in het ontwikkelingsproces al voldoende moeten zijn.

Door deze houding van Nederland in de implementatiefase komt men onvoldoende toe aan het herkennen en benutten van de formele beleidsruimte die de richtlijnen zelf bieden en neemt men een zwakke onderhandelingspositie in, nl een voorbehoud. De Nederlandse regering wilde

---

<sup>20</sup> Brief d.d. 13 december 2002 is opgesteld door ambtenaren van de beleidsdirectie Natuur van het Ministerie van LNV.

<sup>21</sup> Brief d.d. 3 februari 2003.

namelijk eerst een bevestiging krijgen van de Europese Commissie over het uitgangspunt dat de Planologische Kernbeslissing, Structuurschema Groene Ruimte en de Planologische Kernbeslissing Waddenzee een goede omzetting zijn van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Dat voorbehoud werd in 1999 ingetrokken, toen Nederland erkende nog niet geheel te hebben voldaan aan de verplichtingen van Europa. Zij stelde voor de Natuurbeschermingswet '98 te wijzigen. Deze is uiteindelijk in 2005 in werking getreden (tekstkader 2c).

*Tekstkader 2c: Samenvatting interactiesituaties ontwikkeling- en implementatiefase VHR*

<b>Vogel- en Habitatrichtlijn Actualiteit 1980 &gt; &lt; 2000</b>	<b>Ontwikkelingsfase</b>	<b>Implementatiefase</b>
<b>ontstaan interacties: externe factoren: [conflicten &amp; gebeurtenissen]</b>	VR publieke en Politieke ongenoegen over de slachting van trekvogels beginjaren 70  HR publieke en politieke onvrede bij natuur beschermers, beleidsmakers en politici over het uitblijven van bescherming van flora en fauna door internationale conventies.	EU: VR waarschuwingen - veroordelingen van de EU-commissie ten aanzien van de aanwijzing VR  EU: HR veroordeling door EHvJ (2000); ingebrekestelling ten aanzien van de aanwijzing van gebieden en veroordelingen door EHvJ in 2001 ten aanzien van onvoldoende in werking laten treden van wettelijk en bestuursrechtelijke bepalingen m.b.t het beschermingsregime  NL: Onrust NL op slot
<b>Benuttingsmogelijkheden formele beleidsruimte: [derogatie; exemption; ontheffingsmogelijkheden]</b>		Soortenbescherming: Afwijking criteria art. 16 HR en art. 9 VR  Gebiedsbescherming: art. 6 HR: herinterpretatie van begrippen
<b>Benutten interactie ruimte: interne factoren [opvattingen; denkbepelden en verwachtingen; procedure oprekken]</b>		NL: HR: Geen noodzaak: Sterk eigen beleid; Eigen aanpak en volgorde in aanpak belangrijk.
<b>Doel na te streven norm [onderhandelingspositie]</b>	HR Nederlandse beleid te uploaden.	NL: Voorbehoud: NL wilde bevestiging krijgen van de Europese Commissie dat de uitgangspunten van de Planologische Kernbeslissing Structuurschema Groene Ruimte en de Planologische Kernbeslissing Waddenzee als een goede omzetting van artikel 6 van de Habitatrichtlijn zouden gelden.
<b>Typering interactie [houding / strategie in de interactie]</b>	HR proactieve houding NL	HR: EU doel downloaden  NL: onbewust passief;  pas in 2 <sup>de</sup> instantie (na voorbehoud) werd NL actief om aan verplichtingen te voldoen



## 3 Nitraatrichtlijn

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de implementatie van de Nitraatrichtlijn (91/676/EEG) in Nederland behandeld. Allereerst worden de aanleiding en inhoud van de Nitraatrichtlijn kort beschreven (paragraaf 3.2). Vervolgens wordt de structuur gepresenteerd waarbinnen de interacties tussen de Nederlandse overheid en de EC plaatsvinden (paragraaf 3.3). Daarna wordt een reconstructie gemaakt van de interacties die hebben plaatsgevonden tussen de EC en de Nederlandse overheid met betrekking tot de implementatie van de Nitraatrichtlijn in Nederland (paragraaf 3.4). De beschrijving beslaat de periode vanaf december 1991 wanneer de Nitraatrichtlijn officieel inwerking treedt, tot eind juni 2005 als bekend is geworden dat het Nitraatcomité een positief advies over de Nederlandse derogatie geeft. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting (paragraaf 3.5).

### 3.2 Aanleiding en inhoud van de Nitraatrichtlijn

Voor de groei van giftige algen en de grote vissterfte in de Noordzee en de Oostzee in de jaren tachtig van de vorige eeuw waren de aanleiding tot de Nitraatrichtlijn. Sinds 1975 is de concentratie van nitraten in drinkwater in de Europese Unie (EU) geregeld. De Nitraatrichtlijn is gericht op het voorkomen van eutrofiëring<sup>22</sup> dat schadelijke gevolgen heeft voor het milieu.

De totstandkoming van de Nitraatrichtlijn was complex en heeft van alle betrokkenen veel inspanning gekost. De definitieve tekst van de Nitraatrichtlijn werd op 12 december 1991 aangenomen in de Milieuraad<sup>23</sup>. Daarvoor waren onder Nederlands voorzitterschap, in bijeenkomsten van de Raad van Ministers van Milieu, behoorlijk wat onderhandelingen nodig tussen met name het ministerie van VROM en de Europese Commissie. Nederland heeft daarbij altijd ingezet op de mogelijkheid om zelf invulling te geven aan de richtlijn. Die mogelijkheid werd werkelijkheid doordat het derogatieverzoek in de richtlijn is terechtgekomen.

De doelstelling van de Nitraatrichtlijn is het verminderen van de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt door nitraten uit agrarische bronnen en het voorkomen van verdere verontreiniging om de gezondheid van de mens en de levende hulpbronnen en aquatische ecosystemen te beschermen en ander rechtmatig gebruik van water veilig te stellen. De doelstelling omvat dus niet alleen water dat is bestemd voor menselijke consumptie maar ook zoet oppervlaktewater en grondwater. De richtlijn houdt concreet in dat het nitraatgehalte van drink- en oppervlaktewater niet hoger mag zijn dan 50 milligram per liter (zie richtlijn 75/440/EEG)<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Eutrofiëring is een verrijking van water met stikstof- en fosforhoudende verbindingen, die leidt tot een versnelde groei van algen en hogere plantaardige levensvormen en een verstoring van het evenwicht van het ecosysteem tot gevolg heeft. Fosfaat levert de grootste bijdrage aan het probleem in zoetwater en nitraat in zeewater, hoewel het proces complex is en wordt beïnvloed door andere factoren zoals de watertemperatuur.

<sup>23</sup> Raad van de ministers van Milieu van alle lidstaten van de Europese Unie.

<sup>24</sup> Het doel van de richtlijn 75/440 is het verminderen en voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewater dat is bestemd voor de productie van drinkwater. De richtlijn schrijft voor grens- en richtwaarden voor die aangeven aan welke kwaliteit zulk oppervlaktewater moet voldoen.

Uit de Nitraatrichtlijn vloeien verplichtingen voor de lidstaten voort. Een verplichting is dat de lidstaten zogenaamde kwetsbare zones aanwijzen. Dat zijn gebieden die al te hoge nitraatbelasting hebben of kunnen krijgen als er geen beleid komt om dat tegen te gaan. Bij het aanwijzen van kwetsbare gebieden wordt in de Nitraatrichtlijn gesproken over gebieden waarin het grondwater meer dan 50 mg nitraat per liter bevat of zou kunnen bevatten als geen maatregelen worden genomen door een lidstaat (bijlage I van de Nitraatrichtlijn). Dat wordt gezien als een criterium (norm) voor het bepalen van een kwetsbaar gebied. De maatregelen die moeten worden genomen door een lidstaat moeten er voor zorgen dat, de op of in de bodem gebrachte hoeveelheid dierlijke mest, niet de 170 kg stikstof per hectare overschrijdt (bijlage III van de Nitraatrichtlijn). Deze generiek geformuleerde maatregel (d.w.z. maximaal toegestane bemesting van 170 kg stikstof) is erop gericht te voorkomen dat het nitraatgehalte van grondwater hoger zal zijn dan 50 mg nitraat per liter. Het gaat dus om vertaling van die 50 mg in een (gebruiks)norm van 170 kg/ha/jaar.

### ***Beleidsruimte***

De Nitraatrichtlijn is net als de VHR een dwingende resultaatverplichting waarop een toezicht van de Europese Commissie geldt. Dat toezicht gaat voor de Nitraatrichtlijn met onmiddellijke ingang in. We weten inmiddels dat het EU-beleid aan de lidstaten de ruimte moet bieden voor een eigen invulling om de richtlijn lidstaatspecifiek te implementeren en dat er formeel gezien mogelijkheden zijn de beleidsruimte in de richtlijnen te vinden door gebruik te maken van de afwijkingmogelijkheden in de richtlijnen door doelverlaging, derogatie en exemption.

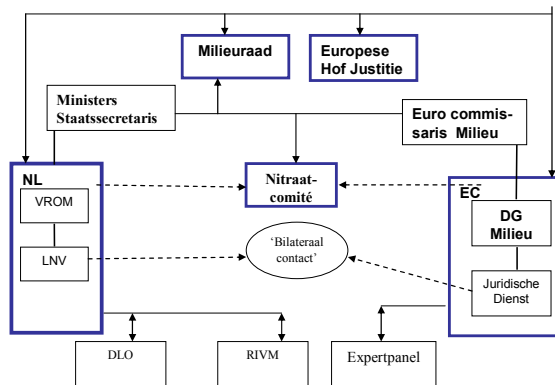
In art. 2 sub b van bijlage III van de Nitraatrichtlijn staat dat een lidstaat aan de Europese Commissie (EC) kan vragen om af te wijken van de norm als lidstaat van mening is dat de gebruiksnorm van 170 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar niet realistisch is voor hun specifieke situatie. Afwijken van de norm (= derogatie), is toegestaan als die andere hoeveelheid kg/jaar zodanig wordt vastgesteld dat er geen afbreuk wordt gedaan aan het bereiken van het doel van de Nitraatrichtlijn namelijk het verminderen en voorkomen van verdere waterverontreiniging veroorzaakt door nitraten uit agrarische bronnen (artikel 1 van de Nitraatrichtlijn). De Nitraatrichtlijn noemt in bijlage III een aantal criteria op grond waarvan een lidstaat andere hoeveelheden stikstof met dierlijke mest op de bodem kan toestaan dan de genoemde 170 kg/ha/jaar: gewassen met lange groeiperiodes, gewassen met hoge stikstofopname, regio(s) met een hoge netto-neerslag en bodems met een uitzonderlijk hoog de-nitrificatie vermogen (Willems et al., 2000). Op grond van zijn vele graslanden heeft Nederland aldus derogatie van de EC verkregen en kon het hogere concentraties toestaan. Art. 3 zou ook nog als een vorm van indirecte derogatie gezien kunnen worden voor het al dan niet aanmerken van gebieden als 'kwetsbare zone'. Daarnaast zou Nederland beleidsruimte kunnen zoeken in de procedure en in de interactie en het onderhandelingsproces met de Europese Commissie. In paragraaf 2.4. zal hierop verder worden ingegaan.

Achteraf gezien waren de mogelijkheden voor derogatie zeer beperkt. Dat kwam omdat de EC het begrip anders interpreteerde dan Nederland. De EC zag de derogatie mogelijkheid als een tijdelijke vrijstelling voor een klein areaal, terwijl Nederland het zag als een mogelijk permanente vrijstelling voor een groot deel van haar landbouwareaal.

Het Hof van Justitie concludeerde dat de Nitraatrichtlijn verschillend door de lidstaten kan worden toegepast. De Nitraatrichtlijn beoogt geen harmonisatie van nationale regelingen maar beoogt alleen om instrumenten te scheppen die nodig zijn om de bescherming van de wateren tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen te waarborgen. Tevens mag een lidstaat zelf kiezen welke sanctie zij wil toepassen bij overtreding van geïmplementeerde richtlijn bepalingen mits deze sanctie effectief is.

### 3.3 Interactiestructuur Nederland en Europese Commissie

Tijdens de implementatie van de Nitraatrichtlijn vinden diverse interacties plaats tussen de Europese Commissie en de Nederlandse overheid. In figuur 3.1. is een gelaagde structuur van interacties weergegeven. Zoals eerder in paragraaf 1.2.2. is aangegeven komen ministers en staatssecretarissen van alle lidstaten bijeen in de milieuraad (politek en bestuurlijk niveau). Deze werd in 1991 voorgezeten door Nederland. Onder deze beslissingsbevoegde Milieuraad hangt het Nitraat comité (ambtelijk beleidsniveau) dat wordt voorgezeten door een ambtenaar van het Directoraat-Generaal Milieu van de Europese Commissie. Hierin participeren verschillende ambtenaren van relevante ministeries. Voor Nederland nemen hieraan ambtenaren van het ministerie van VROM en LNV en V&W deel.



Figuur 3.1 Interactiestructuur Implementatie Nitraatrichtlijn Nederlandse overheid en Europese Commissie

Spezifiek für die Nitraatrichtlinie ist ein Expertenpanel eingerichtet, das die Europäische Kommission assistiert und berät in der Implementierung der Richtlinien nach Anleitung von technischen und wissenschaftlichen Erkenntnissen (technisch amtliches Niveau). Dieses Panel, bestehend aus fünf Experten, die ursprünglich aus Italien, Belgien, Dänemark, Großbritannien und Frankreich stammten, wird von einem Vertreter der Europäischen Kommission, der DG Milieu<sup>25</sup>. Die Mitglieder bestehen weiter aus Beamten der beteiligten Ministerien der Mitgliedstaaten. Für die Niederlande geht es um hochrangige Beamte von VROM und LNV und Forscher von dem RIVM.

Neben den genannten Überlegungsorganen findet es auch regelmäßig bilaterale Kontakte zwischen Beamten der verschiedenen Ministerien in den Niederlanden einerseits und Beamten der juristischen Dienst der Europäischen Kommission andererseits. Die Anleitung für dergleichen Interaktionen ist stets unterschiedlich. Es geschieht zum Beispiel nach Anleitung von spezifischen derogationsgesuchen.

### 3.4 Chronologisch verlauf Interaktionen Nederland en Europese Commissie

In 1992 hat das Ministerium für VROM ein Plan für die Implementierung der Nitraatrichtlinie aufgestellt. In diesem Implementationsplan wurde festgestellt, dass es keine wesentliche Anpassung des nationalen Politik notwendig war. Aber die Permanente Vertretung der

<sup>25</sup> Margot Wallström war Kommissarin für Umwelt in der Periode 1999-2004

Nederland bij de EC in Brussel constateerde al in 1990 in haar brief aan de EC dat met het voorgestane nationale beleid de Europese normen niet worden gehaald. Waarschijnlijk was de Nederlandse overheid zich toen nog niet precies bewust van de mogelijke gevolgen van de Nitraatrichtlijn. Wel werd er in ieder geval over gesproken. Met name het ministerie van LNV heeft achteraf gezien de sociaal-economische gevolgen van de Nitraatrichtlijn voor de landbouwsector in Nederland onderschat. Bij de implementatie bleken de gevolgen van de richtlijn niet acceptabel te zijn. Voor de politiek (Tweede Kamer en regering) was draagvlak in de landbouwsector belangrijk voor het nationale mestbeleid. Onderschatting bleek al tijdens de onderhandelingen tussen de lidstaten over de richtlijn in 1991 die vaak tot laat in de avond duurden. Voorafgaand aan het nemen van een definitieve beslissing raadpleegde de onderhandelende minister van VROM telefonisch met de verantwoordelijke directeur van LNV. Die hoge ambtenaar van LNV schatte in dat bij het voorliggende voorstel voor de tekst van de Nitraatrichtlijn de gevolgen acceptabel zouden zijn. Achteraf bleek die inschatting een onderschatting (tekstkader 3a).

*Tekstkader 3a Tijdbalk Implementatie Nitraatrichtlijn*

<b>Implementatie Nitraatrichtlijn</b>	<b>Tijd</b>
Implementatie fase – interacties	<b>Tijdbalk</b>
Vaststelling Nitraatrichtlijn	<b>12 december 1991</b>
Opstelling Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid	<b>Oktober 1995</b>
Indiening Eerste Actieprogramma en mededeling dat Nederland gebruik wil maken van derogatiemogelijkheid	<b>December 1995</b>
Intrekking actieprogramma door Nederland n.a.v. negatief advies van EC	<b>Eind 1996</b>
Indiening herziende actieprogramma	<b>December 1997</b>
Ingebrekestelling van Nederland door EC	<b>29 september 1998</b>
Toesturen van een met redenen omkleed advies van de EC aan Nederland	<b>3 augustus 1999</b>
Indiening derogatieverzoek	<b>Mei 2000</b>
EC daagt Nederland voor Hof van Justitie	<b>Augustus 2000</b>
Advies uitspraak van advocaatgeneraal van Hof van Justitie	<b>November 2002</b>
Uitspraak (arrest) van Hof van Justitie	<b>2 oktober 2003</b>
Indiening Derde Actieprogramma Nitraatrichtlijn	<b>18 december 2003</b>
Akkoord tussen EC en Nederland over derde actieprogramma	<b>1 juli 2004</b>
Indiening formeel derogatieverzoek	<b>8 april 2005</b>

***Randvoorwaarden implementatie***

Sinds de ondertekening van de Nitraatrichtlijn in 1991 waren belangrijke voorwaarden van de Nederlandse overheid bij de implementatie van de Nitraatrichtlijn "haalbaar en betaalbaar" en voorkoming van een te groot niet-plaatsbaar mestoverschot. Discussie en invulling van deze randvoorwaarden maakte het verschil van inzicht tussen de EC, de Nederlandse overheid, de landbouwsector en de natuur- en milieuorganisaties in Nederland, expliciet. Wanneer de invulling van het nationale mestbeleid opschoof richting de eisen van de Nitraatrichtlijn

ontstond spanning met landbouworganisaties en wanneer invulling opschoof richting eisen van de landbouworganisaties ontstond spanning met de EC en de natuur- en milieuorganisaties. Verder speelde de zeer slechte reputatie van het Nederlandse mestbeleid binnen de Europese Commissie een rol bij de implementatie van de Nitraatrichtlijn (Van Bavel e.a., 2004: 19)

### ***Aanwijzing kwetsbare zones***

Een eerste verplichting die voortvloeit uit de Nitraatrichtlijn is dat lidstaten zogenoemde kwetsbare zones moeten aanwijzen. Kwetsbare zones zijn aangewezen stukken land waar wateren door verontreiniging worden beïnvloed en wateren zouden kunnen worden beïnvloed indien maatregelen achterwege blijven. Aan deze verplichting moest op 19 december 1993 zijn voldaan. Voor die kwetsbare zones moest een code van goede landbouwpraktijken worden vastgesteld die ook uiterlijk op 19 december 1993 moest zijn vastgesteld. Deze code moest bestaan uit maatregelen die door veehouders nog op vrijwillige basis konden worden genomen. En met ingang van 19 december 1995 moest deze code zijn omgezet in een actieprogramma dat bestaat uit een samenstel van verplichte maatregelen die zijn opgenomen in bijlage III bij de Nitraatrichtlijn. Daarnaast moesten de lidstaten uiterlijk december 2002 voldoen aan de doelstelling van de Nitraatrichtlijn. Nederland heeft in een vroeg stadium aangegeven geen kwetsbare zones aan te wijzen. Het alternatief om een kleiner gebied dan geheel Nederland aan te wijzen als kwetsbaar (d.w.z. nitraatgevoelig) gebied, werd door VROM en LNV als niet haalbaar gezien. Een Werkgroep Aanwijzing EG-nitraat bestaande uit IKC-V<sup>26</sup>, RIZA en RIVM, heeft in 1994 een analyse gemaakt van de typen wateren die in Nederland voorkomen en heeft geconcludeerd dat geheel Nederland als kwetsbaar gebied moet worden beschouwd. Voor zowel het grondwater als het zoete- en zoute oppervlaktewater is de emissie vanuit de landbouw een relevante bron. Om die reden heeft de Nederlandse regering in 1994 aan de EC meegedeeld de Nederlandse actieprogramma's (die de richtlijn voorschrijft) op heel Nederland van toepassing te verklaren (Willems et al., 2000). Daarmee is Nederland ontheven van de verplichting tot het aanwijzen van kwetsbare gebieden. De Nitraatrichtlijn is dus voor heel Nederland van toepassing maar niet het gehele Nederlandse grondgebied moet als beschermd gebied worden beschouwd. Dit heeft gevolgen voor de wijze waarop de Nederlandse overheid omgaat met het indelen van waterlichamen bij de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water.

### ***Nitraatrichtlijn implementeren met MINAS***

In 1995 hebben VROM en LNV de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid opgesteld. VROM en LNV hebben in die notitie gekozen om de normen uit de Nitraatrichtlijn te implementeren met een stelsel van "verliesnormen" genaamd MINAS (Mineralen Afgifte Systeem). In MINAS worden inkomende mineralenstromen (veevoer, kunstmest) en uitgaande mineralenstromen (mest e.d.) geadministreerd. Het verschil tussen aan- en afvoer is de hoeveelheid mineralen die in het milieu verdwijnt. In de notitie gaf de Nederlandse regering aan dat de doelstelling van de Nitraatrichtlijn via een andere weg dan de Nitraatrichtlijn voorschrijft, wordt bereikt. In tegenstelling tot de mestboekhouding MINAS die in 1998 wettelijk is ingevoerd in Nederland, gaat het bij de Nitraatrichtlijn echter om het vastleggen van een maximale op te brengen hoeveelheid bemesting op een bepaald perceel, die 170 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar (de "gebruiksnorm"). Volgens de EC bood MINAS onvoldoende garanties om de doelen van de Nitraatrichtlijn te halen.

De ontwikkeling van het nationale mestbeleid wordt gekenmerkt door nauwe samenwerking tussen de betrokken ministeries van LNV, VROM en V&W. Verder wordt ook nauw overlegd

---

<sup>26</sup> Dit toenmalige Informatie en kenniscentrum van het Ministerie van LNV is vervolgens opgegaan in het Expertisecentrum LNV en die laatste is sinds kort opgenomen in de nieuwe Directie Kennis van het ministerie van LNV.

met de meest betrokken landbouworganisaties (met name LTO) en sinds de invoering van MINAS in 1998 ook met Stichting Natuur en Milieu/ Waterpakt, het IPO, de Unie van Waterschappen en de VNG. De Nitraatrichtlijn is in Nederland in nationale wet- en regelgeving geïmplementeerd via de Meststoffenwet, de Wet Bodembescherming en het Besluit Gebruik Meststoffen, het Lozingenbesluit en de Wet Milieubeheer.

### ***Eerste Actieprogramma Nitraatrichtlijn***

Nederland diende haar eerste Actieprogramma Nitraatrichtlijn in december 1995 in bij de Commissie. Aan dat actieprogramma was ook een derogatieverzoek gekoppeld. Nederland vroeg derogatie aan om 250 kg stikstof op te mogen brengen op 50% van haar landbouwareaal in plaats van 170 kg. Het eerste actieprogramma was van kracht tot 20 december 1999. Kernelementen van het actieprogramma waren MINAS en het stelsel van verliesnormen. De reactie van de Commissie was niet positief. Volgens de Commissie voldeed het actieprogramma niet aan een aantal verplichtingen van de Nitraatrichtlijn. Hierop trok de Nederlandse overheid haar eerste actieprogramma weer in en herzag het enigszins om aan de Commissie tegemoet te komen. Op 15 december 1997 diende de Nederlandse overheid het herziende 1<sup>e</sup> actieprogramma in bij de Commissie. Opnieuw wees de Commissie het actieprogramma af. Vervolgens gingen ambtenaren van de Ministeries van VROM en LNV intensief overleggen met ambtenaren van het Directoraat-Generaal Environment van de Commissie om toch tot overeenstemming te komen.

### ***Inbreukprocedure***

Op 29 september 1998 stelde de Commissie Nederland formeel in gebreke en startte een inbreukprocedure tegen Nederland. Dat betekende dat de Juridische Dienst van de Europese Commissie werd ingeschakeld. Als reactie op de EC, die van mening was dat MINAS onvoldoende garanties bood om de doelen van de Nitraatrichtlijn te halen, scherpten VROM en LNV het mestbeleid aan. Die aanscherping hield in dat MINAS ook van toepassing werd voor akkerbouw- en tuinbouwbedrijven, normen en heffingen werden aangescherpt en mestafzetovereenkomsten (MAO's) werden geïntroduceerd (met ingang van 1 januari 2002 in werking). De MAO's richten zich op het beheersen van de veestapel.

De reactie van de Commissie daarop was niet positief. Met als gevolg dat de Europese Commissaris voor Milieu mevrouw Margot Wallström<sup>27</sup> op 3 augustus 1999 Nederland een met redenen omkleed advies geeft. De interacties verlopen nu vooral schriftelijk. Ondanks het feit dat op 22 november 1999 minister Brinkhorst van LNV, die sinds 8 juni 1999 de heer Apotheker was opgevolgd, en minister Pronk van VROM een gesprek met Wallström hadden en in december 1999 en januari 2000 verder overleg in Brussel plaatsvond tussen ambtenaren van LNV en VROM met ambtenaren van DG Milieu, was de uitkomst van die interacties dat de Commissie niet tevreden was. Het gevolg daarvan was dat op 1 maart 2000 de Commissie Nederland voor het Europese Hof van Justitie daagde.

### ***Derogatieverzoek***

Ondanks dat de Commissie bezig was met het voorbereiden van een procedure bij het Hof van Justitie, gaf de Nederlandse overheid te kennen een derogatie te willen toepassen. Nederland diende officieel een derogatieverzoek in voor 250 kg stikstof in plaats van 170 kg stikstof per ha per jaar. De Commissie besloot per 30 augustus 2000 om de Nederlandse staat voor het Hof van Justitie te dagen wegens het onvoldoende en niet tijdig implementeren van de Nitraatrichtlijn in het eerste actieprogramma. Vanaf september 2000 vonden gesprekken plaats tussen ambtenaren van Directoraat-Generaal Environment en ambtenaren van de ministeries van VROM en van LNV over het Nederlandse derogatieverzoek.

---

<sup>27</sup> Margot Wallström was Commissaris voor Milieu in de periode 1999-2004.

### ***Instelling expertpanel***

Op 11 september 2000 vond de eerste bijeenkomst plaats van een door de Commissie samengestelde expertpanel dat bestaat uit vijf deskundigen uit de landen Italië, België, Denemarken, Groot-Brittannië en Frankrijk. De Nederlandse overheid had de Commissie al eerder gevraagd de onderbouwing van het Nederlandse derogatieverzoek te laten beoordelen door een internationaal expertpanel. Bij die eerste bijeenkomst, onder leiding van een ambtenaar van DG Environment, was ook een delegatie uit Nederland (ambtenaren van VROM en onderzoekers van RIVM) aanwezig. Tijdens de bijeenkomst gaf de Nederlandse delegatie een gedetailleerde uitleg over het derogatieverzoek. Na de bijeenkomst met het expertpanel brachten ambtenaren van DG Environment een technisch bezoek aan Nederland. In december 2000 werden er vervolgens vragen gesteld aan de Nederlandse overheid over het derogatieverzoek waarop onder andere werd gereageerd met een rapport van het RIVM. In januari en februari 2001 wisselde het expertpanel schriftelijke commentaren uit. Op 6 maart 2001 kwam het expertpanel bijeen om te praten over hun bevindingen met betrekking tot het verzoek van Nederland voor een derogatie.

Intussen hadden Minister Pronk van VROM en Eurocommissaris Wallström een eerste bemoedigende gesprek over de derogatie. Maar in Nederland bleek geen bereidheid tot bewegen. Daarop volgend vond overleg plaats tussen directeur-generaal van DG Environment, Catherine Day, en de directeuren-generaal van VROM en van LNV waarin de tegenstellingen tussen de Commissie en de Nederlandse overheid verder verscherpten. Bij de Commissie was de bereidheid tot bewegen inmiddels ook verdwenen.

Op 8 augustus 2001 kwam het expertpanel met een rapport met daarin haar oordeel over het Nederlandse derogatieverzoek. Het rapport bestond uit een aantal verklaringen en vijftien aanbevelingen. Het Nederlandse expertoordeel werd het uitgangspunt voor verdere discussie. De vijftien aanbevelingen, waarvan de Commissie er een aantal overnam, werden de basis voor de verdere onderhandelingen tussen de Commissie en de Nederlandse overheid over de derogatie<sup>28</sup>. Eén van de aanbevelingen van het expertpanel was het stellen van eisen bij het zogeheten scheuren (omploegen) van grasland in Nederland.

### ***Voortgang onderhandelingen***

Bij die gesprekken was het streven van de Nederlandse overheid om het overleg met de Commissie zo spoedig mogelijk af te ronden zodat de Nederlandse derogatie nog op tijd kon worden behandeld in het Nitraatcomité op 6 december 2001. Ambtenaren van VROM en LNV onderhandelden vervolgens uitvoerig met ambtenaren van DG Environment. De vijftien aanbevelingen werden punt voor punt besproken tijdens bijeenkomsten met DG Environment. Aan zo'n gesprek in Brussel namen meestal één of twee ambtenaren van VROM, één of twee ambtenaren van LNV en twee ambtenaren van DG Environment deel. Soms werden zij ondersteund door juristen van DG Environment. In het gesprek, dat soms een halve dag of soms een hele dag duurde, stonden de van te voren aangeleverde stukken van het ministerie van LNV en/of VROM centraal.

### ***Nitraatcomité***

Uiteindelijk werd het Nederlandse derogatieverzoek in de vergadering van het Nitraatcomité<sup>29</sup> op 6 december 2001 niet behandeld. Er werd wél ingestemd met een voorstel van de Commissie voor een derogatie van de Nitraatrichtlijn voor Denemarken. Nog diezelfde maand voerden de ministers van LNV en van VROM daarop overleg met de Commissie met als inzet

---

<sup>28</sup> Op 22 oktober 2001 is het rapport van het expertpanel door de Minister van VROM naar de Tweede Kamer gestuurd.

<sup>29</sup> Voorzitter en secretaris van het Nitraatcomité zijn ambtenaren van DG Environment.

zowel overeenstemming te bereiken met de Commissie over het Nederlandse mest- en mineralenbeleid, als behandeling van de Nederlandse derogatie in de vergadering van het Nitraatcomité in het voorjaar van 2002.

Ondertussen was een initiatiefrapport van het Europese Parlement verschenen waarin werd gesteld dat de doelstelling van de Nitraatrichtlijn (nitraatgehalte niet boven 50 mg/l) belangrijker is dan het middel (170 kg/ha). In een schriftelijke reactie van de Commissie in februari 2002 daarop onderschrijft de Commissie die stelling. De Commissie lijkt daarmee bereid om te kijken naar een flexibelere toepassing van de Nitraatrichtlijn en af ter stappen van haar strakke benadering tot nu toe. Maar dan verschijnt op 8 november 2002 de adviesuitspraak van de advocaat-generaal Leg er van het Hof van Justitie. De Commissie krijgt op alle punten gelijk in haar zaak tegen Nederland.

### ***Nieuw openingsbod door Nederland***

In de herfst van dat jaar trad een nieuw Nederlands kabinet<sup>30</sup> met andere bewindspersonen aan die geen verleden in het nitraatdossier hadden. Op 15 november 2002 vond overleg plaats tussen Staatssecretaris Odink van LNV en Staatssecretaris Van Geel van VROM met Eurocommissaris Wallström. Van Geel en Odink deden namens de Nederlandse overheid een nieuw openingsbod (Meijenfeldt, 2005), waarin Nederland het volgende voorstelt: (a) een mandaat voor het gehele kabinet, (b) de bereidheid om te bewegen, (c) de wil een einde te maken aan de juridische strijd, en (d) te streven naar een derogatie die wordt gesteund door de EC.

Wallström was ingenomen, reageerde positief en nam de door Nederland uitgestoken hand aan. Zowel de adviesuitspraak, als het openingsbod van Nederlandse bewindspersonen en de positieve reactie van Wallström, zorgden voor voldoende politieke bereidheid bij de Nederlandse overheid om te gaan bewegen.

### ***Andere opzet onderhandelingen***

De opzet van de onderhandelingen werd vanaf toen ook anders. Een belangrijk punt was dat het vertrouwen van de EC in Nederland moest worden hersteld. Zolang dat niet zou gebeuren, zou de EC niet echt bereid zijn en begrip krijgen voor de moeilijke situatie die Nederland had om met het mestoverschot om te gaan. Zoals al eerder gezegd, had Nederland een slecht imago opgebouwd in de ogen van de EC. Onder andere door de houding en het handelen van ambtenaren in het verleden. Het herstellen van vertrouwen werd gerealiseerd door het werken aan goede persoonlijke contacten op meerdere niveaus. Voortaan vonden onderhandelingen plaats op drie niveaus: 1) niveau van de experts; 2) niveau van het beleid en 3) niveau van de directeuren-generaal en politiek. Deze drie niveaus wisselden elkaar regelmatig af en gunden elkaar niet teveel tijd (meestal maar enkele weken per ronde). Ook de manier van onderhandelen met Commissie veranderde. Ambtenaren van VROM en LNV stuurden niet meer zomaar dikke stapels rapporten op naar de ambtenaren van DG Environment, maar eerst werd per e-mail gecommuniceerd over vergaderdata, de agenda en de benodigde documentatie. En het weekend voorafgaande aan de volgende ronde werd steeds  en gespreksdocument (eventueel met enkele technische bijlagen) elektronisch toegestuurd.

### ***Negatief advies Wallström***

Op 20 november 2002 kondigde Wallström aan dat zij het Nederlandse derogatieverzoek met een negatieve beschikking naar het Nitraatcomité ging sturen. Wallström baseerde zich op het

---

<sup>30</sup> Het kabinet Balkenende I duurde van 22 juli 2002 tot 27 mei 2003. Minister van VROM was Henk Kamp. Staatssecretaris van VROM was Pieter van Geel. Minister van LNV was Cees Veerman en staatssecretaris van LNV was Jan Odink.



rapport van het door Nederland zelf geïnitieerde internationale expertpanel. En de eerstvolgende vergadering van het Nitraatcomité stond gepland voor 16 december 2002. De Nederlandse overheid raakte daardoor enigszins in de stress. Uiteindelijk hebben ambtenaren van VROM en LNV in drie weken tijd er voor gezorgd dat de Commissie dat punt alsnog van de agenda van het Nitraatcomité afvoerde.

### ***Onderhandelingen gaan verder***

Van december 2002 tot juni 2003 vonden er drie overleggen op beleidsniveau plaats die steeds werden afgewisseld met drie overleggen tussen de directeuren-generaal van DG Environment, VROM en LNV. Het onderwerp van die overleggen was de inhoud van de Nederlandse derogatie. Deze fase eindigde begin juni 2003 met een politiek overleg en een publieke verklaring van Wallström: Nederland kon de derogatie van 250 kg krijgen maar moest daartoe wel prijsgeven dat het, in plaats van een landelijk gemiddeld, een voor elke individuele boer met minstens 70% grasland geldend maximum zou worden. Wallström ging dus akkoord met MINAS voor wat betreft de sturing op het gebruik van meststoffen<sup>31</sup> maar wel onder de voorwaarde dat het Hof van Justitie MINAS overeind zou laten en dat de verliesnormen zouden worden aangescherpt. De Nederlandse overheid was in principe ook bereid tot die aanscherpingen. In juli 2003 en de maanden daarna gingen de onderhandelingen tussen de Commissie en de Nederlandse overheid verder. Er vonden twee rondes op beleidsniveau plaats en er was een briefwisseling tussen de directeuren-generaal van de DG Environment en VROM en LNV rondom het zomerreces. Het onderwerp was de implementatie van de Nitraatrichtlijn zelf maar wel onder voorbehoud van de uitkomsten van het Hofarrest. Eind september 2003 was er overeenstemming tussen de Commissie en de Nederlandse overheid op hoofdlijnen vooral over de hoeveelheid koeien en de stikstofproductie per koe.

### ***Arrest van Hof van Justitie***

Dan verscheen op 2 oktober 2003 het Hofarrest. De Commissie werd op alle punten gelijk gesteld. MINAS werd afgewezen. Deze uitspraak van het Hof van Justitie was voor de ambtenaren van DG Environment en voor ambtenaren van VROM en LNV verrassend. Wallström verklaarde weliswaar tevreden te zijn met het arrest maar voegde daaraan toe dat ze met de Nederlandse overheid al vrijwel een akkoord had (Meijenfeldt, 2005). Dus op hetzelfde moment dat het hof van justitie het MINAS systeem afwees, was Nederland dicht bij een overeenstemming gekomen met de Europese Commissie waarvan MINAS nog altijd deel uitmaakte.

### ***Reactie van Nederland***

De Nederlandse overheid reageerde op de uitspraak van het Hof door nog in diezelfde maand overleg te hebben met Eurocommissaris Wallström over de gevolgen van het Hofarrest betreffende het derogatieverzoek van Nederland. Als gevolg vond er drie weken later een overleg plaats tussen de directeuren-generaal van DG Environment en die van VROM en van LNV. In november 2003 vond een beleidsmatige bespreking plaats tussen de Commissie en de Nederlandse overheid over concept-stukken. Daarna, op 10 december 2003, troffen ambtenaren van VROM en ambtenaren van DG Environment elkaar weer. Als reactie op het hofarrest wijzigden staatssecretaris Van Geel van VROM en Minister Veerman van LNV het derde actieprogramma Nitraatrichtlijn dat ten slotte op 18 december 2003, twee dagen voor de uiterlijke indieningdatum, door de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland in Brussel aan de Europese Commissie werd aangeboden.

In het eerste halve jaar van 2004 gaf Nederland in een schriftelijke communicatie met de Commissie aan hoe zij het arrest zou gaan implementeren. Daartoe werd een interim-beleid tot

---

<sup>31</sup> Zie de brief van juni 2003 aan de Tweede Kamer.

2006 geformuleerd en werd een formeel derogatieverzoek opgesteld. Van half maart tot half juni 2004 vonden ten slotte slotonderhandelingen plaats tussen ambtenaren van VROM en LNV met ambtenaren van DG Environment over het derde actieprogramma van de Nederlandse overheid. Er werden formele memoranda uitgewisseld tussen DG Environment en VROM en LNV, er vonden twee beleidsbijeenkomsten en twee bijeenkomsten op het niveau van directeuren-generaal van DG Environment en VROM en LNV plaats (waarvan één op 14 juni 2004). Toch werd er op dat moment nog geen overeenstemming bereikt. De Commissie wilde er nog over nadenken.

### ***Akkoord over Derde actieprogramma***

Uiteindelijk werd op een persconferentie op 1 juli 2004 bekendgemaakt dat de Minister van LNV en de staatssecretaris van VROM een akkoord hadden bereikt met Eurocommissaris voor Milieu over het derde actieprogramma Nitraatrichtlijn van de Nederlandse overheid. Het akkoord hield in dat de hoeveelheid totaalstikstof en de uitrijperioden door Nederland geleidelijk zouden worden teruggebracht en dat er per 2015 een evenwichtsbemesting voor fosfaat zal zijn ontwikkeld. De Commissie ging akkoord met het beleid voor zandgronden en mestvrije zones langs water<sup>32</sup>. Inmiddels had de Nederlandse overheid haar derogatieverzoek in het Nitraatcomité gepresenteerd. Het Nederlandse mestbeleid werd ingrijpend aangepast door het derde actieprogramma. Kern was de invoering van een gebruiksnormenstelsel per 2006 als vervanging van het stelsel van verliesnormen. De uitspraak van het Europese Hof van Justitie, dat MINAS ontoereikend was om aan de eisen van de Nitraatrichtlijn te voldoen, heeft ervoor gezorgd dat Nederland in 2006 een nieuw mestbeleid is gaan voeren.

Na het overleg over het herziene derde actieprogramma Nitraatrichtlijn met de vaste Kamercommissie voor LNV op 27 augustus 2004 werd het actieprogramma definitief vastgesteld en in september 2004 aan de Europese Commissie aangeboden. In de periode oktober 2004 tot april 2005 vond vervolgoverleg plaats met de Europese Commissie ter voorbereiding van de derogatie<sup>33</sup>. In deze overleggen werden alle onderdelen van het akkoord verder uitgewerkt.

### ***Officieel derogatieverzoek***

Op 8 april 2005 boden staatssecretaris Van Geel en Minister Veerman het Nederlandse verzoek voor derogatie officieel aan bij de Commissie. Op 12 april 2005 vond de vergadering van Nitraatcomité plaats waarin toch geen besluit werd genomen over de Nederlandse derogatie en het actieprogramma van Nederland. Veel vragen waren onbeantwoord gebleven. Zo moest Nederland aan andere lidstaten verantwoording afleggen over de aanwending van 250 kg stikstof per ha op grasland in Nederland. Nederland had daarover eerder al uitvoerige wetenschappelijke uitleg gegeven, maar die was voor een aantal lidstaten in het Nitraatcomité niet bevredigend genoeg. Verder vroegen verschillende landen zich af of het mestoverschot in Nederland in het geval van 250 kg wel binnen de perken zou blijven. Ook vroegen enkele lidstaten zich af waarom Nederland niet zou kunnen werken met een norm van 230 kg zoals Denemarken. Aangezien een tweederde meerderheid binnen het comité nodig is voor een positieve uitslag, hadden de Nederlandse vertegenwoordigers aldus nog voldoende werk te verzetten. Op de zitting van 27 juni zou de discussie worden voortgezet.

### ***Positief advies Nitraatcomité***

Op 28 april 2004 bereikten de ambtenaren van de ministeries van LNV en VROM een akkoord met de Commissie over de implementatie van de Nitraatrichtlijn. Nederland zou bemestings-

---

<sup>32</sup> Het akkoord hield in dat de Commissie instemde met het derogatieverzoek.

<sup>33</sup> Ondertussen was in november 2004 de Griek Stavros Dimas officieel aangetreden als nieuwe Eurocommissaris voor Milieu.

vrije zones aanwijzen langs natuurlijke waterlopen in hoog Nederland. Op 27 juni 2005 volgde een positief advies over de Nederlandse derogatie door het Nitraatcomité. Alleen Frankrijk en Zweden stemden<sup>34</sup> tegen en Denemarken onthield zich van stemming. Voorafgaande aan deze stemming waren er intensieve contacten met de lidstaten. Zo hadden minister Veerman van LNV en staatssecretaris Van Geel van VROM zogeheten amice-brieven gestuurd naar bewindspersonen van andere lidstaten waarin werd uitgelegd dat de derogatie voor Nederland van groot belang is vooral voor de landbouwsector. Daarnaast werden politieke deals gesloten met andere lidstaten. Volgens de planning zal er in oktober 2005 een afrondende consultatie over de concept-derogatiebeschikking binnen de Commissie plaatsvinden. En daarna zal de formele derogatiebeschikking aan Nederland worden gezonden en zal de uitvoering van de derogatieregeling starten. Vanaf 1 januari 2006 zal de derogatie in Nederland van kracht zijn.

### 3.5 Samenvatting casus Nitraatrichtlijn

In voorgaande paragrafen hebben we het verloop van het implementatieproces van de Nitraatrichtlijn beschreven vanaf de vaststelling van de richtlijn halverwege de jaren '90 tot juni 2005. Een analyse van het implementatieproces van de Nitraatrichtlijn geeft voor de nitraatrichtlijn het antwoord op de eerste twee onderzoeksvragen uit deze studie, te weten: *Hoe verloopt het implementatieproces en in hoeverre kunnen we daarin interacties gericht op het benutten van ruimte, herkennen?* In het onderstaand tabellarisch overzicht zijn de belangrijkste typeringen van dit implementatieproces van de Nitraatrichtlijn samengevat.

Interacties tussen EU en Nederland rondom de Nitraatrichtlijn zijn in eerste instantie pas ontstaan als reactie op de afwijzing van het derogatieverzoek over de nitraatnorm in oppervlaktewater (te behalen met het MINAS systeem en een hogere opbrengnorm voor stikstof) en als reactie op de negatieve reactie van de Europese Commissie op het actieprogramma. Nederland, dat steeds het belang van ruimte voor het halen van de nitraatnorm in oppervlaktewater had benadrukt, dacht dat het opnemen van een derogatiemogelijkheid reeds voldoende was om aan de richtlijn te kunnen voldoen en dacht de wensen van de Europese Commissie te kunnen accommoderen door kleine aanpassingen in het actieprogramma (tekstkader 3b).

Maar pas nadat door het Hofarrest van 2 oktober 2003 duidelijk werd dat het MINAS systeem niet geaccepteerd werd en de Europese Commissie te kennen gaf geen vertrouwen te hebben in de weinig flexibele houding van Nederland en de ingezette expertise, en nadat er een nieuw Nederlands kabinet was aangetreden (2002), beseftte Nederland dat het niet vrij was in de keuze waarop de nitraatnorm te halen. Nederland liet het MINAS systeem vallen en gaf aan met opbrengnormen te gaan werken. Uiteindelijk, op 28 april 2005, ging de Europese Commissie akkoord met het actieprogramma.

In de interactie tussen de Europese Commissie en Nederland is gebleken dat beide partijen ontevreden waren. Het ontbreken aan wederzijds vertrouwen hetgeen tot machtsconflicten leidde. Diverse veranderingen in de opstelling en houding van Nederland in de onderhandelingen maakten dat die impasse kon worden doorbroken. In 2006 kan Nederland aan de uitvoering van de derogatieregelingen beginnen.

---

<sup>34</sup> De stemming in het comité had betrekking op de concept-beschikking van de Commissie betreffende de Nederlandse derogatie.

Tekstkader 3b: Samenvatting interactiesituaties ontwikkeling- en implementatiefase Nitraatrichtlijn

Nitraatrichtlijn Actualiteit Half '90 > < juni 2005	Ontwikkelingsfase	Implementatiefase
Ontstaan interactie: extern bepalende gebeurtenissen - conflicten	<p>publieke en Politieke ongenoegen over de groei van giftige algen en grote vissterfte in de Noordzee en Oostzee begin jaren '80</p> <p>expliciete wens van Nederland om zelf invulling te geven aan de inhoud van de richtlijn.</p> <p>Verskillende interpretaties over de mogelijkheden van derogaties bepaalde het conflict in deze interacties.</p> <p>PV meldt bij herhaling dat voorgestane NL beleid onvoldoende is om Europese normen te halen. NL schat conflict willens en wetens anders in.</p>	Derogatieverzoek en actieprogramma's afgewezen; inbreukprocedure; inschakeling HVJ;
Benuttingsmogelijkheden formele beleidsruimte  [doelverlaging; derogatie; exemption]		art.3 mogelijkheid tot het aanmerken van gebieden als 'kwetsbare zone'. art. 2 sub a Bijlage III – uitstelmogelijkheid art. 2 sub b Bijlage III – mogelijkheid tot doelverlaging/bijstel.
Benutten interactie ruimte:  interne factoren  [opvattingen, denkbeelden; verwachtingen; procedures]	NL: de wens om eerst binnenlandse conflicten over haalbaarheid, betaalbaarheid, het opstellen van een code en actieprogramma voor het aanwijzen van kwetsbare gebieden en met uitvoering van de KRW op te lossen.	<p>NL: Conflicten voornamelijk schriftelijk uitonderhandeld;</p> <p>NL: Denkbeelden stemmen niet overeen; partijen zijn allen ontevreden impasse in de onderhandelingen</p> <p>NL&lt;&gt; EU Intensivering van de onderhandeling op diverse niveaus, een bescheidener houding NL, andere communicatievormen, ook met andere lidstaten.</p>
Doel na te streven norm	de norm voor kwetsbare gebieden te wijzigen  en het derogatieverzoek in de richtlijn opgenomen te krijgen	<p>NL: impasse verbreken; bespoediging behandeling derogatie verzoek in nitraatcomité</p> <p>NL mestbeleid op beleidagenda nitraatcomité te krijgen</p> <p>Nederland in een interactiesituatie brengen waarin interne motieven serieuze de aandacht krijgen op agenda van het Nitraatcomité, onderling vertrouwen herstellen</p>
Typering interactie houding / strategie in de interactie	NL proactieve houding	<p>Starre houding ook na verschuiving NL ministers, instellen van expertpanels, andere aanpak in de onderhandeling.</p> <p>NL onbewust in machtsconflict over de inhoud van het derogatieverzoek. Terwijl men dacht bijna tot overstemming over het MINAS systeem te zijn gekomen, wees het HvJ dit in 2003 af.</p> <p>NL steekt uiteindelijk hand uit naar EU</p>

## 4 Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit (KRL)

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de implementatie van de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit (KRL) in Nederland behandeld met de nadruk op de Eerste dochterrichtlijn luchtkwaliteit. Nadat de aanleiding en inhoud van de KRL kort zijn beschreven (paragraaf 4.2), gaan we in op interacties die hebben plaatsgevonden tussen de Nederlandse overheid en de Europese Commissie (paragraaf 4.3). Daarvoor laten we eerst de structuur zien waarin de interacties plaatsvinden. Vervolgens wordt vanaf halverwege de jaren '90 tot december 2005 het chronologische verloop van de interacties geschetst, binnen de context van de implementatie van vooral de eerste dochterrichtlijn (paragraaf 4.4). Aan de hand van wat in deze paragrafen is besproken, vatten we ten slotte in paragraaf 4.5. het antwoord op de eerste twee hoofdvragen van dit onderzoek samen.

### 4.2 Aanleiding en inhoud van de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit

De Europese Unie (EU) boog zich halverwege de jaren negentig over bestaande communautaire luchtkwaliteitsrichtlijnen. De uitvoering daarvan bleek in de lidstaten heel verschillend gestalte te krijgen. Dit was voor de EC aanleiding de richtlijnsystematiek te herzien. In 1996 resulteerde dat in een nieuwe aanpak en een Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit 96/62/EG (KRL) waarin zowel de uitgangspunten voor het luchtkwaliteitsbeleid van de EU<sup>35</sup> als de grondbeginselen voor een gemeenschappelijke strategie voor het stellen van grenswaarden voor luchtkwaliteit zijn vastgelegd. De KRL maakte de weg vrij voor inmiddels vier dochterrichtlijnen:

1. de richtlijn betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstof(di)oxide, zwevende deeltjes en lood (99/30/EG).
2. de richtlijn betreffende grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide (00/69/EG).
3. de richtlijn betreffende ozon (02/03/EG).
4. de richtlijn betreffende arsenicum, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische koolwaterstoffen (04/07/EG).

De KRL bevat zelf geen luchtkwaliteitsnormen maar bepaalt wel op welke wijze door de EC en Raad, de grenswaarden voor stoffen en alarmdrempels voor lucht moeten worden vastgesteld (art. 4). Een grenswaarde is een minimumwaarde waaraan het milieu in ieder geval moet voldoen. Een alarmdrempel geeft het kwaliteitsniveau van de buitenlucht aan dat bij kortstondige overschrijding risico's voor de gezondheid van de mens inhoudt. Ook bevat de KRL regels over de beoordeling van de luchtkwaliteit (art. 5 en 6), verplichtingen tot het treffen van maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit (art. 7 t/m 9) en van maatregelen in gevallen waarin de alarmdrempels worden overschreden (art. 10). De vaststelling van de hiervoor genoemde grenswaarden en alarmdrempels geschiedt in zogeheten dochterrichtlijnen. De KRL moest in de lidstaten uiterlijk 21 mei 1998 zijn omgezet in nationale wetgeving. In 1998 is de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit in Nederland geïmplementeerd in de Wet milieubeheer en Besluit uitvoering EG-kaderrichtlijn luchtkwaliteit.

---

<sup>35</sup> Vgl. Themanummer luchtkwaliteit, Milieu en Recht 2004, nr. 6, p. 323.

### **Beleidsruimte**

Ook bij de KRL hebben we te maken met een dwingende resultaatverplichting waarop een onmiddellijke in werking tredende controle en toezichtregime van de Europese Commissie geldt. Toch wordt er ook in de KRL formele ruimte geboden om van de richtlijn af te wijken en een eigen invulling te geven aan een lidstaatspecifieke implementatie. Formeel gezien is beleidsruimte in de richtlijnen te vinden door gebruik te maken van de afwijkingsmogelijkheden als doelverlaging, derogatie en exemption.

De Nitraatrichtlijn zelf is bijvoorbeeld niet echt eenduidig over hoe de normen moeten worden geïnterpreteerd<sup>36</sup>. Met name met betrekking tot de vraag of de grenswaarden<sup>37</sup> als absoluut of onderhandelbaar moeten worden gezien, en met betrekking tot de vraag of de normen generiek moeten worden toegepast of dat er onderscheid kan worden gemaakt naar gevoelige en niet gevoelige gebieden, zullen we in paragraaf 4.4 laten zien dat Nederland haar eigen invulling heeft gegeven aan de interpretatie van de normen. Gezien echter het feit dat de richtlijn in bestaande situaties *tijdelijk* overschrijding van de grenswaarde voor stikstofdioxide toestaat (tijdelijke overschrijdingsmarges), wordt wel verdedigd dat het redelijk is die lijn door te trekken naar nieuwe situaties en wordt alsdan getoetst aan de grenswaarde voor 2010 en wordt nieuwbouw ook toegestaan op locaties waar de luchtkwaliteit momenteel niet, maar waarschijnlijk wel in 2010 voldoet aan de grenswaarden. Tot slot zal Nederland naar alle waarschijnlijkheid beleidsruimte kunnen zoeken in de procedure en in het onderhandelingsproces met de Europese Commissie. Het is immers de vraag of de hier bovengenoemde "redelijke uitleg" ook in rechte standhoudt<sup>38</sup>.

## **4.3 Interactiestructuur Nederland en Europese Commissie**

Volgens artikel 12 van de KRL wordt de EC bijgestaan door een comité van vertegenwoordigers van de lidstaten. Dit zogeheten Artikel 12-comité wordt voorgezeten door een ambtenaar van de Directoraat-Generaal Milieu van de Europese Commissie. Ambtenaren van het Ministerie van VROM vertegenwoordigen Nederland in de werkgroepen en stuurgroep van het programma Clean Air for Europe (CAFE) van de EC. De regie van het CAFE-programma is in handen van ambtenaren van DG Milieu van de EC. Deze ambtenaren worden daarbij inhoudelijk ondersteund door onderzoekers van het MNP (zie figuur 4.1). De ambtenaren van VROM bereiden de standpunten van Nederland voor en brengen deze in tijdens de bijeenkomsten. Om het Nederlandse standpunt af te stemmen met verschillende belangenpartijen in Nederland maakt VROM mede gebruik van de bestaande, reguliere overlegfora.

Verder hebben de doelgroepen hun eigen vertegenwoordiging binnen de structuur van CAFE. De industrie is bijvoorbeeld vertegenwoordigd door Unice, Concawe en Cefic. De milieuorganisaties zijn vertegenwoordigd door met name het European Environment Bureau (EEB). Voor de inhoudelijke onderbouwing van het CAFE-programma heeft de EC opdrachten uitgezet bij instituten en consortia..

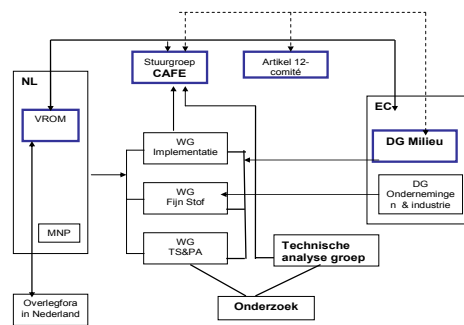
De voorzitter van de werkgroep voor implementatie is een ambtenaar van een lidstaat. Sinds januari 2003 is dat een ambtenaar van VROM. De werkgroep rapporteert regelmatig aan de stuurgroep van CAFE. De eerste bijeenkomst van de werkgroep vond plaats in 29-30 oktober 2001. Sindsdien hebben ongeveer twaalf vergaderingen van de werkgroep plaatsgevonden.

---

<sup>36</sup> Wanneer de richtlijn strikt geïnterpreteerd wordt, kunnen bouwplannen pas doorgang vinden als de luchtkwaliteit in overeenstemming is met de grenswaarden.

<sup>37</sup> Volgens art. 7 lid 1 KRL *moeten* de grenswaarden immers *sans échappatoires* worden nageleefd<sup>37</sup>.

<sup>38</sup> Themanummer Luchtkwaliteit, Milieu en Recht nr. 6 2004, p. 328.



Figuur 4.1 Interactiestructuur Implementatie Kader richtlijn lucht Nederlandse overheid en Europese Commissie

Aan de vergaderingen van de werkgroep nemen tussen de 15-19 personen deel. Naast ambtenaren nemen ook onderzoekers en vertegenwoordigers van belangenorganisaties deel. De werkzaamheden van de werkgroep, die de harmonisatie van de implementatie van de KRL en de vier dochterrichtlijnen moet harmoniseren, omvatten onder andere: (1) het identificeren en inventariseren van problemen van lidstaten bij het implementeren van de KRL en de dochterrichtlijnen (2) het ontwikkelen van een 'guidance' t.b.v. opstellen van programma's en plannen door de lidstaten, dat de lidstaten helpt bij de implementatie 3) onderzoeken hoe de rapportage die is verplicht in de KRL en dochterrichtlijnen kan worden gestroomlijnd en geharmoniseerd en (4) aandacht besteden aan specifieke problemen in kandidaat lidstaten bij de implementatie. De aanbevelingen<sup>39</sup> van de werkgroep Implementatie zijn gericht op het ondersteunen van lidstaten bij het implementeren van de wetgeving op het gebied van luchtkwaliteit. De aanbevelingen hebben geen juridische status.

Uiteindelijk zijn er drie werkgroepen opgericht die de ontwikkeling van de dochterrichtlijnen ondersteunen. Dus naast de werkgroep voor implementatie, ook een werkgroep voor fijnstof (*Particulate Matter*) en een werkgroep voor het stellen van doelen en evaluatie van beleid (*Target Setting and Policy Assessment*). Deze werkgroepen bestaan uit technische deskundigen van de EC<sup>40</sup>, de lidstaten<sup>41</sup>, ondernemingen en industrie<sup>42</sup> en milieuorganisaties (NGO's). De werkgroepen worden ondersteund door het Europese Milieu Agentschap (EEA), de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (UN/ECE) en door consultants (voor kosten-batenanalyses). De stuurgroep, die bestaat uit vertegenwoordigers van die belanghebbenden en ondersteunende organisaties, begeleidt de werkzaamheden van de drie werkgroepen.

Een belangrijke activiteit in de werkgroep Implementatie is de evaluatie van bestaande richtlijnen zoals de dochterrichtlijnen van de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit. De resultaten van de evaluatie worden ook met de lidstaten besproken. Sinds 2001 houdt de werkgroep TSPA

<sup>39</sup> Onder andere aanbevelingen voor de herziening van de eerste dochterrichtlijn, aanbevelingen voor plannen of programma's die moeten worden opgesteld volgens de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit.

<sup>40</sup> Inclusief deskundigen van het Joint Research Centre (JRC) van de Commissie. Het JRC is gelegen in Ispra in Italië. In de werkgroep Implementatie zit Emiel De-Sager van het JRC.

<sup>41</sup> Ambtenaren van de volgende twaalf lidstaten: Oostenrijk, België, Duitsland, Finland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Nederland, Noorwegen, Portugal, Slovenië, Slowakije en Spanje.

<sup>42</sup> Namens de industrie is dat European Petroleum Industry Association. In de werkgroep Implementatie zit geen vertegenwoordiger van milieuorganisaties.

(doelen stellen en beleidsevaluatie) meerdere keren per jaar een bijeenkomst<sup>43</sup> waaraan tussen de 22-35 ambtenaren, onderzoekers en vertegenwoordigers van belangenorganisaties deelnemen. De voorzitter van de TSPA - werkgroep is een ambtenaar van DG Milieu. In deze werkgroep worden de lange termijn- en tussendoelstellingen en de onderliggende beleidsscenario's voorbereid en bediscussieerd.

De werkgroep 'Fijne Stof', met een deelname van circa 17-19 personen, startte op op 13 mei 2002 met een covoorzitterschap van Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Deze werkgroep heeft als voornaamste taak het opstellen van een 'position paper' over fijn stof. Daarin wordt ingegaan op de stand van kennis ten aanzien van de fijn stof problematiek en worden voorstellen voor de doelstellingen opgenomen. Binnen de werkgroep Fijn Stof werken de lidstaten zelf aan opties voor toekomstig fijn stof op basis van wetenschappelijke informatie. Naast de interacties binnen de structuur van CAFE is er ook rechtstreeks bilateraal contact op ambtelijk niveau tussen ambtenaren van VROM en ambtenaren van DG Milieu en op politiek-bestuurlijk niveau tussen door staatssecretaris Van Geel en de directeur-generaal van DG Milieu.

## **4.4 Chronologisch verloop interacties Nederland en Europese Commissie**

### ***Vorbereiding Eerste dochterrichtlijn Lucht***

Ter voorbereiding van de besluitvorming over het voorstel voor de Eerste dochterrichtlijn is in 1997, in opdracht van de EC, een kosten-batenanalyse uitgevoerd ten aanzien van de realisering van de voorgestelde grenswaarden voor de desbetreffende stoffen (SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, PM<sub>10</sub> en PB). Er bleken tal van onzekerheden te zijn ten aanzien van de haalbaarheid van de normen voor NO<sub>2</sub> en zwevende deeltjes (PM<sub>10</sub>). Ook Nederland richtte zich in de onderhandelingen over de dochterrichtlijn vooral op de normen voor NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub> en uitte, net als verschillende andere lidstaten, openlijk haar twijfels bij de haalbaarheid van de normstelling voor PM<sub>10</sub>. Genoemde zorgen en twijfels leidden bij de onderhandelingen tot het opnemen van artikel 10 van de Eerste dochterrichtlijn. Artikel 10 stelt dat de EC uiterlijk op 31 december 2003 verslag zal uitbrengen over opgedane ervaringen en over een up-date aan resultaten wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van blootstelling aan SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, fijn stof en lood op de mens en het milieu. Indien nodig kunnen op basis van dat verslag wijzigingsvoorstellen voor de eerste dochterrichtlijn worden gedaan. Door deze evaluatie en het vooruitzicht van bijstelling van de grenswaarden, werd naast een uitstel- strategie dus kennelijk ook een bijstel- strategie gevolgd. De evaluatie vond echter niet plaats op de geplande datum, maar pas na het van kracht worden van de norm voor PM<sub>10</sub> in 2003.

### ***Europese Commissie initieert Clean Air for Europe***

In oktober 1998 lanceerde DG Milieu (destijds nog DG XI geheten) een nieuw initiatief om de verschillende aspecten van het EG-luchtkwaliteitsbeleid (inclusief het emissiebeleid) in één kader samen te brengen. Dit initiatief had de werktitel Clean Air for Europe (CAFE). In het kader van CAFE zou prioriteit worden gegeven aan verontreinigende stoffen die in de KRL worden genoemd, aan grensoverschrijdende luchtverontreiniging en aan stoffen die door een veelheid aan verschillende bronnen worden uitgestoten. Daarbij wilde de EC prioriteit geven aan verzurende emissies, ozon, deeltjes, PAK's en zware metalen. Na een overlegronde zijn in 1999 technische haalbaarheidsstudies en evaluaties begonnen (tekstkader 4a).

---

<sup>43</sup> Op 17 maart 2005 vond al de 12<sup>e</sup> bijeenkomst plaats.



*Tekstkader 4a Tijdbalk Implementatie Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit*

<b>Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit</b>	<b>Tijd</b>
<b>Eerste dochterrichtlijn KRL</b>	<b>29 juni 1999</b>
Besluit luchtkwaliteit (Blk 2001) (implementatie van de Eerste dochterrichtlijn luchtkwaliteit in Nederland)	<b>19 juli 2001</b>
Europese evaluatie van de Eerste dochterrichtlijn lucht verschijnt niet	<b>31 december 2003</b>
Interpretatiebrief VROM aan lagere overheden	<b>30 september 2004</b>
Normen voor fijn stof uit de Europese richtlijn lucht mogen nergens meer worden overschreden	<b>1 januari 2005</b>
Publicatie van het Besluit Luchtkwaliteit (Blk 2005)	<b>5 augustus 2005</b>

***Eerste dochterrichtlijn luchtkwaliteit***

Op 29 juni 1999 trad de Eerste dochterrichtlijn voor zwaveldioxide, stikstof(di)oxide, zwevende deeltjes en lood in werking. De lidstaten moesten uiterlijk 19 juli 2001 deze dochterrichtlijn hebben geïmplementeerd. Zo heeft de EC voor onder meer NO<sub>2</sub> voor 2010 een grenswaarde van 40 µg/m<sup>3</sup> als jaargemiddelde vastgesteld. Nederland kende op dat moment al wetgeving, bestuurlijke afspraken en beleid t.a.v. in de dochterrichtlijn geregelde onderwerpen: vier besluiten luchtkwaliteit, de Notitie Sogregeling 1991, het modeldraaiboek smog 1991 en het interim-beleidsstandpunt PM<sub>10</sub> en wintersmog. De inhoud van de bestaande wetgeving en beleid week op verschillende punten af van de dochterrichtlijn en was gezien vanuit de dochterrichtlijn onvolledig. De regelgeving en het beleid moeten dus worden aangepast.

***Presentatie CAFE-programma***

In mei 2001 presenteerde de EC haar CAFE-programma tijdens de eerste bijeenkomst van CAFE. CAFE is een programma dat is gericht op het verminderen van de luchtverontreiniging in Europa. Het gaat daarbij vooral om grootschalige luchtverontreiniging. Het gaat zowel om verzuring<sup>44</sup> als om luchtkwaliteit<sup>45</sup>. Verder moet het CAFE programma in 2004 resulteren in een totstandkoming van één van de thematische strategieën in het kader van het Zesde<sup>46</sup> Milieu Actie Programma (MAP)<sup>47</sup>.

In haar eerste bijeenkomst stelde de stuurgroep van CAFE aan de orde, dat verdere 'guidance' nodig zou zijn tijdens de implementatie. Daarop besloot de EC uiteindelijk drie werkgroep voor implementatie in te stellen (zie paragraaf 4.3). De werkgroepen stellen zogeheten 'positionpapers' op die ambtenaren van de EC gebruiken als uitgangspunt voor het ontwerpen van Europese wetgeving. De positionpapers kunnen volgens een der geïnterviewden worden beschouwd als de onderbouwing van de richtlijn.

<sup>44</sup> Verzuring heeft betrekking op het terugdringen van de stikstof depositie (NO<sub>x</sub>) en alle concentraties van luchtverontreinigende stoffen (SO<sub>2</sub>, NMVOS, NH<sub>3</sub>) behalve van die stoffen die onder het klimaatverdrag en Montreal Protocol vallen.

<sup>45</sup> Verbetering van de luchtkwaliteit heeft betrekking op het verminderen van de concentratie van stoffen in de lucht die met name van invloed zijn op de menselijke gezondheid (met name fijn stof, NO<sub>2</sub>, ozon).

<sup>46</sup> In tegenstelling tot het sectorale Vijfde MAP worden de milieuproblemen in de Zesde MAP vooral thematisch en integraler benaderd.

<sup>47</sup> In januari 2001 had de EC haar Zesde MAP ingediend die vervolgens ruim een jaar later, in mei 2002 officieel werd vastgesteld. Het Zesde MAP loopt tot 2010.

In juni 2004 werd door de CAFE werkgroep Implementatie een (evaluatie) rapport aan de EU aangeboden, waarin aanbevelingen voor herziening van de Eerste dochterrichtlijn waren omgenomen (CAFE, 2004).

### ***Besluit Luchtkwaliteit Nederland 2001***

Op 19 juli 2001 is de Eerste dochterrichtlijn in Nederland geïmplementeerd in het Besluit Luchtkwaliteit de Meetregeling luchtkwaliteit en de Smogregeling 2001 (Blk, 2001). Het Besluit luchtkwaliteit (Stb. 2001, 269) bevatte reeds regels ter implementatie van de Eerste dochterrichtlijn. Het juridische karakter van het besluit was echter nogal omstrepen. Het Ministerie van VROM had namelijk haar heil gezocht in lagere wetgeving (AmvB) in plaats van het zware en tijdrovende traject van een parlementaire wet. Een substantieel deel van de Tweede Kamer had liever een regeling bij wet gezien, dan een AmvB (Stb. 2001, 269). Het BLK01 bevat een systeem van grenswaarden, plandrempels en alarmdrempels. Voor de definitie van grenswaarde wordt verwezen naar artikel 5.1 van de Wet milieubeheer. In de toelichting op het besluit wordt bij herhaling gewezen op het bindende karakter van de grenswaarden: (...) *Het in acht nemen van de grenswaarden houdt in dat er niet van mag worden afgeweken; overheden zijn eraan gehouden. Dat wil zeggen dat grenswaarden een absolute grens vormen die niet mag worden overschreden. Een grenswaarde is een resultaatsverplichting (...)*. Dit bleek gelet op de omvang van de problematiek in Nederland volgens Schippers en Besselink (2005) echter niet werkbaar. Begin 2001 ging de Nederlandse regering er nog steeds van uit dat de evaluatie van de Eerste dochterrichtlijn in 2003 zou plaatsvinden. Men verwachtte wel dat een groot aantal lidstaten op basis van de dan beschikbare gegevens, zal concluderen dat de normstelling voor zwevende deeltjes (PM<sub>10</sub>) een groot probleem vormt. Ook was de Nederlandse regering van mening dat de evaluatie zou leiden tot versoepeling van de normstelling (zie ook Tekstkader 4b).

### ***Uitspraak en interpretatie BLK Nederland 2004***

In de periode 2002-2004 werd de Raad van State (RvS) in Nederland geleidelijk aan steeds strenger. Op 15 september 2004 zorgde de uitspraak van de RvS over het besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat over de spitsstrook tussen knooppunt Vught en knooppunt Ekkersweijer voor een keerpunt in Nederland. De minister van V&W maakte in dit besluit een onderscheid naar gevoelige en niet gevoelige bestemmingen en concludeerde daaruit dat de normen alleen voor bewoonde gebieden hoefden worden toegepast. Echter, volgens de RvS had de Minister van Verkeer en Waterstaat bij haar besluit moeten toetsen aan de gehele buitenlucht. Er mocht dus volgens de RvS geen onderscheid naar gevoelige bestemmingen worden gemaakt. Dat betekende dat de wijze waarop door de bestuursorganen werd omgegaan met het aspect luchtkwaliteit, drastisch moest worden gewijzigd. Op 30 september 2004 deed de staatssecretaris van VROM<sup>48</sup> een circulaire uitgaan aan de provincies en gemeenten waarin hij, net als de minister van V&W in het bovengenoemde spitsstrook besluit, uitgaat van een onderscheid naar gevoelige bestemmingen en uiteenzet hoe het Blk 2001 moet worden geïnterpreteerd. Die interpretatiebrief ging over de prioritering, welke stoffen eerst aan te pakken. De RvS jurisprudentie maakte duidelijk dat het Blk 2001 zelf het voornaamste probleem was. Daarom was een nieuwe wettelijke regeling noodzakelijk. De uitspraken van de RvS in de afgelopen jaren betreffen voor het merendeel besluiten waarbij er sprake was van onvoldoende onderbouwend onderzoek en tekortschietende motivering betreffende het voldoen aan de grenswaarden voor NO<sub>2</sub> en voor fijn stof (Tweede Kamer, 2005a).

---

<sup>48</sup> Er was reeds in navolging van de wet milieubeheer, een strenge koppeling van grenswaarden en ruimtelijke ordening aangebracht. normen zijn daarmee bindend en niet meer afweegbaar (dus absolute waarden).

*Tekstkader 4b: Besluit luchtkwaliteit: implementatie Nederland strikt, absoluut en gekoppeld aan RO*

***Nederland onderscheidt zich van de meeste andere landen in Europa doordat zij (1) Luchtkwaliteit koppelen aan RO-plannen en (2) Luchtkwaliteitsnormen absoluut interpreteren. Eenderde van de veertig rechterlijke uitspraken tussen 2002 en 2005<sup>49</sup> deed een (RO) plan in Nederland sneuvelen op grond van het Besluit Luchtkwaliteit (dit besluit implementeert de 1<sup>e</sup> dochterrichtlijn).***

*Vergelijkend onderzoek met andere lidstaten geeft aan dat Nederland de KRL relatief strikt implementeert. In andere landen blijkt er in diezelfde periode slechts één uitspraak te zijn geweest (in Oostenrijk over een motorsportcomplex)<sup>50</sup>. Anders dan in de meeste andere landen is in Nederland de koppeling van luchtkwaliteit aan RO-plannen verder doorgevoerd. De staatssecretaris van VROM heeft deze vergaande doorwerking in de RO in een brief aan de lagere overheden ook expliciet zo gewild, maar staat hierin Europa breed vooralsnog vrijwel alleen<sup>51</sup>. Ook de Raad van State als adviescollege geeft in Nederland blijk van een strenge interpretatie<sup>52</sup>. Naast het adviescollege van de rechtelijke macht (Raad van State) dat geen redenen ziet voor een soepeler interpretatie, verwacht ook de uitvoerende macht (staatssecretaris van VROM)<sup>53</sup> dit van zijn lagere overheden. Zowel rechter alsook centraal bestuur leggen in Nederland dus zichzelf zo'n strenge interpretatie op.<sup>54</sup> In Nederland moet al bij (bestemmings- en streek) plannen die geen effect hebben op de luchtkwaliteit sec, maar wel op het aantal blootgestelde mensen, rekening worden gehouden met de grenswaarden. Worden de grenswaarden niet gehaald, dan kan het plan reeds vernietigd worden. Hier blijkt integratie met RO dus te leiden tot obstructie van (bouw)plannen<sup>55</sup>. Elders spelen grenswaarden pas een rol bij vergunningverlening en kunnen ook nog andere belangen worden meegewogen en de grenswaarden zelfs wegwegen (Backes e.a., in prep). Er vindt aldus daar geen of minder obstructie van RO- en bouwplannen plaats.*

*Nederland is naast Duitsland en Zweden een voorbeeld van een land waarin grenswaarden uit de 1<sup>e</sup> dochterrichtlijn uitgelegd wordt als een absolute waarde. In Duitsland en Zweden hanteert men ook absolute waarden, maar de consequenties zijn daar minder vergaand. Andere landen zien deze grenswaarden slechts als relatief en dus open voor een afweging met andere (bv economische) belangen bij de uiteindelijke vergunningverlening. Nederland meende via het doen opnemen van een evaluatieartikel in de 1<sup>e</sup> dochterrichtlijn zeker te zijn van de mogelijkheid van bijstel van de normen (Mak, 2004) en zou bovendien toch wel aan bijna alle normen voor luchtkwaliteit voldoen, maar zo blijkt nu, niet aan alle. Het gaat nog vooral om stikstofoxiden en fijnstof. Nederland moest in 2005 respectievelijk 2010 voldoen aan de strenge EU-grenswaarden en dat gaat waarschijnlijk niet lukken. Vele infrastructurele projecten konden daarom < 2005 strikt genomen niet doorgaan en dreigde het 'Nederland weer op slot'.*

### ***Naar een nieuw Besluit Luchtkwaliteit 2005***

Bij brief van 25 november 2004 heeft de staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer laten weten met een nieuwe regeling te komen. De Tweede Kamer zag de noodzaak in van een reparatie van de vigerende regelgeving. Het ontwerp van de regeling werd voorgelegd aan de RvS. De RvS maakte haar bedenkingen duidelijk in het zogeheten 'Voorlichtend Advies' van 30 maart 2005. Volgens de RvS werd nog steeds gewerkt met een onderscheid naar gevoelige bestemmingen. De staatssecretaris van VROM trok daarop, bij brief van 31 maart 2005 aan de Tweede Kamer, zijn voornemen weer in. Vervolgens is een nieuwe regeling

<sup>49</sup> Milieubalans 2005, p. 87/8.

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Interpretatie Besluit Luchtkwaliteit, brief van Van Geel dd 30 september 2004 aan B&W en GS (kenmerk LMV 2004091308).

<sup>52</sup> Advies afdeling V dd 30 maart 2005 over de verenigbaarheid van de regeling luchtkwaliteit met de kaderrichtlijn en de dochterrichtlijnen inzake luchtkwaliteit.

<sup>53</sup> vgl. brief van staatssecretaris Van Geel aan de decentrale overheden d.d. 30 september 2004

<sup>54</sup> Daarvoor worden een drietal factoren aangehaald: de hardheid van de richtlijn zelf, het RO-systeem te onzent en het feit dat Nederland als klein land aanzien en mogelijk macht ontleent aan strikte toepassing.

<sup>55</sup> bouwactiviteiten in andere landen lijken wel gewoon doorgang te kunnen vinden

ontworpen in de vorm van een AMvB waarmee het Blk 2001 in zijn geheel zou worden vervangen. Het oordeel van de RvS op het ontwerp Besluit luchtkwaliteit 2005 was milder. Het BLK05 is uiteindelijk gepubliceerd op 23 juni 2005 (Schipper en Besselink, 2005). In dat besluit zijn ook de grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide (2<sup>e</sup> dochterrichtlijn) geïmplementeerd. Door de langlopende discussie is implementatie van de Tweede en Derde dochterrichtlijn dermate vertraagd dat Nederland de implementatietermijnen daarvan niet heeft gehaald (Backes, 2004).

### ***Rapportage aan Brussel: Nationaal Luchtkwaliteitsplan (NLP, 2004)***

In februari 2005 bleek uit het Nationaal Luchtkwaliteitsplan 2004 dat het Nederlandse beleid niet voldoende was om tijdig aan de Europese normen voor fijn stof (in 2005) en stikstofdioxide (in 2010) te voldoen. In dat NLP werd aangegeven op welke wijze binnen de daarvoor gestelde termijnen de luchtkwaliteit in Nederland zal worden voldaan aan de grenswaarden voor fijn stof en stikstofdioxide<sup>56</sup>. Dat NLP werd na behandeling in januari 2005 in de Ministerraad op 18 februari 2005 aan de Tweede Kamer aangeboden en daarna op 19 april aan de EC voorgelegd.

In de eerste plaats was uit metingen en modelberekeningen gebleken dat de plandrempels voor zowel fijn stof als voor NO<sub>2</sub> in 2002 al werden overschreden en op drukke verkeerspunten en in industriële gebieden ademden mensen teveel stikstofdioxide en fijn stof in.

In de tweede plaats had Het Nederlandse kabinet besloten dat er extra maatregelen genomen zouden worden voor eind 2005 om de luchtkwaliteit in Nederland te verbeteren. Maar het kabinet oordeelde tevens dat het zelfs met deze extra maatregelen niet mogelijk zou zijn om in 2010 overal aan de strenge Europese normen te voldoen. Voor stikstofdioxide zou dit gelden voor een beperkt aantal knelpuntsituaties ('hot spots') langs snelwegen en in de binnenstad van grote steden. Uitsluitend voor deze bestaande knelpunten probeerde het Ministerie van VROM via bilateraal overleg tussen ambtenaren van VROM en ambtenaren van DG Milieu van de EC en dus buiten de structuur van CAFE om, uitstel te bepleiten bij de EC van 2010 naar 2015. Ook probeerde het Ministerie van VROM in Brussel toestemming te krijgen voor een aanpassing van de Europese norm voor fijn stof die zich richt op de schadelijke verbrandingsemissies. Maar formeel bieden de richtlijnen geen mogelijkheid tot uitstel. Het is wat wrang dat juist de uitvoering van het evaluatieartikel niet volgens planning verliep. Er vond, mogelijk als gevolg ook van de nieuwe CAFE-strategie, geen evaluatie en dus ook geen aanpassingen van de bestaande normstelling (bijstelling) plaats. Dit betekende dat de normen voor zwevende deeltjes per 1 januari 2005 niet meer overschreden zouden mogen worden, terwijl inmiddels duidelijk was dat dit ook elders in Europa niet gerealiseerd zou worden. Ook Duitsland gaf aan grote problemen te ervaren<sup>57</sup>.

In de derde plaats stelde Nederland in het NLP 2004 dat er nog steeds geen duidelijkheid binnen de wetenschappelijke wereld<sup>58</sup> bestond over welke deeltjes nu de gezondheidsschade veroorzaken. De WHO adviseerde om normstelling voor kleinere deeltjes te ontwikkelen (PM<sub>2,5</sub>) omdat de fractie van kleinere deeltjes in stof beter is gericht op de schadelijke fractie en minder wordt vertroebeld door grovere deeltjes van natuurlijke oorsprong (zeezout, bodemstof) die waarschijnlijk minder schadelijk zijn. Nederland wilde dat er voorstellen zouden komen die de normstelling voor fijn stof zodanig zouden aanpassen dat deze beter zouden zijn toegesneden

---

<sup>56</sup> Het Ministerie van VROM rapporteert jaarlijks aan de Commissie over luchtkwaliteit. Dit gebeurt op basis van de rapportages van de gemeenten en provincies en de luchtkwaliteitsplannen. Tevens verzorgt VROM een rapportage over luchtkwaliteitsplannen voor de Commissie.

<sup>57</sup> Trouw 7 april 2005, p. 3.

<sup>58</sup> Onder andere vertegenwoordigd door de Wereldgezondheidsorganisatie)

op het voorkomen van gezondheidseffecten. Om aan de huidige grenswaarden voor NO<sub>2</sub> te kunnen voldoen, ging Nederland in EU-kader pleiten voor extra tijd (uitstel dus) voor de lidstaten tot aan het besluitvormingsmoment over nieuwe normen voor fijn stof. Nederland had tevens beperkte mogelijkheden om de PM<sub>10</sub>-concentraties te beïnvloeden. Om de luchtkwaliteit in overeenstemming met de grenswaarden te kunnen brengen (VROM, 2005) ging Nederland voor zwaar belaste situaties, de zgn 'hotspots', de mogelijkheden na om in 2010 aan de grenswaarden voor NO<sub>2</sub> te voldoen.

Nederland vond dat ondersteuning door en aanscherping van het EU-beleid noodzakelijk was gezien de concentratiebijdrage voor fijn stof uit het buitenland. Daarom ging Nederland in het kader van het Europese CAFE-programma bij het opstellen van en besluitvorming over de Thematische Strategie Luchtkwaliteit pleiten voor versterking van de samenhang tussen de richtlijnen voor luchtkwaliteit enerzijds en de bestrijdingsdossiers (met name op het terrein van verkeer en industrie) inclusief de NEC-richtlijn anderzijds (VROM, 2005).

In april 2005 dacht de Nederlandse regering dat het aanpassen van de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit als gevolg van de Europese evaluatie van de richtlijn (op 21 september 2005) nog zeker 2 jaar zou duren. De Nederlandse regering krijgt het signaal uit Brussel dat uitstel van norm bespreekbaar is, maar dat het onderscheid tussen gevoelige en niet-gevoelige bestemmingen en het verlagen van de normen niet bespreekbaar is (Tweede Kamer, 2005). Diezelfde maand verscheen een interne nota van het DG Milieubeheer en het DG Ruimte van VROM over de mogelijke alternatieven voor de implementatie van de richtlijn Luchtkwaliteit. Die nota had dienst gedaan in de verkenning van de implementatiemogelijkheden in de slotfase van de departementale besluitvorming over het ontwerp van het BLK 2005. In de nota stelde VROM dat het huidige Besluit Luchtkwaliteit moest worden aangepast en dat tegelijkertijd zou worden gewerkt aan aanpassing van de EU-richtlijn in Brussel en aan een pakket van bronmaatregelen. In de maanden mei, juni en juli heeft VROM geprobeerd helderheid te krijgen in Brussel over mogelijke wijziging van de richtlijn.

Op 20 september 2005 werd het Besluit Luchtkwaliteit 2005 (BLK 2005) van kracht. Artikel 5 van het BLK05 stelt drie zaken aan de orde: Allereerst telt bij de beoordeling van de kwaliteit van zwevende deeltjes, zand en zout niet langer mee. Ten tweede wordt veel explicieter dan in het BLK01 aangegeven wat de mogelijkheden zijn voor toepassing van de salderingsmethode<sup>59</sup>. En ten derde wordt de aard van de besluiten beperkter. Het gaat bij BLK05 met name om bevoegdheden die gevolgen kunnen hebben voor de blootstelling van mensen, ecosystemen of vegetatie aan luchtverontreiniging (Munnik, 2005).

### ***Presentatie Thematische Strategie Luchtkwaliteit***

In het kader van de voorbereiding van de thematische strategie voor luchtverontreiniging heeft de EC op 21 september 2005 de voorstellen voor een Thematische Strategie Luchtkwaliteit (TSL) gepresenteerd. Het is één van de zeven thematische strategieën die de EC is verplicht te ontwikkelen tijdens de 6<sup>de</sup> MAP. De TSL is een nieuwe visie om de luchtkwaliteit tot 2020 te verbeteren. In die strategie ontvouwde de EC haar plannen voor verbetering van de luchtkwaliteit in de EU. Zo moet in 2020 voortijdig overlijden als gevolg van luchtvervuiling met 40% ten opzichte van 2000 zijn teruggebracht. Daarnaast komt er speciale aandacht voor fijn stof en ozon op grondniveau, omdat die vervuiling als het meest bedreigend voor gezondheid wordt gezien. Verder zal de bestaande Europese wet- en regelgeving, met name de KRL en haar dochterrichtlijnen, worden samengevoegd tot één Richtlijn Luchtkwaliteit. Bij het opstellen en de besluitvorming over het voorstel voor de TSL heeft Nederland gepleit voor versterking van de samenhang tussen de richtlijnen voor luchtkwaliteit.

---

<sup>59</sup> verbetering op de ene plek maakt een geringere verslechtering op een andere plek mogelijk

Tevens is een evaluatie van de Eerste dochterrichtlijn door de EC voor stikstofdioxide en fijn stof verschenen. Beiden zijn voorgelegd aan het Europese Parlement en de Raad van Europese Ministers als basis voor de onderhandelingen over een nieuwe Luchtkwaliteitsrichtlijn.

### ***Huidige aanpak van Nederland richting Brussel***

Sinds september 2005 bestaat de aanpak van de luchtkwaliteit in Nederland door Minister Dekker en Staatssecretaris Van Geel van VROM uit vier zogeheten sporen. Eén van die sporen is het meer en tijdig beïnvloeden van de Europese besluitvorming waarbij de Nederlandse regering inzet op drie componenten: (i) sneller en scherper EU-bronbeleid om de emissies te verminderen, (ii) internationale samenwerking en (iii) meer ruimte in de Europese regelgeving. Volgens de regering is dat omdat Nederland, ondanks de maatregelen en de 900 miljoen euro die er voor ter beschikking worden gesteld, de normen voor stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) en fijn stof (PM<sub>10</sub>) in respectievelijk 2010 en 2005, niet zal halen. Ten aanzien van dat laatste punt pleit Nederland er voor dat landen, die binnen redelijke grenzen alles doen om de luchtkwaliteit te verbeteren maar desondanks mede door het ontbreken van scherp EU-emissiebeleid niet tijdig aan de normen voldoen, meer tijd krijgen en dus uitstel van de 'deadlines'. Nederland heeft dit naar voren gebracht bij de onderhandelingen over de TSL en de herziening van de Eerste dochterrichtlijn. Daarnaast pleitte Nederland voor een minder strikte interpretatie van de eis dat de norm overal tegelijkertijd moet worden gehaald, zodat lidstaten zich zouden kunnen concentreren op die gebieden waar de effecten op de volksgezondheid het grootst zijn<sup>60</sup>. Ten slotte wenste Nederland terughoudendheid bij de invoering van nieuwe nationale verplichtingen, met name bij het invoeren van een harde norm voor zeer fijn stof PM<sub>2,5</sub>. In de TSL lijkt vooralsnog alleen het verzoek voor meer tijd gehonoreerd. Aan de universele toepassing van de normen wordt niet getornd, en de nieuwe norm voor PM<sub>2,5</sub> komt er toch. Daarom is Van Geel voorzichtig over de mogelijkheden die de TSL Nederland biedt. In oktober 2005 verscheen de herziening van de Eerste dochterrichtlijn Luchtkwaliteit, die naar verwachting mogelijk een 'tweede kans' voor de Nederlandse lobby zou kunnen bieden. Tijdens de vergadering van de Europese Raad van Ministers in Brussel, waarbij de Nederlandse luchtkwaliteitsproblematiek op de agenda stond, presenteerde de EC de herziening van de Eerste dochterrichtlijn Luchtkwaliteit. In december 2005 is het Nationaal Luchtkwaliteitsplan 2005 door Nederland aangeboden aan de EC.

## **4.5 Samenvatting casus Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit**

In voorgaande paragrafen hebben we het verloop van het implementatieproces van de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit beschreven in de periode van eind jaren '90 tot december 2005. Om een antwoord te vinden op de eerste twee onderzoeksvragen voor de casus Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit, hebben we het implementatieproces uiteengerafeld en geanalyseerd. Enkele hoofdelementen uit deze analyse zijn samengevat in onderstaand tabellarisch overzicht 4c. We constateerden dat interacties tussen EU en Nederland rondom de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit al vroeg zijn ontstaan. Nederland zette in op de mogelijkheid 'bijstelling van de normen' opgenomen te krijgen in het evaluatieartikel van de richtlijn. Spanningen en binnenlandse conflicten over o.a. de aanleg van een spitsstrook (15 september 2004) zijn ontstaan, omdat Nederland een (te) strikte interpretatie van de norm NO<sub>2</sub> norm hanteerde en een koppeling met de ruimtelijke ordening en de vergunningverlening maakte (tekstkader 4c).

---

<sup>60</sup> Zoals we eerder hebben gezien ging de nationale overheid lang uit van een mogelijk onderscheid tussen gevoelige en niet gevoelige gebieden. Ook hebben we gezien dat de RvS deze interpretatie afwees. Het Ministerie van VROM pleit er dus nu bij de Europese Commissie voor dit onderscheid wel te hanteren

*Tekstkader 4c: Samenvatting interactiesituaties ontwikkeling- en implementatiefase Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit*

<b>Kaderrichtlijn Lucht Actueel eind jaren 90 &gt; &lt; december 2005</b>	<b>Ontwikkelingsfase</b>	<b>Implementatie fase 1<sup>ste</sup> dochterrichtlijn</b>
<b>ontstaan interactie: extern bepalende gebeurtenissen - conflicten</b>	Voorkomen en verminderen van schadelijke stoffen in de lucht voor de volksgezondheid en verzuring van het milieu.	EU-specifieke normverlaging (gevoelige -niet gevoelige gebieden) niet bespreekbaar uitstelling wel:  NL: Verschillende interpretatie over grenswaarden (absoluut/onderhandelbaar)  NL: Koppelinggrenswaarden aan RO  NL Twijfels en onrust over haalbaarheid normstelling NO <sub>2</sub> ; Spitsstrook Vught Ekkersweijer:
<b>Benuttingsmogelijkheden formele beleidsruimte [doelverlaging; derogatie en exemption]</b>		Drie derogatie mogelijkheden (1) tijdelijke overschrijdingsmarges art. 7 lid 1 (2) bijstelling van normen (na evaluatie) (3) verzoek om uitstel.
<b>Benutten interactie ruimte: interne factoren [denkbeelden, opvattingen ]</b>		NL: bespreekt niet met EU eigen interpretaties over gevoelige en niet gevoelige gebieden  NL: Bilateraal contact NL EU over haalbaarheid EU-normen luchtkwaliteit; sneller en scherper EU-bronbeleid om de emissies te verminderen; internationale samenwerking; meer ruimte in de Europese regelgeving want NL haalt normen (NO <sub>2</sub> ) en fijn stof (PM <sub>10</sub> ) in respectievelijk 2010 en 2005 niet.  EU: er wordt niet getornd aan universele toepassing van de norm (TSL)
<b>Doel na te streven norm</b>	Bijstelling grenswaarden opnemen in evaluatieartikel Ri	Toestemming voor aanpassing EU-norm fijn stof/verbrandingsemissies; Uitstellen huidige grenswaarden NO <sub>2</sub> (gezondheid); Pleidooi voor samenhang tussen luchtkwaliteit en bestrijdingsdossiers  Uitstel TSL en herziening 1 <sup>ste</sup> dochterrichtlijn
<b>Typering interactie houding / strategie in de interactie</b>	NL: pro-actief	NL: zeer strikte interpretatie RI

Bij het zoeken en benutten van beleidsruimte in de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit is door Nederland zowel het formele als het informele Europese overlegcircuit ingezet op (a) uitstel van deadlines, (b) minder strikte interpretaties van een door lidstaten overeen te komen normstelling en (c) herziening van de 1<sup>ste</sup> dochterrichtlijn. We hebben kunnen constateren dat het bilateraal contact over haalbaarheid van de Europese normen voor luchtkwaliteit, het sneller en scherper EU-bronbeleid om de emissies te verminderen en inzetten op internationale samenwerking, tot beoogd resultaten en meer tevredenheid heeft geleid. In Nederland zelf wil men in de toekomst terughoudender zijn bij de invoering van nieuwe nationale verplichtingen.





## 5 Kaderrichtlijn Water (KRW)

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de implementatie van de Kaderrichtlijn Water (KRW) in Nederland behandeld. Nadat de aanleiding en inhoud van de KRW kort zijn beschreven (paragraaf 5.2) gaan we in op interactiestructuur tussen de Europese Commissie en Nederland (paragraaf 5.3) gevolgd door een beschrijving van het verloop van die interacties tussen de Nederlandse overheid en de Europese Commissie in paragraaf 5.4. De beschrijving beslaat de periode vanaf december 2000 toen de KRW in werking trad, tot eind juni 2005 toen de nationale implementatiewetgeving in werking trad. We sluiten dit hoofdstuk af met een samenvattend overzicht en een antwoord op onze eerste twee onderzoeksvragen.

### 5.2 Aanleiding en inhoud van de Kaderrichtlijn Water

Van onze planeet is 2/3 bedekt met water en daarvan is maar 3% zoetwater. Van die 3% zoetwater is slechts 30% grondwater en 3% water in de rivieren, meren en moerassen, de rest is ijs. Door de industriële ontwikkeling en de bevolkingstoename zijn rivieren, meren, bodem en grondwater zodanig vervuild geraakt dat het besef is gerezen dat water geen gewone handelswaar is, maar erfgoed dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden. De Kaderrichtlijn Water is een uitvloeisel van dit besef zoals blijkt uit overweging 1 uit de KRW.

De EU-KRW wenst stabilisatie dan wel verbetering van de kwaliteit/toestand van aquatische en terrestrische ecosystemen. De KRW heeft aldus tot doel de bescherming van oppervlaktewater, kustwateren en grondwater, waarbij ecosystemen worden beschermd, behoed voor verdere achteruitgang en verbeterd. Bovendien beoogt deze milieurichtlijn bij te dragen aan de beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit, ten behoeve van duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water (Backes, 2004). Evenals het Verdrag van Helsinki uit 1992, dat gericht is op de bescherming van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren, kiest ook de Kaderrichtlijn Water (KRW) voor een stroomgebiedbenadering waarbinnen het waterkwaliteitsbeheer vorm dient te krijgen (Rijswick, 2003). Om de diverse waterrichtlijnen (zwemwaterrichtlijn, drinkwaterrichtlijn, viswaterrichtlijn etc.) zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen en te integreren is gekozen voor een kaderregeling en is de sectorale benadering verlaten.

De harde kern van de in 2000 vastgestelde KRW (00/60/EG) is artikel 4. Binnen 15 jaar moeten alle watersystemen een goede ecologische en chemische toestand hebben. Als kaderrichtlijn zal de KRW ook de opmaat zijn voor diverse dochtterrichtlijnen. Zo wordt thans gewerkt en geschaafd aan een nieuwe Grondwaterrichtlijn (GWR). De KRW gaat uit van internationale stroomgebiedsdistricten en richt zich (ofschoon in considerans 19 ook de waterkwantiteit genoemd wordt) vooral op de waterkwaliteit cf. de milieudoelstellingen van artikel 4 KRW.

#### ***Dwarsverbanden***

In de KRW worden tekstueel veelvuldig dwarsverbanden gelegd met andere sectoren en eerdere sectorale richtlijnen, vooral ook met de Vogel- en Habitatrichtlijn en er is ook tegelijkertijd

een vernieuwende manier van rapporteren in werking getreden<sup>61</sup>. Zowel de burger als de Europese Commissie (en alles wat daartussen zit) kunnen gegevens over water digitaal en geografisch raadplegen op het KRW-portaal, dat onderdeel uitmaakt van de nationale geoinformatie infrastructuur (NCGI).

Een directe link met de Vogel- en Habitatrichtlijn zien we in artikel 6 jo. Bijlage IV (register van beschermde Natura 2000-gebieden) en in artikel 13 (stroomgebiedbeheersplannen met kaarten van beschermde gebieden). Ook bij (het opstellen van) de stroomgebiedbeheersplannen zal ex artikel 6 jo. artikel 13 rekening gehouden moeten worden met de instandhoudingsdoelstellingen (de natuurwaarden) en het beschermingsregime van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Gelden er strengere doelstellingen, normen of termijnen in deze beschermde Natura 2000-gebieden, dan gelden ex art. 4 lid 2 deze strengere HVR-regels (of andere communautaire regels zoals bijvoorbeeld uit de Nitraatrichtlijn) en zullen ingevolge art. 8 lid 1 (...) voor deze beschermde gebieden de programma's aangevuld moeten worden met de specificaties in de communautaire wetgeving krachtens welke de afzonderlijke beschermde gebieden zijn ingesteld (...).

Directe verbanden met andere sectorale richtlijnen zien we doordat in de KRW verwezen wordt naar (cf. artikel 11 en Bijlage VI) de Nitraatrichtlijn (91/676/EEG), de MER-richtlijn (85/337/EEG) en de IPPC-richtlijn (Richtlijn 96/61/EG) betreffende geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging). Een wezenlijk onderdeel van de stroomgebiedplannen zijn de verplichte maatregelenprogramma's. Onderdeel van zo'n programma vormen de zogenaamde basismaatregelen. Dit zijn minimumvereisten waaraan moet worden voldaan. Basismaatregelen omvatten maatregelen die voor de toepassing van de communautaire wetgeving voor waterbescherming nodig zijn, met inbegrip van maatregelen die krachtens bovengenoemde richtlijnen zijn vereist. De Europese Commissie (EC) wordt overigens als gevolg van artikel 21 in de KRW bijgestaan door een comité, ook wel KRW-comité of Artikel 21-Comité genoemd.

### ***Beleidsruimte***

De KRW is een harde resultaatsverplichting waarbij voor beoogde resultaten slechts een marginaal toezicht van de Europese Commissie geldt vanaf 2015 gelden. Deze repressieve vorm van toezicht bij de implementatie van de KRW, wordt Europees rechtelijk gezien als een lichte vorm. Ook dan pas zullen eventuele inbreukprocedures gestart kunnen worden. Daarmee zou volgens enkele rapportages over de KRW wel degelijk verschillende mogelijkheden bieden voor het benutten van beleidsruimte. De mogelijkheden om af te wijken van de kwaliteitsnormen zijn in artikel 4 van de KRW onderscheiden.

Allereerst kan beleidsruimte gevonden worden bij het stellen van de doelen. Nederland heeft bijvoorbeeld al ruimte weten te creëren door vrijwel alle wateren aan te merken als "kunstmatig" of "sterk veranderd"<sup>62</sup>. Hierdoor kunnen voor kunstmatig of sterk veranderd water bijvoorbeeld lagere ecologische doelen worden gesteld. Gezien de grote problemen met nutriënten is het zelfs mogelijk om de doelen in het zogeheten Goed Ecologisch potentieel (GEP) aan te passen (Aquarein, 2003).

---

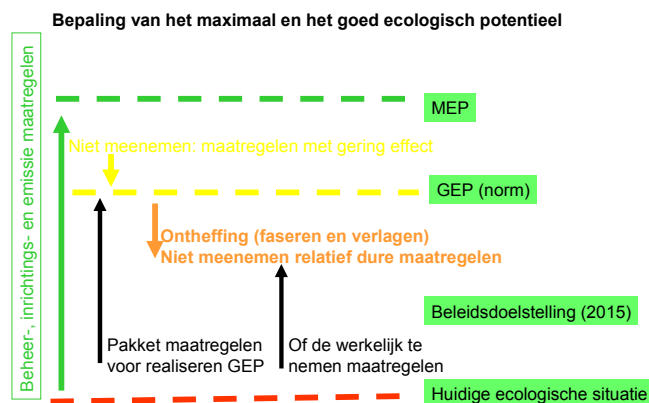
<sup>61</sup> De KRW legt rapportage verplichtingen op aan de lidstaten van de EU. Het gaat om beschrijvingen van wateren, de monitoringslocaties en beschermde gebieden en de chemische en ecologische toestanden van water.

<sup>62</sup> Een kunstmatig waterlichaam is een door menselijke activiteiten tot stand gekomen waterlichaam. Voorbeelden zijn sloten en kanalen. Een waterlichaam is sterk veranderd als het door fysieke ingrepen zodanig van aard is veranderd, dat de Goede Ecologische Toestand (GET= de ecologische doelstelling voor natuurlijke wateren) niet meer haalbaar is. Voorbeelden zijn het IJsselmeer en rivieren die voor de scheepvaart zijn genormaliseerd.

In de tweede plaats kan beleidsruimte gevonden worden door gebruik te maken van afwijking van de richtlijn. Voor deze uitzonderlijke afwijking (derogatie) moet vooraf goedkeuring van de Europese Commissie zijn gegeven (proportionaliteitstoets)<sup>63</sup>. Dat heeft te maken met het gegeven dat er zonder afwijking onevenredige kosten gemaakt gaan worden (disproportionate costs). De toets houdt dan in dat men voor het behalen van kwaliteitseisen moet voldoen aan het criterium van de onevenredige kostbaarheid van de maatregelen. Omdat dit criterium nergens gedefinieerd is, ontstaat er lidstatelijke beleidsruimte bij de interpretatie en argumentatie ervan (Syncera, 2005: 59). Zelfs als er een door een Europese ambtelijke werkgroep opgestelde 'guidance' zou verschijnen, dan nog is dit kostbaarheids criterium rekbaar. Guidances zijn immers slechts 'soft law' (Syncera, 2005: 27). In Nederland wordt gedacht om met behulp van een maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA) de (on)betaalbaarheid van Europese normen te adstrueren en aldus tot afwijking over te gaan (Syncera, 2005: 112).

In de derde plaats kan beleidsruimte gevonden worden door gebruik te maken van ontheffingsmogelijkheden die de richtlijn biedt (exemption). Deze hoeven niet vooraf door de EC te worden goedgekeurd, maar ze zullen wel achteraf worden beoordeeld.

Tot slot zoekt Nederland beleidsruimte in de zogenaamde Pragmatische aanpak. Daarbij beoogt zij vereenvoudiging van de procedure voor afleiding van de door de KRW voorgeschreven doelen: Het voorstel is om niet uit te gaan van backcasting, waarbij wordt teruggedeneerd vanuit het hoogst haalbare (natuurlijk referentiekader), maar uit te gaan van de huidige situatie en te kijken hoe ver je met maatregelen wilt en kunt komen. Daarbij blijft het onzeker of daarmee een goede vertaling van de KRW zal worden bereikt.



*Figuur 5.1 Bepaling van het maximaal en het goed ecologisch potentieel*

Deze Pragmatische aanpak heeft Nederland in oktober 2005 in Praag ingediend in een internationale KRW EU-workshop. Later is het door de waterdirecteuren aanvaard. De overwegingen om een waterlichaam de status 'sterk veranderd' te geven na 2009, moet iedere zes jaar weer opnieuw worden onderbouwd. In 2009 zal bij de goedkeuring van de

<sup>63</sup> In opdracht van het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA)<sup>63</sup> van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, ruim na de inwerkingtreding van de richtlijn en nagenoeg synchroon aan de indiening van de implementatiewetgeving, door Syncera nog onderzocht welke ruimte de afwijkingmogelijkheden (door Syncera zelf met de juridische term *derogaties* aangeduid) de KRW nog zouden kunnen bieden bij de waterkwaliteitsnormen.

stroomgebiedbeheersplannen een eerste oordeel door de Europese Commissie plaatsvinden, mogelijk gevolgd door het Europese Hof (tekstkader 5a).

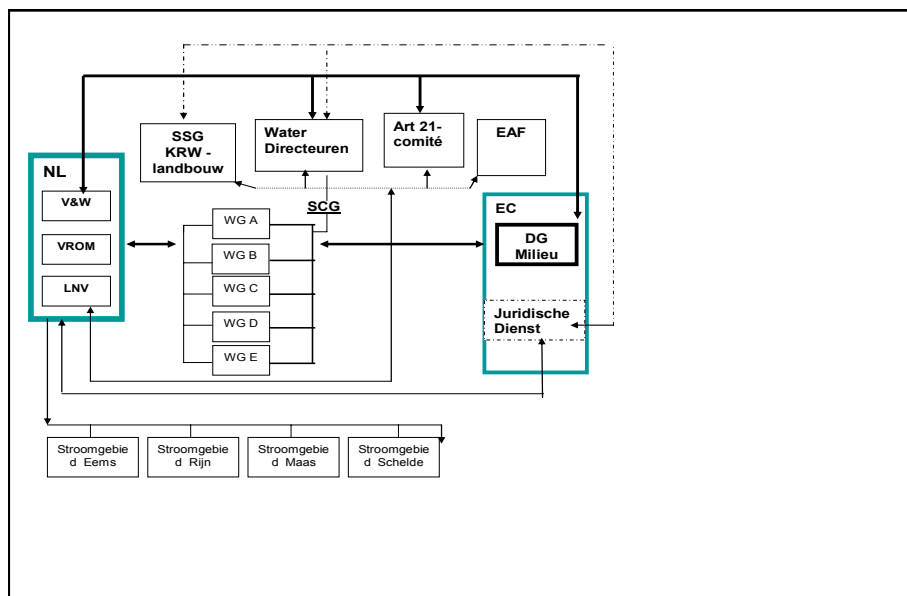
*Tekstkader 5a: Het MEP, het GEP en de internationale workshop in Praag 2005*

*Volgens de internationale guidance wordt het MEP voor een sterk veranderd waterlichaam afgeleid uit de referentie van het meest vergelijkbare natuurlijke watertype. Vervolgens wordt bepaald welke fysieke ingrepen er in dat waterlichaam zijn gedaan en welke daarvan onomkeerbaar zijn. Deze fysieke ingrepen hebben uiteraard effect op de ecologische toestand. Ze reduceren het ecologisch potentieel. Om dit effect te verzachten, moet worden bekeken welke mitigerende maatregelen mogelijk zijn, waardoor het ecologisch potentieel weer toeneemt. De combinatie van de effecten van fysieke ingrepen en mitigerende maatregelen resulteert in het MEP. Het GEP ontstaat door rekening te houden met "lichte afwijkingen" (maatregelen weglaten die slechts een licht effect hebben op de ecologische toestand) van het MEP die de KRW toestaat. Wanneer de resterende maatregelen te duur worden gevonden, is fasering of verlaging van de doelen veelal mogelijk. De beleidsdoelstelling wijkt dan af van de norm. Nederland heeft in oktober 2005 in Praag bereikt dat het ook mogelijk is om het MEP af te leiden uit de huidige toestand. Dit resulteert in minder onzekerheden en sluit veel beter aan bij de huidige beheerspraktijk. Immers wanneer bij de huidige toestand de effecten van alle emissie maatregelen en alle uitvoerbare beheer- en inrichtingsmaatregelen bij elkaar worden opgeteld ontstaat in principe eenzelfde mep als bij de andere methode.*

### **5.3 Interactiestructuur Nederland en Europese Commissie**

Tijdens de implementatie van de KRW vinden op verschillende plaatsen interacties plaats tussen de Europese Commissie en de Nederlandse overheid. Allereerst in de zogeheten informele structuur van de Common Implementation Strategy (CIS) van de EC. In 2005 bestaat deze werkstructuur uit vijf werkgroepen, een strategische coördinatiegroep (SCG) en een Waterdirecteurenoverleg (zie figuur 5.1). In deze structuur nemen ambtenaren deel van alle 25 lidstaten van de Europese Unie en kandidaat-lidstaten en ambtenaren van de Europese Commissie. De Waterdirecteuren staan aan het hoofd van de technisch-inhoudelijke werkgroepen die op hun beurt worden aangestuurd door de Strategische Coördinatiegroep. Daarnaast ontvangt de EC advies van drie zogeheten Expert Advisory Fora waarvan één zich bezig houdt met de preventie van en bescherming tegen overstroming.

In het begin van de uitvoering van de CIS hebben de werkzaamheden van de werkgroepen, de SCG en het Waterdirecteurenoverleg zich gericht op methodologische vraagstukken. De werkgroepen hebben samen 13 guidances opgesteld waarin voor verschillende onderwerpen een gezamenlijke interpretatie is ontwikkeld. Vervolgens is de aandacht voor een deel verschoven naar de praktische uitvoering van de ontwikkelde methodes en worden verschillende pilots uitgevoerd waarin de guidances worden getest. Er zijn thans vijf werkgroepen (A t/m E) actief die elk zijn gericht op een ander taakveld: ecologische status, integraal stroomgebiedbeheer, grondwater, rapportages en prioritair stoffen. Daarnaast is in 2005 een strategische stuurgroep (SSG) op het raakvlak van de KRW en landbouw ingesteld (zie figuur 5.2)



Figuur 5.2 Interactiestructuur Kaderrichtlijn Water Nederlandse overheid en Europese Commissie

Voor elk overleg neemt het hoofd van de Nederlandse delegatie een zogeheten ‘aandachtspuntenlijst’ mee. In het overleg van de Waterdirecteuren wordt over veel verschillende onderwerpen gesproken, zoals de stand van zaken van de transpositie en implementatie van de KRW in de lidstaten, de voortgang van de CIS waarbij aandacht is voor intercalibratie<sup>64</sup>, eutrofiering, artikel 5 en over de risicoanalyse en milieudoelinden. Maar ook de pilots in de internationale stroomgebieden, de relatie tussen de KRW en landbouw, de voorbereiding van de werkprogramma’s in de komende jaren, de grondwaterrichtlijn en de dochterrichtlijn prioritaire stoffen. Verder wordt over de mariene strategie en over andere kwesties van het waterbeleid zoals overstroming, klimaatverandering en kwantitatieve aspecten van watermanagement gesproken.

Ongeveer een maand voor het Waterdirecteurenoverleg vindt de bijeenkomst van de SCG plaats. Voorzitter van de SCG is een ambtenaar van de EC. De Nederlandse delegatie bestaat uit twee ambtenaren: één van V&W (RIZA) en één van VROM (BWL). In de bijeenkomst van de SCG wordt vele onderwerpen behandeld zoals de structuur van de derde fase van het CIS, de afbakening van (grond)waterlichamen, de risico-analyse in artikel 5 van de KRW. Een belangrijk agendapunt is de voortgang van de werkgroepen. Maar ook gaat het over de stand van zaken met betrekking tot de transpositie van de KRW in nationale wetgeving in alle lidstaten. Verder wordt het werkprogramma voor de komende jaren voorbereid.

Dan is er het Artikel 21 comité, ook wel het KRW-comité genoemd (figuur 5.2). Dat is het officiële orgaan voor discussies en formele aanpassingen van de KRW. De besluitvorming in het comité vindt plaats op basis van stemmen. Het comité is opgericht op 6 mei 2003 en wordt voorgezeten door een ambtenaar van de DG Milieu van de EC. Het is net zoiets als het Nitraatcomité bij de implementatie van de Nitraatrichtlijn. De Nederlandse delegatie bestaat uit twee ambtenaren van het Ministerie van V&W (DG Water en RIZA). Zij krijgen een formele instructie mee vanuit Nederland. In het comité is bijvoorbeeld de lijst met locaties voor intercalibratie vastgesteld. Daarnaast zijn er de overleggen van de internationale stroom-

<sup>64</sup> Weging

gebieden: het Rijn-overleg, Schelde-overleg, Eems-overleg, Maas-overleg. Daarbij neemt vaak een ambtenaar van DG Milieu deel in de rol van waarnemer. Volgens respondenten kan die ambtenaar van de EC, informeel en officieus, om commentaar worden gevraagd. Tenslotte is er het rechtstreekse contact tussen ambtenaren van het ministerie van V&W en ambtenaren van DG Milieu van de EC, dat buiten de werkstructuur van de CIS om gaat.

Bij de implementatie van de Kaderrichtlijn Water heeft Nederland ook te maken met de Juridische dienst<sup>65</sup> van de Europese Commissie. De juristen van die dienst kijken op een andere manier naar de implementatie van de richtlijn dan de beleidsmedewerkers van DG Milieu die betrokken waren bij de totstandkoming van de richtlijn. De Juridische Dienst richt zich vooral op ingebrekestellingen en het geven van boetes aan lidstaten.

## **5.4 Chronologisch verloop interacties Nederland en Europese Commissie**

Nederland is betrokken geweest bij de ontwikkeling van de KRW. Een van de respondenten verhaalt over het feit dat staatssecretaris de Vries destijds heeft weten te bereiken, dat de doelstelling van de KRW van 'member states shall achieve' naar 'with the aim to achieve' is opgeschoven. Dit betekende dat de doelstelling van de KRW iets meer richting een inspanningsverplichting opschoof. Het is echter de vraag welke betekenis en consequenties dit zal gaan krijgen. Volgens respondenten zal de KRW uiteindelijk in de praktijk toch een resultaatsverplichting blijven.

Op 22 december 2000 is de KRW in werking getreden en de lidstaten hadden als gevolg van artikel 24 tot 22 december 2003 de tijd om de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te (doen) treden. Naast het formele implementatieproces is de implementatie van de KRW in Nederlands beleid een mix van twee verschillende processen: de stapsgewijze verbetering van de kwaliteit van grond- en oppervlakte water en de ommezwaai naar een ander systeem van planvorming. Dat laatste is nodig omdat de ontwikkeling van stroomgebiedbeheersplannen moet worden verankerd in de plannen van rijk, provincie, gemeenten en waterschappen. De formele implementatie heeft in Nederland daarom behoorlijk wat vertraging opgelopen.

Allereerst doordat de implementatietermijn van het wetgevingstraject ruimschoots werd overschreden. Nederland werd daarvoor door de EC in januari 2004 in gebreke gesteld. Eerst in 2005 werd de formele implementatie van de KRW bekrachtigd door (wijziging van) de Wet op de waterhuishouding (Wwh) en de Wet milieubeheer (Wm) (wetsontwerp 28 808). Dit wetsontwerp werd op 5 april 2005, bijna anderhalf jaar te laat, aangenomen door de Eerste Kamer en trad op 22 juni 2005 in werking. De Wwh, zijnde de voornaamste implementatiewet van de KRW, geeft thans bevoegdheden aan drie ministeries (V&W, LNV en VROM) en geeft bovendien ook nog eens taken aan provincies, waterschappen en gemeenten. In een nieuw in te voegen artikel in de Wm (Wet milieubeheer) is de bestuurlijke kluwen van multi-level government compleet alwaar van alle drie de bestuurslagen (rijk, provincie, gemeenten) en van

---

<sup>65</sup> De Juridische dienst is een interne dienst, die tot taak heeft de Commissie en al haar diensten op juridisch gebied bij te staan en daarnaast haar ten overstaan van rechterlijke instanties te vertegenwoordigen. Alleen de Juridische dienst is bevoegd om de Commissie te vertegenwoordigen bij het Hof van Justitie. De Juridische dienst ressorteert rechtstreeks onder de voorzitter van de Europese Commissie. De Juridische dienst bestaat uit juristen uit alle lidstaten zodat de kennis van alle rechtstelsels en van alle werktalen van de Europese Gemeenschap is gegarandeerd (bron: website van de Europese Commissie: <http://europa.eu.int/comm>).

tenminste zes verschillende bestuursorganen een zorgplicht wordt geëist ter zake van het bijhouden van registers van beschermde gebieden (artikel 12.11 Wm nieuw). Soms geldt zelfs als complicerende factor dat hier bij provinciegrensoverschrijdende gebieden meerdere provincies betrokken zijn (tekstkader 5b).

*Tekstkader 5b: Tijdbalk implementatie KRW Nederland*

<b>Implementatie KRW</b>	<b>Tijd</b>
Inwerkingtreding KRW	<b>22 december 2000</b>
Implementatietermijn KRW	<b>22 december 2003</b>
Ingebrekestelling Nederland	<b>27 januari 2004</b>
Derogatieverkenning Syncera	<b>14 april 2005</b>
Implementatiewetgeving	<b>22 juni 2005</b>

In de tweede plaats werd de implementatie vertraagd doordat de Projectgroep Implementatie Kaderrichtlijn Water zich langdurig bezig hield met de vraag of “het unieke Nederlandse systeem met zijn waterschappen” wel gehandhaafd kon blijven in verband met de stroomgebiedbenadering van de KRW<sup>66</sup>. Vier waterschappen voor vier stroomgebieden zou een te grote opschaling betekenen voor de vele gedetailleerde taken die deze vorm van functioneel-territoriale gedecentraliseerde lichamen hebben<sup>67</sup>. De partners in het nationaal bestuursakkoord Water (NBW) hebben daarom een werkprogramma opgesteld voor de ontwikkeling van plannen op alle bestuursniveaus tegelijk. Bestuurlijke verhoudingen en verdeling van beheerstaken tussen rijk, provincie, gemeenten en waterschappen blijven echter ongewijzigd. Tevens kondigt het NBW een nadere de-sectoralisering en een voor alle betrokken bestuursorganen lastige transitiefase aan. Het omgevingsbeleid is immers altijd zeer sectoraal geweest (Kistenkas en Neven 2004). Door provincies en gemeenten zal een integratieslag gemaakt moet worden naar de ruimtelijke ordening. Deze link tussen rood en blauw keert ook terug in de Nota Ruimte, waar telkens verwezen wordt naar de afspraken uit het NBW (Nota Ruimte 2004, par. 3.2.4.2). Uiterlijk 2007 moeten provinciale en gemeentelijke ruimtelijke ordeningsplannen waterproof zijn.

Dat betekent dat op rijksniveau het ministerie van Verkeer en waterstaat voor adequate regelgeving zorgt en de nationale regie voert. Ze heeft de verantwoordelijkheid voor het integrale beheer van de rijkswateren. Ook de ministeries LNV en VROM zijn nauw betrokken bij het waterbeleid. De nadruk bij het rijk ligt op landelijke (generiek) maatregelen om milieubelasting van grond- en oppervlakte water terug te dringen.

De provincies hebben de regie over het ruimtelijk en gebiedgericht beleid dat belangrijk is voor de het bereiken van de KRW- en WB21 doelen. Zij wijzen waterfuncties c.q. waterlichamen en bijbehorende (regionale) doelstellingen aan en stellen beleidskaders op voor waterschappen en gemeenten. Daarnaast is de provincie verantwoordelijk voor het strategisch grondwaterbeheer (vergunningverlening grondwateronttrekkingen), het lozen in de bodem, de aanwijzing van beschermingsgebieden en de sanering van vervuilde bodems (samen met gemeenten). Doordat de watertoets inmiddels wettelijk verplicht is gesteld (artikel 10 Besluit ruimtelijke ordening (Bro)), zullen provincies en gemeenten een waterparagraaf moeten opnemen in hun ruimtelijke ordeningsplannen. Dit spoort ook met de nieuwe lijn in de rechtspraak, waarbij op grond van artikel 9 van het Bro (uitvoerbaarheid van ruimtelijke ordeningsplannen) en artikel 3, lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht (zorgvuldige

<sup>66</sup> Ibidem, p. 283.

<sup>67</sup> Ibidem.

besluitvorming) bestemmingen in overeenstemming moeten zijn met het natuurbeschermingsrecht en andere sectorale wetgeving (Kistenkas en Broekmeyer, 2004).

De Waterschappen spelen, nadat keuzes zijn gemaakt, uiteindelijk een cruciale rol in het uitwerken en uitvoeren van regionale maatregelen voor de KRW en WB21. Het betreft inrichtingsmaatregelen, maatregelen voor het verbeteren van zuiveringsrendement van rwzi's en baggerwerkzaamheden. De verschillende doelen en maatregelen die uit de KRW voortkomen liggen op het werkkterrein van de gemeenten.

Om de regionale samenwerking in goede banen te leiden is per (deel) stroomgebied een Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) en een overleg op ambtelijk niveau. De RBO's vormen voor het rijk de aanspreekpunten in de communicatie en samenwerking met de regio. Het betekent dat het rijk verantwoordelijk is de resultaatverplichtingen van de Kaderrichtlijn Water na te komen, terwijl ze formeel hiertoe geen mandaat heeft. Het risico bestaat dat het creëren van een nationaal gedragen akkoord zoveel moeite en inspanning zal kosten dat Nederland zich niet kan veroorloven om daaraan richting de EC nog veel concessies te doen. Dit betekent dat Nederland voor grote uitdagingen staat in het geval dat de EC bezwaar maakt tegen de Nederlandse implementatie van de Kaderrichtlijn Water.

De KRW zelf reikt trouwens de suggestie aan dat ook één bestaande nationale of internationale organisatie (enkelvoud) als bevoegde waterautoriteit aangewezen kan worden (artikel 3 lid 6 van de KRW). Zo heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur al voorgesteld om i.c. na te denken over één zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dan wel 'over ZBO-achtige constructies', maar in Nederland lijkt dit nog lang niet uitgediscussieerd te zijn (ROB, 2001). Ook de KRW treedt intussen niet in de institutionele beleidsvrijheid van de lidstaat; art. 3 lid 6 is immers ook weer facultatief geformuleerd ("De lidstaten mogen...").

In de derde plaats heeft ook het Alterra-rapport 'Aquarein' (2003) voor vertraging op het wetgevingstraject gezorgd. Dit rapport signaleerde dat het voldoen aan de resultaatverplichtingen van de Kaderrichtlijn Water grote gevolgen zou hebben voor de Nederlandse landbouw. Het rapport zorgde voor veel binnenlandse commotie met als gevolg dat de implementatie van de Kaderrichtlijn Water sterk gepolitiseerd raakte. De staatssecretaris van V&W trachtte met een ambitienota KRW, de Notitie Pragmatische Implementatie, de gemoederen weer tot bedaren brengen.

### ***De rol van ambtelijke experts***

De Nederlandse ambtenaren doen zowel door hun deelname aan de bijeenkomsten van het internationale stroomgebied de Rijn als in het eigen nationale circuit voor de uitvoering van de KRW veel informatie en kennis op. Die opgedane kennis wordt door de Nederlandse ambtenaren in het Europese Waterdirecteurenoverleg gebruikt. Het blijkt dat de Nederlandse ambtenaren ná de Duitse ambtenaren de meeste interventies plegen in dit Waterdirecteurenoverleg. Volgens respondenten voeren Nederlandse ambtelijk experts behoorlijk wat inhoudelijke expert-judgements uit, hetgeen tot positieve beeldvorming heeft bijgedragen. Nederland heeft daardoor laten zien serieus met de richtlijn mee bezig te zijn. Sinds de ontstane commotie over Aquarein en de politisering van het implementatieproces worden deze ambtenaren door bestuurders goed in de gaten gehouden. Ook is sprake van meer vooroverleg en politieke instruering. Wat dit kan opleveren laten de volgende twee voorbeelden zien (tekstkader 5c).



### *Tekstkader 5c: voorbeelden van politieke instruering en overtuigingskracht*

*In het overleg van de Waterdirecteuren in juni 2002 in Valencia hebben de Nederlandse ambtenaren gezegd dat ze de toen voorliggende guidance over de aanwijzing van waterlichamen niet accepteerden. Uitvoering van die guidance in Nederland zou volgens de ambtenaren betekenen dat elke poldersloot in Nederland als een apart waterlichaam moest worden aangewezen. En dan zouden de waterschappen elke sloot moeten monitoren en er een maatregelenpakket voor opstellen. De vertegenwoordigers van Finland hadden een soortgelijk probleem omdat Finland door de voorliggende guidance haar duizenden meren als waterlichaam moest aanwijzen. De Nederlandse en Finse ambtenaren hebben toen samen een pleidooi gehouden om de guidance in betreffende werkgroep opnieuw in behandeling te nemen. Uiteindelijk is in de tekst rekening gehouden worden met die specifieke Nederlandse en Finse situatie.*

*In het overleg van de Waterdirecteuren, waar de guidance over wetlands op de agenda stond, stelden de Nederlandse ambtenaren de specifieke Nederlandse situatie aan de orde. In de voorliggende tekst werden alle veenweidegebieden in Nederland als een wetland aangemerkt. In dat geval zou de bescherming van veenweidegebieden gelijk moeten zijn aan die van de Waddenzee en zou het niet meer toegestaan zijn om veeteelt te houden. De gevolgen waren voor de Nederlandse delegatie van ambtenaren onacceptabel. Volgens respondenten hebben de Nederlandse ambtenaren veel moeite gedaan om de tekst van de guidance aan te passen en koste het veel overtuigingskracht om ambtenaren van andere lidstaten ervan te overtuigen, dat Nederland niet bezig was opnieuw een derogatiemogelijkheid te verkrijgen. Net als bij de guidance over waterlichamen was ook hier het uitleggen van de toestand van Nederland heel belangrijk.*

De strategie van het technisch inhoudelijk overtuigen van ambtenaren van andere lidstaten en van ambtenaren van het Directoraat-Generaal Milieu van de Europese Commissie, bestond uit verschillende onderdelen. Naast de door ambtenaren goed voorbereide presentaties, werd tevens, in het overleg van de SCG en in het overleg van de Waterdirecteuren, een door het Ministerie van V&W gemaakte Engelstalige folder 'Delta Dilemmas', verspreid. Het in beeld brengen van de consequenties van uitvoering van de voorliggende guidance tekst betreffende wetlands, leidde uiteindelijk op het laatste moment tot aanpassing van de tekst. Naar de mening van een der respondenten was het nog beter geweest als een van de Nederlandse vertegenwoordigers zijn invloed direct in de 'drafting group' had uitgeoefend.

Als gevolg van de lidstatelijke vrijheid om zelf invulling te geven aan de implementatie, zijn ambtenaren van de Europese Commissie vandaag de dag van mening dat de invulling van de implementatie te breed wordt en dat er teveel verschillen optreden tussen de lidstaten onderling. Zij willen die 'vrijheid' inperken door voorschriften en formats voor verplichte rapportages met betrekking tot de stroomgebiedbeheersplannen aan de lidstaten uit te vaardigen. Volgens respondenten zal dit in de lidstaten de nodige weerstand oproepen, zeker als er onvoldoende tijd gegeven wordt dergelijke formats door te voeren. De verwachting is dat discussies dan worden doorgeschoven naar de bijeenkomsten van werkgroep D.

#### ***Ingebrekestelling***

Interactie vindt ook plaats buiten de structuur van de CIS om. Zo had de EC op 27 januari 2004 een ingebrekestelling naar de Nederlandse overheid gestuurd vanwege het niet tijdig wettelijk implementeren van de KRW. De implementatie had namelijk al op 22 december 2003 voltooid moeten zijn. De ingebrekestelling door de EC is in feite een verzoek om opheldering over de vertraging. De Nederlandse overheid heeft de transpositie in 2004 in het geheel niet uitgevoerd en daarom werd voor Nederland een met redenen omkleed advies voorbereid die door de EC die in juni 2004 naar de Nederlandse overheid is verstuurd. Dat Nederland niet op tijd was met de transpositie kwam doordat de Tweede Kamer de aanpassing van de Wm en de Wwh niet wilde goedkeuren. De Tweede Kamer wilde namelijk eerst goed geïnformeerd

worden over de Nederlandse inzet bij de invoering van de KRW. Als informatie bron heeft het rapport Aquarein (2003) gediend. Daarin werd gesteld dat bij gelijk blijven van werkwijze en ambitieniveau, waarbij overal in Nederland een goede toestand wordt gehaald, twee derde van de Landbouw zal verdwijnen. De Tweede Kamer werd niet alleen behoorlijk in verwarring gebracht door het technische en ingewikkelde rapport Aquarein en de daarin geschetste consequenties, maar ook door de enorme commotie die erover ontstond in de pers en de emotionele reacties van de landbouwlobby, waardoor er een nauwelijks te doorbreken impasse ontstond. In plaats van te zoeken naar mogelijkheden om ruimte te creëren om de KRW-doelen te kunnen behalen, schoot men in de verdediging.

Als reactie op deze opstelling van de Tweede Kamer, stuurde de Staatssecretaris van V&W de 'Ambitienotitie Kaderrichtlijn Water' waarmee een ander beeld werd geschetst van de mogelijkheden en beperkingen van de KRW in vergelijking met het doemscenario in het rapport Aquarein. Deze kwestie zorgde ervoor dat Nederlandse ambtenaren van DG water (V&W), tekst en uitleg moest geven aan ambtenaren van de Europese Commissie DG Milieu over de gemaakte aannames in het rapport Aquarein. Daarnaast kostte het erg veel moeite om via informeel overleg, het scheve beeld over Nederland bij de ambtenaren van de Europese Commissie weg te nemen.

Dat informeel gemaakte contact bleek later goed van pas te komen. Dat was op het moment dat DG Milieu voorbereidingen trof voor de oprichting van een 'drafting group' ten behoeve van de ontwikkeling van een "guidance over eutrofiering". Gelet op de commotie in Nederland die was ontstaan naar aanleiding van het rapport Aquarein en de situatie van de landbouw en het mestprobleem in Nederland, waren de Nederlandse ambtenaren van mening dat Nederland vertegenwoordigd zou moeten zijn in die "drafting Group". Volgens respondenten bleek de EC DG milieu afwijzend voor Nederlandse argumenten, maar gevoelig voor de claim om een vertegenwoordiger in de draftinggroep, omdat zij via het informele contact vrijelijk relevante informatie uit het overleg van het internationale stroomgebied de Rijn over o.a. intercalibratie of monitoring verkregen.

## 5.5 Samenvatting casus KRW

De in de voorgaande paragrafen beschreven en geanalyseerde casus, het implementatieproces van de Kaderrichtlijn Water in de periode van halverwege het jaar 2000 tot eind 2005, heeft bijzondere inzichten opgeleverd waarmee we de eerste twee onderzoeksvragen uit deze studie hebben kunnen beantwoorden.

Hoofdelementen uit deze analyse zijn samengevat in onderstaand tabellarisch overzicht 5d. De interactie met de Europese Commissie is door Nederland vroegtijdig ingezet. Allereerst zette men tijdens het ontwikkelingsproces van de KRW reeds in op herformulering van een resultaatverplichting naar een inspanningsverplichting. Daarnaast ontstond in de implementatiefase al snel binnenlandse commotie over de mogelijk vergaande consequenties van de implementatie van de Kaderrichtlijn Water bij het verschijnen van het rapport Aquarein (2003) en raakte de implementatie van de Kaderrichtlijn Water gepolitiseerd. Bovendien waren er zorgen over de relatie met de stroomgebiedenbenadering van de Kaderrichtlijn Water en de sterk gedecentraliseerde Nederlandse bestuursstructuur, met als gevolg vertraging van de implementatie van de Kaderrichtlijn Water in de Wet op de Waterhuishouding en de Wet Milieubeheer en een ingebrekestelling. Door een actieve en positief gewaardeerde inbreng van Nederland bij de ontwikkeling van de implementatiestrategie van de Kaderrichtlijn Water op EU-niveau, werd het mogelijk de opgedane implementatie-vertraging in Nederland aanvaardbaar aan de EU uit te leggen (tekstkader 5d).

Tekstkader 5d: Samenvatting interactiesituaties ontwikkeling- en implementatiefase Kaderrichtlijn Water

Kader richtlijn lucht Actualiteit	Ontwerp fase	Implementatie fase /1 <sup>ste</sup> dochterrichtlijn
<b>ontstaan interactie: extern bepalende gebeurtenissen - conflicten</b>	Zorgen over de kwaliteit van ecosystemen, over toekomstige beschikbaarheid voldoende drinkwater en oppervlakte water & grondwater van voldoende kwaliteit  discussie over inspanning- of resultaatverplichting	NL kaart problemen bij EU aan mbt de bijzondere implementatie- en bestuurspraktijk in Nederland (Stroomgebiedsbenadering) en de resultaatverplichting van de KRW  in gebreke stelling mbt tot vertraging bij wettelijke en bestuursrechtelijke in werking treding  NL: commotie rond rapport Auqarein (Alterra)  NL: politisering (pragmatische ambitienota KRW) in eigen land: EU suggereert een waterautoriteit
<b>Benuttingsmogelijkheden formele beleidsruimte:  [doelverlaging, derogatie, exemption]</b>		(1) art. 4 lid 1 en lid 5 sub a: afwijking doel: vrijwel alle oppervlaktewater aanmerken als "kunstmatig" of "sterk veranderd" (2) art. 4 lid 4: (derogatie) <i>fasering</i> ofwel uitstel na 2015 (termijnverlenging van 2x6 jaar) (3) (exemption). Deze hoeven niet vooraf door de EC te worden goedgekeurd, maar ze zullen wel achteraf worden beoordeeld.
<b>Benutten interactie ruimte:  [ interne factoren: opvattingen, denkbeelden en verwachtingen, procedurle en procesmatige aanpassingen]</b>		NL en EU integrale en gezamenlijke interpretatie en ontwikkeling methoden /guidances  NL: positief imago door o.a inbrengen veel expert judgement & serieus bezig zijn  NL: Veel vooroverleg & instructie ambtenaren  NL: folders, presentaties om van eigen denkbeelden te getuigen / over te brengen  (4) NL: Pragmatische aanpak.
<b>Doel in interactie na te streven (eigen) norm</b>	NL: Doelstellingen in de KRW van "shall achieve" naar "aim to achieve".	NL: uitstel of afwijking norm. MKBA moet onbetaalbaarheid Europese normen aantonen  NL: aanpassen guidance over aanwijzing van waterlichamen
<b>Typering interactie houding / strategie in de interactie</b>		Deskundigheid, overtuigingskracht en pragmatische voorstellen

In het verdere verloop van het implementatieproces zien we diverse pogingen van Nederland om ruimte te benutten zowel in formele als in procedurele en procesmatige zin. Door overtuigende inbreng van deskundigheid en pragmatische voorstellen werd de positieve beeldvorming en de actieve en constructieve houding met de andere lidstaten en de Europese Commissie beloond.

De beschrijving van de casus KRW was de laatste in de reeks van vier milieuriichtlijnen. In het volgende hoofdstuk zullen we de bevindingen uit de casus analyseren. Naast een overzicht van de verschillende interactieprocessen en -uitkomsten per richtlijn, word gekeken naar overeenkomsten en verschillen tussen de implementatie van de vier richtlijnen en worden beïnvloedingspatronen en benuttingstrategieën geëlaboreerd. Reflecterend op hedendaagse theoretische perspectieven sluiten we dat hoofdstuk af met aanbevelingen voor onderzoek en beleid.

## 6 Analyse en reflectie

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk analyseren en interpreteren wij de bevindingen uit de voorgaande vier hoofdstukken en geven wij een antwoord op de derde en vierde onderzoeksvraag. In paragraaf 6.2 staan de implementatieprocessen en uitkomsten centraal. Door deze processen en uitkomsten in een vergelijkend perspectief te plaatsen, kunnen we in paragraaf 6.3 de succes en faalfactoren voor het benutten van de interactieruimte onderscheiden en een antwoord geven op de derde onderzoeksvraag. In paragraaf 6.4 reflecteren we kort op de bevindingen uit de vorige paragraaf en spiegelen we ons onderzoek aan een aantal andere studies naar de implementatie van richtlijnen in Nederland. Op basis daarvan kunnen wij aan Nederlandse beleidsactoren een richtinggevend advies geven voor het benutten van ruimte in toekomstige implementatieprocessen en kunnen wij richting geven aan relevante vragen voor onderzoek. Daarmee beantwoorden wij ook de vierde vraag in het onderzoek.

### 6.2 Overzicht van de implementatieprocessen en – uitkomsten

In deze paragraaf passeren alle richtlijnen de revue. We besteden aandacht aan de implementatieprocessen en uitkomsten van deze processen en sluiten af met een overzicht van de verschillende processen en uitkomsten per richtlijn. We kijken met name naar *het wat*, de externe factoren die de interactie lieten ontstaan en naar het doelzoekend proces om ruimte te benutten. Af en toe leggen we daarbij een relatie met de andere richtlijnen. Daarmee geven we een antwoord op het eerste deel van de derde onderzoeksvraag *Wat zijn de uitkomsten van het benutten van de interactieruimte in de implementatieprocessen van de vier Europese milieurichtlijnen?*

#### ***Vogel- en Habitatrichtlijn***

De implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn werd in het begin door Nederland niet geproblematiseerd. Nederland was intensief betrokken geweest bij de totstandkoming van de Vogel- en Habitatrichtlijn en had het idee dat het eigen natuurbeleid daar al aan voldeed. Sterker nog, er zijn aanwijzingen dat het idee leefde dat Nederland haar eigen beleid succesvol had 'ge-upload'. Het gevolg hiervan was dat Nederland pas laat aan de slag ging met de implementatie van belangrijke bepalingen uit de richtlijnen. Bij de Vogel- en Habitatrichtlijn ontbrak lange tijd het besef of een perceptie van noodzaak voor omzetting in wet- en regelgeving.

Vervolgens rapporteert Nederland, zonder daarbij de interactie met Europa te zoeken, over de aangewezen gebieden en later over de bescherming ervan. Het is Europa die in eerste instantie de Nederlandse implementatie problematiseert. De Europese Commissie is niet tevreden over de aanwijzing en over de bescherming van de aangewezen gebieden en stelt Nederland op beide punten in gebreke.

Nederland heeft zowel de VHR richtlijn als het eigen beleid daarover verkeerd ingeschat. In tegenstelling tot wat Nederland dacht, voldeed het Nederlandse beleid niet aan de Vogel- en Habitatrichtlijn. Bovendien bieden de richtlijnen niet al teveel ruimte als het gaat om de aanwijzing van gebieden en de bescherming van gebieden en soorten. Deze inbreuk-

procedures leiden tot de nodige binnenlandse commotie. Diverse partijen vrezen dat als gevolg van de Vogel- en Habitatrichtlijn Nederland op slot gaat.

**Resumé: Vogel- en Habitatrichtlijn**

- *Problematiseren in het ontwikkelingsproces van de VHR leidt tot interactie met de EC. In de interactie heeft Nederland een actieve rol gespeeld en is er beleidsruimte ontstaan die is benut om het beleidsconcept van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in Europa te introduceren en het eigenbeleid te **uploaden**. Gevolg was dat de speciale beschermingszones uit de richtlijnen onderdeel zijn geworden van het Europese netwerk Natura 2000. Nederland*
- *Het **niet** problematiseren van het implementatieproces van de VHR leidt tot weinig interactie met de EC en **onjuiste inschatting** over het voldoen van Nederlands beleid aan de VHR. Dat heeft een **botsing** met de EU tot gevolg.*

**Nitraatrichtlijn**

In het geval van de Nitraatrichtlijn zijn er aanwijzingen dat tijdens de ontwikkeling van de richtlijn, de implementatie wel door Nederland is geproblematiseerd. Nederland heeft steeds het belang van ruimte voor het halen van de nitraatnorm in oppervlaktewater benadrukt. Door het opnemen van een derogatiemogelijkheid was Nederland kennelijk voldoende gerust gesteld dat die ruimte er ook werkelijk zou zijn.

Daarna zien we een vergelijkbaar beeld als bij de Vogel- en Habitatrichtlijn. Nederland dacht zonder al teveel problemen aan de richtlijn te kunnen voldoen en rapporteerde in een actieprogramma over de implementatie van de richtlijn aan de Europese Commissie. Nederland heeft steeds de nitraatnorm in oppervlaktewater als uitgangspunt genomen en heeft steeds gedacht deze norm te kunnen halen met het MINAS systeem en met een hogere opbrengnorm voor stikstof. Nederland diende voor die laatste norm ook een derogatie verzoek in.

Ook na een negatieve reactie van de Europese Commissie op het actieprogramma dacht Nederland niet dat ingrijpende wijzigingen nodig waren en werd de implementatie van de Nitraatrichtlijn niet geproblematiseerd. Nederland dacht de wensen van de Europese Commissie te kunnen accommoderen door kleine aanpassingen in het actieprogramma. Nederland zocht hiervoor ook de interactie, maar steeds zonder succes. Door middel van onderhandelingen, gesprekken, brieven en door het inzetten van expertise heeft Nederland herhaaldelijk geprobeerd om uit te leggen dat de Nederlandse plannen voldoende garantie boden voor het halen van de nitraatnorm. De Europese Commissie had daar echter geen vertrouwen in. Het Hofarrest van 2 oktober 2003 maakt duidelijk dat Nederland voor de implementatie van de Nitraatrichtlijn het mestbeleid grondig op de schop zou moeten nemen: het MINAS systeem werd niet geaccepteerd.

Ook Nederland was in deze interacties weinig toeschietelijk. Nederland kon niet al teveel richting de Europese Commissie opschuiven. Net als bij de Vogel- en Habitatrichtlijn, was er namelijk veel binnenlandse onrust ontstaan en het Nederlandse mestbeleid was een uiterst moeizaam tot stand gekomen compromis tussen het ministerie, boeren en milieuorganisaties.

Net als bij de Vogel- en Habitatrichtlijn zien we dat Nederland diverse zaken verkeerd heeft ingeschat. Het gaat niet alleen om de derogatie mogelijkheden in de richtlijn, maar ook om het belang dat werd gehecht aan de opbrengnormen naast de nitraatnorm. In tegenstelling tot wat Nederland dacht, was het niet vrij in de keuze van manieren om de nitraatnorm te halen. Daarnaast hebben ongetwijfeld eerdere problematische contacten en relaties meegespeeld. Wat betreft de Nitraatrichtlijn had Nederland een slecht imago. Binnen de Europese

Commissie bestond het idee dat Nederland onder de richtlijn uit probeerde te komen. Dit maakte de Europese Commissie niet toeschietelijker.

Pas onder een nieuw Nederlands kabinet dat in de herfst van 2002 was aangetreden werd deze impasse doorbroken. Al voor het eerder genoemde Hofarrest (2 oktober 2003) waren Nederland en de Europese Commissie dicht bij een akkoord gekomen. Dit akkoord was mogelijk omdat de nieuwe bewindspersonen een nieuwe start konden maken met de Europese Commissie. Bovendien werd binnen Nederland in toenemende mate de noodzaak erkend om op te schuiven richting de wensen van de Europese Commissie. Dit kwam onder andere door een adviesuitpraak van het Europese Hof van Justitie (8 november 2002), die de Europese Commissie in haar opvatting ondersteunde. Nederland liet daarop het MINAS systeem vallen en gaf aan met opbrengnormen te gaan werken. Uiteindelijk, op 28 april 2005, ging de Europese Commissie akkoord met het actieprogramma.

Wat wel nog speelde was de behandeling van het derogatieverzoek voor hogere opbrengnormen door het Nitraatcomité. Met name door te werken aan goede relaties en contacten met de andere lidstaten heeft Nederland er uiteindelijk voor kunnen zorgen dat het Nitraatcomité op 27 juni 2005 een positief advies gaf.

Vervolgens wordt de implementatie niet geproblematiseerd, wordt er geen interactie gezocht, en komt er een botsing. Deze botsing heeft tot gevolg dat Nederland de interactie zoekt en probeert te accommoderen. De Europese Commissie vindt de accommodaties met betrekking tot het actieprogramma niet ver genoeg gaan. Deze accommodatiepoging leidt dus tot een botsing waarop Nederland zich aanpast aan de nitraatrichtlijn.

#### **Resumé Nitraatrichtlijn**

- *Problematiseren in het ontwikkelingsproces van de **Nitraatrichtlijn** leidt tot interactie met de EC. In de interactie ontstaat beleidsruimte. Het benutten van die beleidsruimte, in dit geval derogatie mogelijkheden heeft geleid tot **bijstellen van beleid***
- *Problematiseren van het implementatieproces van de **Nitraatrichtlijn** leidt tot interactie met de EC. Het benutten van beleidsruimte die daardoor ontstaat, wordt benut om een derogatieverzoek voor hogere opbrengnormen in te dienen. Dat heeft geleid tot een **positief advies***
- *Het zorgen voor een goede beeldvorming bij de Europese Commissie (door zich aan de Nitraatrichtlijn aan te passen) & het creëren van goede relaties met de andere lidstaten (de amicebrieven) leidt ertoe dat de Nederlandse **accommodatiepoging** met betrekking tot derogatieverzoek uiteindelijk wel wordt **geaccepteerd**.*

#### **Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit**

Net als bij de Nitraatrichtlijn heeft Nederland al tijdens de ontwikkeling van de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit de implementatie ervan geproblematiseerd. Omdat Nederland bang was de normen niet te kunnen halen heeft het, met succes, ingezet op de opname van een evaluatieartikel. Hiermee was de mogelijkheid om de normen bij te stellen opgenomen in de richtlijn. Deze evaluatie is echter vertraagd en heeft vooralsnog niet geleid tot een verlaging van de normen.

De Nederlands overheid ging uit van ruimte in de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit als het gaat om de toepassing van de normen en de mogelijkheid om onderscheid te maken naar gevoelige en niet gevoelige gebieden. De Raad van State heeft de interpretatie van de Nederlandse overheid verworpen. Hoewel de Kaderrichtlijn Lucht daar in eerste instantie niet eenduidig over is, blijkt in toenemende mate dat ook op Europees niveau uitgegaan wordt van de generieke toepassing van de normen.

Bij de implementatie van de 1e Dochterrichtlijn Luchtkwaliteit in het Besluit Luchtkwaliteit blijkt dat Nederland de richtlijn strikt interpreteert. Terwijl de Kaderrichtlijn Lucht daar in eerste instantie niet eenduidig over is gaat Nederland uit van de absoluutheid van de normen. Die mogen bijvoorbeeld niet worden afgewogen met economische belangen. In de interpretatiebrief die vervolgens naar de provincies en de gemeentes wordt gestuurd doet Nederland nog een schepje bovenop die strikte interpretatie: de normen van de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit zijn gekoppeld aan de ruimtelijke ordening en de vergunningverlening. Hierdoor kunnen bouwprojecten worden stopgezet en vergunningen worden ingetrokken of geweigerd met een beroep op de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit.

Deze strikte interpretatie van Nederland levert in de binnenlandse praktijk problemen als de Raad van State een stokje steekt voor de aanleg van een spitsstrook (15 september 2004). Allereerst mag volgens de Raad van State op basis van de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit geen onderscheid worden gemaakt tussen gevoelige en niet gevoelige gebieden. Verder moeten de normen volgens de Raad van State op basis van het Besluit Luchtkwaliteit worden gezien als absoluut en niet onderhandelbaar. De koppeling met de ruimtelijke ordening die in de interpretatiebrief wordt gemaakt maakt uiteindelijk dat de Raad van State het project stopzet. Inmiddels (2005) wordt duidelijk dat Nederland niet tijdig aan de verplichtingen van de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit zal kunnen voldoen. Nederland geeft dit ook aangekaart bij de Europese Commissie.

Vervolgens zien we dat Nederland de implementatie van de richtlijn niet problematiseert. Ze gaat uit van de mogelijkheid om onderscheid te maken tussen gevoelige en niet gevoelige gebieden zonder deze interpretatie aan de Europese Commissie voor te leggen. Overigens is deze interpretatie al door de Raad van State verworpen. Verder gaat ze uit van de absoluutheid van de normen en de koppeling aan de Ruimtelijk Ordening zonder deze interpretatie aan de Europese Commissie voor te leggen. Al met al leidt dit niet problematiseren van de implementatie van de richtlijn in dit geval tot een wellicht strengere interpretatie van de richtlijn, met binnenlandse problemen tot gevolg, dan door de Europese Commissie wordt vereist. Echter, dit is nog niet duidelijk. Tot slot zien we interactie met de Europese Commissie als Nederland vraagt om uitstel. Het resultaat van deze accommodatiepoging is ook nog niet duidelijk.

#### **Resumé Kaderrichtlijn Lucht**

- *Problematisering in het ontwikkelingsproces van de **KRL** leidt tot interactie met de EU en vervolgens tot een **bijstelling van EU beleid** (evaluatieparagraaf)*
- *het **niet** problematiseren van de *implementatie van de **KRL** leidt tot weinig of geen interacties met de EC. Dit heeft **onjuiste inschatting** over hoe de **KRL** te interpreteren, tot gevolg**
- *de combinatie van onduidelijkheid over de luchtkwaliteitsnormen in de **KRL**, de "te strikte" interpretatie daarvan door Nederland en de koppeling van de **KRL** normen met RO en vergunningverlening in Nederland, heeft geleid tot **binnenlandse problemen** en het niet tijdig kunnen voldoen aan de verplichtingen van de **KRL**.*

#### **Kaderrichtlijn Water**

Net als in het geval van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit heeft Nederland ook bij de Kaderrichtlijn Water tijdens het ontwikkelingsproces geanticipeerd op mogelijke implementatieproblemen. Dit heeft er mede toe geleid dat de formulering van de doelstelling van de richtlijn iets meer richting inspanningsverplichting is gegaan. Deze wijziging heeft vooralsnog weinig waarde in de praktijk.

Net als bij de Vogel- en Habitatrichtlijn zien we ook in het geval van de Kaderrichtlijn Water binnenlandse commotie ontstaan. In tegenstelling tot de Vogel- en Habitatrichtlijn was daar



geen ingebrekestelling voor nodig. Het rapport Aquarein (2003) over de mogelijk vergaande consequenties van de implementatie van de Kaderrichtlijn Water was de aanleiding. Tot dan toe was de implementatie eigenlijk niet geïmplementeerd maar door de ontstane commotie als gevolg van dit rapport raakte de implementatie van de Kaderrichtlijn Water gepolitiseerd. Daarnaast waren er zorgen over de relatie met de stroomgebiedenbenadering van de Kaderrichtlijn Water en de sterk gedecentraliseerde Nederlandse bestuursstructuur. Het gevolg van deze binnenlandse processen was dat de implementatie van de Kaderrichtlijn Water in de Wet op de Waterhuishouding en de Wet Milieubeheer sterk vertraagde. Voor deze vertraging is Nederland in januari 2004 ook in gebreke gesteld.

Dit leverde echter geen ernstige problemen op. Een belangrijke oorzaak hiervan was dat, in tegenstelling tot bij de Nitraatrichtlijn, Nederland goede contacten had met de andere lidstaten en de Europese Commissie. Deze contacten waren het gevolg van de actieve en positief gewaardeerde inbreng van Nederland bij de ontwikkeling van de implementatiestrategie van de Kaderrichtlijn Water op EU-niveau. Nederland kon hierdoor in een collegiale en constructieve sfeer de opgedane implementatie-vertraging in Nederland aanvaardbaar uitleggen. In het verdere verloop van het implementatieproces zien we pogingen van Nederland om ruimte te zoeken en te benutten.

Allereerst laat het ministerie van Verkeer en Waterstaat in haar ambitie nota zien dat ze inzet op een pragmatische implementatie. Verder onderzocht Syncera, in opdracht van het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, in 2005 de mogelijkheden voor zoeken en benutten van beleidsruimte via de derogatieregimes in de richtlijn.

Daarnaast zijn Nederlandse ambtenaren goed vertegenwoordigd in verschillende werkgroepen op EU-niveau. In deze werkgroepen worden zogenaamde guidances ontwikkeld. Nederland probeert daar door een actieve inhoudelijke inbreng problemen te voorkomen. Zo heeft Nederland, in samenwerking met Finland, gezorgd dat het niet elke sloot apart hoeft aan te wijzen als waterlichaam. Ook met betrekking tot de guidance over wetlands heeft Nederland een wijziging weten te bereiken, maar omdat Nederland niet in deze guidance werkgroep zitting had, moest in dit geval het waterdirecteuren overleg er aan te pas komen.

In beide gevallen was het zeer belangrijk dat Nederland heeft gewerkt aan positieve beeldvorming door een actieve en constructieve houding en dat Nederland veel energie heeft gestopt in het op een goede manier uitleggen wat de specifieke situatie in Nederland is.

#### **Resumé Kaderrichtlijn Water**

- *problemativering in het ontwikkelingsproces van de **KRW** leidt tot interactie met de EU en vervolgens tot een **bijstelling van EU beleid** ('aim to achieve')*
- *De zorg voor goede relaties met andere lidstaten & de Europese Commissie heeft tot gevolg dat de actieve houding van Nederland door Brussel positief gewaardeerd wordt. Dat werpt zijn vruchten af in het implementatieproces*
- ***niet** problematiseren van het implementatieproces van de **KRW** door Nederland, leidt zowel tot **binnenlandse commotie** als tot een **tijdelijke botsing**.*
- *De opgebouwde (vertrouwens) relatie tussen Nederland en de Europese commissie maakt dat Nederland, in een collegiale en constructieve sfeer, de opgedane implementatie-vertraging **aanvaardbaar kan uitleggen** en verdere **problemen weet te voorkomen**.*

Bovenstaande analyse levert ons een aantal belangrijke inzichten op en een antwoord op de vraag: *wat zijn de mogelijke uitkomsten van het benutten van ruimte?* De hierboven elf

beschreven interactiesituaties betreffen zowel het ontwikkelingsproces als het implementatieproces. In negen van de elf interactiesituaties (zie figuur 6.1) heeft Nederland een botsing met de Europese Commissie weten te voorkomen. In tabel 6.1 is aangegeven of de implementatie wel of niet is geproblematiseerd en zijn de uitkomsten benoemd en samengevat.

Tabel 6.1 Overzicht uitkomsten van interacties milieuriichtlijnen

Uitkomsten van interacties	VHR	Nitraat richtlijn	KRL	KRW
<b>Ontwikkelingsproces geproblematiseerd?</b>	Ja Up-loading	Ja Bijstelling	Ja bijstelling	Ja bijstelling
<b>Implementatieproces geproblematiseerd?</b>	Nee Remmende voorsprong- Botsing	Ja Impasse/botsing Positief advies - Accommodatie	Nee Onjuiste inschatting Binnenlandse problemen	Nee Binnenlandse problemen Voorkomen tijdelijke botsing- Aanvaarde vertraging

Allereerst is zichtbaar geworden dat interacties leiden tot verschillende inhoudelijke en relationele ontwikkelingen in het betrokken netwerk, onafhankelijk van de (theoretische) grens tussen ontwikkelingsproces en implementatieproces. In geval de Nitraatrichtlijn en de KRW was er in de interactiesituaties zowel sprake van een actieve problematisering van inhoudelijke kwesties als van een inspanning om een goede relaties met andere lidstaten en de Europese Commissie te ontwikkelen. Deze én / én situatie lijkt een veelbelovende aanpak in het benutten van de interactieruimte.

### **Conclusies 1**

*Nederland en de Europese Commissie hebben de keuze en kunnen beslissen om de implementatie **wel of niet** te problematiseren en /of **wel of geen** (pro- actieve) interactie met elkaar aan te gaan*

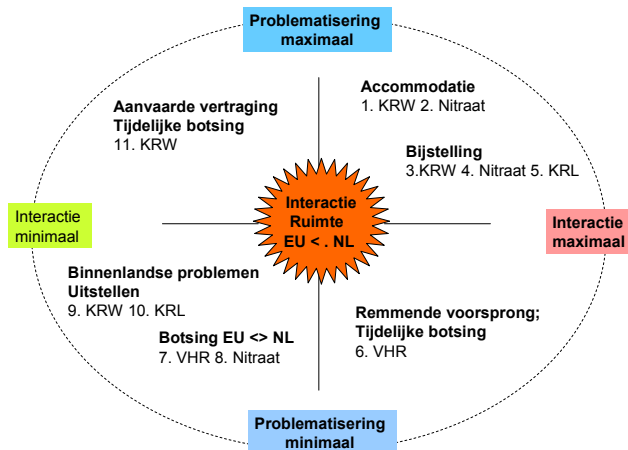
- o *Kiest men voor **niet** problematiseren en ook **niet** voor actieve interactie, dan leidt dat in veel gevallen tot een botsing tussen de Europese Commissie en NL*
- o *Kiest men voor **niet** problematiseren maar **wel** voor interactie, dan leidt dat in veel gevallen tot een tijdelijke botsing*
- o *Kiest men **wel** voor problematiseren en **wel** voor actieve interactieve dan leidt dat in veel gevallen tot bijstelling of accommodatie van beleid*
- o *Kiest men **wel** voor problematiseren maar **niet** voor actieve interactie dan leidt dat in veel gevallen tot tijdelijke botsingen of tot ernstige binnenlandse problemen. De casus nitraatrichtlijn vormt hierop een uitzondering aangezien interactie problemen niet heeft kunnen voorkomen*

### **Aanbeveling 1**

*Nederland en de Europese Commissie zijn verstandig als zij bewust kiezen zowel te problematiseren als (pro) actief de interactieruimte te betreden en actief de interactie met elkaar aan te gaan. Zo vroeg mogelijk dus in het ontwikkelingsproces daarmee te beginnen, biedt de meeste kans op een probleemloze implementatie.*

Door de vier uitkomsten van de casus te positioneren op twee dimensies (1) wel of niet problematisering van de implementatie en (2) het wel of niet benutten van de interactieruimte die is ontstaan, wordt de ruimte opgespannen tussen vier extremen (figuur 6.1.). Naast de

extreme uitkomsten tussen problematiseren (botsing en uitstel door binnenlandse problemen) en niet problematiseren (accommodatie en bijstelling) komen nog twee extreme uitkomsten naar voren komen, namelijk die tussen maximale interactie (aanvaarde vertraging) en minimale interactie (remmende voorsprong).



Figuur 6.1 Typologie interactie uitkomsten EU<=> NL

### 6.3 Reflectie: succesvolle interactie in vergelijkend perspectief van vier casus

In de vorige paragraaf behandelden we de implementatieprocessen en uitkomsten per richtlijn. We hebben voornamelijk gekeken naar *'het wat'*, de externe factoren die de interactie lieten ontstaan en naar het doel van de interactie. Er zijn 8 situaties geschetst waar interacties tot enigszins succesvolle uitkomsten hebben geleid. Succesvol betekent in ieder geval 'het voorkomen van een botsing'. Om de voorwaarden voor een succesvolle implementatie van Europese milieuriichtlijnen te achterhalen, worden de implementatieprocessen van de vier richtlijnen nogmaals met elkaar vergeleken. Maar nu kijken we met name naar *'het hoe'*, naar de interne factoren die ervoor zorgden dat de interactieruimte daadwerkelijk werd benut en naar de houding en het gedrag van beide partijen, zowel de Europese Commissie als Nederland, om de keuze voor een effectieve benutting van de ruimte daadwerkelijk in te zetten. Daarmee kunnen we de vraag: *welke succes- en faalfactoren kunnen worden onderscheiden?*, beantwoorden. Aangezien succes- en faalfactoren twee kanten van de zelfde medaille zijn formuleren wij deze voorwaarden in positieve termen van wat als succes wordt ervaren.

Wat allereerst opvalt is dat Nederland in alle vier de cases *actief* is geweest in de ontwikkelingsfase van de richtlijnen. Het lijkt aannemelijk dat dit bij de Nitraatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit en de Kaderrichtlijn Water mede gericht is geweest op het voorkomen van mogelijke implementatieproblemen (respectievelijk door opname van de derogatiemogelijkheid, het evaluatieartikel en het afzwakken van de hoofddoelstelling door gebruik van de term 'aim to achieve'). Het is echter niet zo dat door deze bijstellingen van EU-beleid, alle implementatieproblemen in Nederland zijn voorkomen.

- Een *eerste* voorwaarde voor succesvolle benutting van de beleidsruimte is pro-activiteit en actief bewegen in formeel en informeel ambtelijke en bestuurlijk circuit

In het geval van de Nitraatrichtlijn en de Vogel- en Habitatrichtlijn zien we dat Nederland in eerste instantie de implementatie niet problematiseert. Het denkt zelf wel al aan de richtlijnen te voldoen en rapporteert haar plannen aan de Europese Commissie. Het niet problematiseren van de implementatie leidt in deze twee gevallen tot een botsing: Nederland wordt in gebreke gesteld. Hierop verandert in beide cases de strategie van Nederland. Het gaat in interactie met de Europese Commissie op zoek naar ruimte en accommodatiemogelijkheden. Vooral in het geval van de Nitraatrichtlijn blijken deze pogingen tot accommodatie niet succesvol en leiden steeds weer tot een botsing. Nederland moet haar beleid toch ingrijpend wijzigen voordat een akkoord tussen de Nederlandse regeringen de Europese Commissie kan worden bereikt. Wat betreft de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn geen aanwijzingen voor verdere botsingen.

- Een *tweede* voorwaarde voor succesvolle benutting van de beleidsruimte, een akkoord te bereiken en verdere problemen te voorkomen, is dat men als onderhandelingspartner bereid moet zijn het eigen beleid in zekere mate te wijzigen

De Kaderrichtlijn Water geeft een ander beeld. De implementatie van de KRW werd in een veel eerder stadium al als een probleem ervaren. Pogingen om ruimte te zoeken werden in dit geval vooral, en met succes, in de guidance werkgroepen gezocht.

- Een *derde* voorwaarde voor succesvolle benutting van de beleidsruimte, meer begrip voor de Nederlandse situatie en voor de verzoeken voor derogatie en uitstel en het verkrijgen van een goed imago is, dat men doorlopend in werk en stuurgroepen (draftinggroups) moet participeren met de inzet van politiek goed geïnstrueerde en voorbereide ambtenaren (KRW).

Dit kon echter niet voorkomen dat de implementatie van de Kaderrichtlijn Water vertraagde. Dit leidde uiteindelijk leidde tot een ingebrekestelling en daarmee een tijdelijke botsing. Een vergelijking van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water leert het volgende: als bij de Europese Commissie en de overige lidstaten het idee leeft dat Nederland serieus met de richtlijnen omgaat en het er niet onderuit probeert te komen, blijkt meer mogelijk. Nadat Nederland bereid was in het geval van de Nitraatrichtlijn het binnenlandse mestbeleid te wijzigen, ging the Europese Commissie akkoord met de derogatie. Omdat Nederland zo actief was in de implementatie van de Kaderrichtlijn Water op EU-niveau, leidde de vertraging in de implementatie niet tot grote problemen. De Europese Commissie toonde eerder begrip voor de Nederlandse situatie.

- Hieruit blijkt het belang van het zorgvuldig onderhouden van contacten, een vertrouwensvolle relatie met EU als *vierde* voorwaarde voor het daadwerkelijk benutten van ruimte. Als bestuurders van een lidstaat dient men de richtlijnen serieus te nemen en dit ook te laten merken aan de EU.

De Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit laat vooral het niet problematiseren van de implementatie zien. Nederland interpreteert de richtlijn op een bepaalde (strikte) manier, zonder daarbij de interactie met de Europese Commissie te zoeken. In tegenstelling tot de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Nitraatrichtlijn leidt dit niet zozeer tot botsingen met de Europese Commissie maar vooral tot problemen in eigen land. Daarnaast is Nederland, net als bij de Kaderrichtlijn Water betrokken bij de guidance werkgroepen. Zoals is gebleken bij de Kaderrichtlijn Water, liggen hier goede kansen voor het creëren en benutten van ruimte.

- Om vertraging te voorkomen lijkt het op tijd erkennen van problemen, het bewust op zoek gaan beleidsruimte en vooral doorlopend communiceren met de EU over binnenlandse interpretaties een vijfde voorwaarde voor succes.

Na dit exposé van voorwaarden voor succes kunnen wij constateren dat er voldoende mogelijkheden zijn voor het benutten van ruimte, zowel tijdens de ontwikkelingsfase als tijdens de implementatiefase van de richtlijn. Tevens is het door deze vergelijking van de interactieprocessen bij de implementatie van de richtlijnen mogelijk geworden om het begrip 'uitkomst van een succesvolle benutting van ruimte' nadere betekenis te geven. Die betekenissen zijn zowel inhoudelijk als procesmatig/relatieveel (tekstkader 6a).

*Tekstkader 6a: Betekenis succesvolle benutting (beleids) ruimte in de interactie tussen EU < > NL*

**Inhoudelijk succes:** (1) Het Europese beleid wordt bijgesteld, uitgesteld of gewijzigd (2) meer begrip is voor derogatie en uitstelverzoeken en (3) een akkoord wordt bereikt om verdere problemen te voorkomen

**Procesmatig/relatieveel succes:** (4) vertraging in het implementatieproces is voorkomen (5) meer begrip voor de Nederlandse situatie ontstaat (6) Nederland een goed imago heeft in Brussel

Het antwoord op de derde onderzoeksvraag is gevat in de volgende conclusies:

**Conclusie 2:**

*Er zijn meerdere voorwaarden om de ontstane interactieruimte effectiever te benutten. Die voorwaarden zijn opgesteld vanuit het perspectief van Nederland, maar gelden eveneens voor Europa: interactie is immers een wederkerig proces. Eén voorwaarde springt bijzonder naar voren en was eerder geconcludeerd nl: in een zo vroeg mogelijk stadium een proactieve houding aannemen en actief beleidsruimte opzoeken. Andere voorwaarden zijn gelegen in de bereidheid om eigen beleid te wijzigen; het participeren in werk-, stuur- en "drafting groups"; het inzetten van politiek goed geïnstrueerde en voorbereide ambtenaren; als bestuurders van een lidstaat de Europese richtlijn serieus nemen en laat dit ook laten merken; op zorgvuldige wijze contacten onderhouden met Europa; onderling vertrouwen versterken; problemen op tijd erkennen; en communiceer vooral mondeling over lidstatelijke interpretaties van de richtlijnen.*

**Aanbeveling 2:**

*Experts, ambtenaren en bestuurders van zowel de Europese commissie als Nederland dienen in het implementatieproces genoemde voorwaarde voor het Nederlands optreden en de Europese spelregels serieus ter harte te nemen.*

Nu we de mogelijkheden voor het benutten van ruimte en de voorwaarden voor succesvolle interactie hebben geschetst dient de vraag zich aan hoever de invloedssfeer van actoren reikt, waar de interactieruimte begint en waar die ophoudt is immers nog niet helder. M.a.w. *hoe groot is de ruimte?* Uit bovenstaande interactiesituaties wordt echter wél duidelijk dat de grens flexibel is. Er is als het ware een binnen- en een buitengrens te constateren. Tussen die grenzen laten actoren zich door de ander beïnvloeden, zowel door inhoudelijke kwesties (men moet het eens worden over te realiseren doelen) als door relationele kwesties, zoals we hierboven hebben gezien. Is de afstand tussen actoren te groot, dan nemen ze elkaar niet waar en is het behoorlijk moeilijk om kwesties op de agenda te plaatsen. Is de afstand daarentegen te klein, dan dringt de ene actor in de cirkel van de ander binnen, waardoor deze zich aangetast voelt in zijn authenticiteit. De grenzen tussen binnen en buiten, waartussen men elkaar kan vertrouwen zullen steeds op nieuw worden vastgesteld en bevestigd en is in feite een de zoektocht naar evenwichtssituaties, waarin men elkaar respecteert en vertrouwt en waarin is gestreefd naar een evenwichtige balans. Uit het implementatieproces van de KRW en Nitraatrichtlijn wordt duidelijk dat dat evenwicht kan worden gekenschetst als een 'compromis' of 'consensus' of 'pragmatische oplossing' over bepaalde kwesties (aandacht voor en sturing

op de inhoud) en de politieke en bestuurlijk haalbaarheid daarvan (aandacht voor en sturing op de relatie).

Zowel door Nederland als door de Europese Commissie zijn grenzen gesteld aan het oprekken van de ruimte en de onderhandelingsmogelijkheden daarin (de spelregels & procedures voor het interactieproces). In tekstkader 6b is aangegeven wat de spelregels van Brussel zijn voor zo ver die door Nederlandse ambtenaren zijn gepercipieerd.

*Tekstkader 6b: Spelregels gebruik interactieruimte Europese Commissie (Milieuraad)*

***Inhoudelijk gebruik interactieruimte***

- *Streven naar samenhang tussen verschillende dossiers binnen een richtlijn (KRL) en tussen richtlijnen (KRW)*
- *Streven naar universele toepassing van de normen (KRL)*
- *Niet bespreekbaar zijn specifieke normverlagingen (KRL)*

***Procesmatig/relatieve gebruik interactieruimte***

- *Schriftelijke onderhandeling werkt als eenzijdige communicatievorm niet (Ni) Feitelijke interactie en communicatie op technische, ambtelijke en bestuurlijke niveaus wordt wel op prijs gesteld*
- *Op prijs gesteld wordt dat deelnemers inhoudelijk deskundig en overtuigend en met een zekere mate van flexibiliteit aan overleg deelnemen (KRW) met een mandaat van eigen lidstaat.*
- *Flexibele houding en bescheidenheid wordt op prijs gesteld (VHR; Ni; KRW)*

De spelregels in de interactieruimte in Brussel zijn en worden echter mede bepaald door de processen in het verleden en door de betrokken lidstaten zelf. Om nader te kunnen analyseren wat de beste onderhandelingspositie voor Nederland is, is meer inzicht nodig in deze interactieprocessen die de implementatie van de Europese milieurichtlijnen karakteriseren. Daarnaast is ook inzicht nodig in de handelwijze van andere lidstaten.

***Conclusie 3:***

*In deze exploratieve studie is inzicht verkregen in het ontstaan, het benutten en de voorwaarden voor succes van interactieprocessen tussen Nederland en de Europese commissie. Het verloop van deze processen is beschreven vanuit het perspectief van Nederland. Dat is een te eenzijdig perspectief om voldoende beslagen ten ijs te komen in toekomstige implementatieprocessen.*

***Aanbeveling 3.***

*Ten behoeve van een minder problematische implementatiepraktijk en het voorkomen van toekomstige beleidsbotsingen tussen Brussel en de lidstaten, is het wijs de studie naar het benutten van ruimte in implementatieprocessen te verbreden en het handelingsperspectief van enkele andere lidstaten en dat van de Europese commissie in beeld te brengen. Daarbij moet enerzijds aandacht besteed worden aan de interacties tussen Europese commissie en de lidstaten op ten minste drie niveaus; expert-, ambtelijk- en politiek niveau en de wisselwerking daartussen & aandacht besteed worden aan de inbreng van decentrale overheden en partijen in de lidstaten.*

## **6.4 Richtinggevend advies voor succesvolle interacties in toekomstig implementatiebeleid van Europese milieurichtlijnen**

In paragraaf 6.2 hebben we door analyse van het *wat* negen situaties naar voren gehaald waarin sprake is geweest van succesvolle interacties en uitkomsten. Vervolgens hebben we in paragraaf 6.3 door analyse van het *hoe* een aantal voorwaarden voor het benutten van de

interactie of wel handelingsruimte voor experts, ambtenaren en bestuurders naar voren gehaald. Een laatste stap in dit onderzoek heeft betrekking op het reflecteren en leren. We proberen al vragenstellend en door analyse van het *waarom* een relevant antwoord te formuleren op de *vierde* onderzoeksvraag uit ons onderzoek *Welk richtinggevend advies kunnen we t.b.v. toekomstig implementatiebeleid voor de handelende actor generen & welke onderzoeksvragen zijn relevant om op de onderzoeksagenda te zetten?*

Naast het feit dat we onze casusbeschrijvingen hebben voorgelegd aan specifieke deskundigen op het terrein van een van de richtlijnen, hebben we ook samen met een aantal relevante Nederlandse deskundigen uit beleid en onderzoek gereflecteerd op de karakteristieken van de vier casus. Naast het beantwoorden van de laatste onderzoeksvraag *aanbevelingen voor beleid en onderzoek* gaan we in onderstaande bespiegelingen ook in op vragen die tijdens het onderzoeksproces en de reflectiebijeenkomsten naar boven zijn gekomen.

Het gaat om bespiegelingen over:

1. De betekenis van het begrip (beleids) ruimte; vergelijking tussen richtlijnen.
2. Rol Nederland, leren in veranderende context
3. Beïnvloedingstrategieën en houding Nederland: tussen idealisme en pragmatisme?
4. Rol Europese Commissie en het Europese Hof van Justitie
5. Rol van kennis en experts
6. De onderzoeksagenda

Voor deze bespiegelingen plaatsen we ons onderzoek zowel in het licht van een breder theoretisch en beleidsmatig perspectief als in het licht van andere recente studies over implementatie van milieurichtlijnen in Nederland.

### ***Bespiegeling 1: Nadere uitwerking van het begrip beleidsruimte***

In deze studie hebben we de beleidsruimte van vier richtlijnen verkend. Bij aanvang definieerden wij deze ruimte in paragraaf 1.2.2 in algemene termen. We stelden het volgende (..) Het betreft ruimte die in interactie ontstaat en benut wordt, en afhankelijk van de context van interactie voor iedere casus verschillend te lokaliseren zal zijn. Bij het benutten van interactieruimte gaat het om de interactieruimte tussen de Europese Commissie en de actoren die handelen als vertegenwoordigers van de lidstaten van de Europese Unie (..). Deze verkenning, waarbij alleen is gekeken naar de interacties tussen Nederland en de Europese Commissie heeft onderstaand beeld opgeleverd (tekstkader 6c). Uiteraard zijn de handelingsperspectieven van lidstaten veel ruimer dan in dit beperkte onderzoek. Bij beleidsruimte komt het voor een lidstaat aan op een, zoals dat heet, “freies ermessen” ofwel “vrijheid van handelen”. De beleidsruimte, zo blijkt uit een reconstructie van ons empirisch materiaal, wordt geclaimd en benut op drie dimensies, een inhoudelijke, een procedurele en een procesmatige dimensie. In tekstkader 6c is voor de vier richtlijnen nader aangegeven wat die beleidsruimte inhoudt.

Tekstkader 6c: Benutte beleidsruimte bij de implementatie VHR, Nitraatrichtlijn, KRW en KRL

Formele en informele benutte (beleid) ruimte	VHR	Nitraat	KRL	KRW
<p><b>Inhoudelijk</b></p> <p><b>afzwakken van de hoofddoelstelling derogatie: uitzonderlijke afwijkingen van de normen; interpretatie proportionaliteitstoets exemption: ontheffingsmogelijkheden</b></p>	<p>Afwijking criteria</p> <p>Soortenbescherming: art. 16 HR en art. 9 VR)</p> <p>Gebiedsbescherming: art. 6 HR</p>	<p>art.3 mogelijkheid tot het aanmerken van gebieden als 'kwetsbare zone'.</p> <p>art. 2 sub b Bijlage III – mogelijkheid tot doelverlaging (bijstel)</p> <p>art. 2 sub a Bijlage III – uitstelmogelijkheid</p>		<p>vrijwel alle wateren aan te merken als "kunstmatig" of "sterk veranderd".</p> <p>GEP: Afwijkingen van het MEP</p>
<p><b>Procedureel</b></p> <p><b>vereenvoudiging van de regels voor vertaling van doelen uit de Ri</b></p>	<p>Voorbehoud: NL vraagt bevestiging goede omzetting artikel 6 HR. Mbv PKB SGrR en Waddenzee</p>	<p>NL: machtsconflict MINAS. Conflicten voornamelijk schriftelijk uitonderhandeld</p>	<p>NL: bespreekt niet met EU eigen interpretaties over gevoelige en niet gevoelige gebieden</p>	<p>Praagmatische aanpak "aim to achieve"</p> <p>NL: Veel vooroverleg &amp; instructie ambtenaren;</p>
<p><b>Procesmatig met politiek bestuurlijke gevoeligheidsruimte in onderhandelen krijgen</b></p>	<p>NL: Gedragslijn gebieden pas aan melden bij waarborging beschermingsregime implementatie in bestemmingsplannen liet te wensen over. door weerstanden bij de andere overheden</p>	<p>NL&lt;&gt; EU Intensivering van de onderhandeling op diverse niveaus, een bescheidener houding NL, andere communicatievormen, ook met andere lidstaten.</p>	<p>NL: Bilateraal contact NL-EU over haalbaarheid EU normen luchtkwaliteit; sneller en scherper EU-bronbeleid om de emissies te verminderen; internationale samenwerking; meer ruimte in de Europese regelgeving want NL haalt normen (NO<sub>2</sub>) en fijn stof (PM<sub>10</sub>) in respectievelijk 2010 en 2005 niet.</p>	<p>NL en EU integrale en gezamenlijke interpretatie en ontwikkeling methoden /guidances NL: positief imago door o.a inbrengen veel expert judgement &amp; serieus bezig zijn</p> <p>NL: folders, presentaties om van eigen denkbeelden te getuigen / over te brengen</p>



Als we kijken naar de casusbeschrijvingen van de vier milieuriichtlijnen in de hoofdstukken 2 t/m 5, dan zien we dat de vier richtlijnen elk een verschillend karakter hebben. We bestudeerden enerzijds de meer *klassieke* Vogel- en Habitatrichtlijn en de Nitraatrichtlijn uit respectievelijk 1979, 1992 en 1991, waarin vrij strikte standaarden zijn voorgeschreven. Anderzijds onderzochten we de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit en de Kaderrichtlijn Water uit respectievelijk 1999 en 2000. De kaderrichtlijn Luchtkwaliteit heeft inmiddels via de dochterrichtlijnen wel in sterke mate ook het karakter gekregen van een klassieke richtlijn. De Kaderrichtlijn Water, ook uitgewerkt in dochterrichtlijnen, bevat zelfs resultaatverplichtingen in de vorm van normen. In tegenstelling tot wat gedacht zou kunnen worden vertegenwoordigen de kaderrichtlijnen in vergelijking met de klassieke richtlijnen niet per definitie een verschil in ruimte. De karakteristieken van klassieke en moderne richtlijn blijken gelijk. Ook blijkt uit ons onderzoek dat Nederland bij de wijze van implementatie en het claimen en benutten van beleidsvrijheid gelijke 'moeite' heeft gehad. Een richtlijnvergelijkend onderzoek om te leren over de mogelijkheden om beleidsruimte te benutten, is voldoende methodisch verantwoord en aan te bevelen voor toekomstig onderzoek. We kunnen uit dit onderzoek de volgende conclusie en aanbeveling trekken:

#### **Conclusie 4**

*De maatschappelijk en politieke angst "Nederland op slot" kan met onderhavige studie niet worden onderbouwd. Het tegendeel is waar. Zowel in inhoud, als in procedure als in het (onderhandeling) proces zijn er bij de implementatie van de vier milieuriichtlijnen voldoende mogelijkheden om de positie en de preferenties uit de Nederlandse samenleving in de interactie met de Europese Commissie in te brengen.*

#### **Aanbeveling 4**

*De Nederlandse overheid doet er goed aan om politieke en maatschappelijke partners te informeren over de beleidsvrijheid van de vier milieuriichtlijnen en de mogelijkheden om die vrijheid te benutten en politieke en maatschappelijke belangen in te brengen.*

### **Bespiegeling 2: Rol Nederland, leren in veranderende context**

In paragraaf 1.1. hebben we aangegeven dat er zich in de omgeving van het Nederlandse implementatiebeleid van Europese milieuriichtlijnen veel veranderingen voordoen<sup>68</sup>, die als vanzelf gepaard gaan met diverse spanningen in de interactie tussen Nederland en de Europese Commissie<sup>69</sup>. Die spanningen eisen noodzakelijke aanpassingen en veranderingen op, die zoals bekend op verschillende niveaus kunnen worden onderscheiden. Een incrementele bijstelling van beleidsinstrumenten kan worden opgevat als een eerste orde verandering. Meestal vinden dit soort veranderingen plaats binnen de technisch, ambtelijke coulissen. Bij een tweede orde verandering worden bestaande beleidsinstrumenten ingeruild voor nieuwe instrumenten. Omdat wetwijzigingen worden verondersteld zijn deze veranderingen al iets meer politiek beladen. Hout en Sie Dhian Ho (1997) geven daarnaast het belang aan van een derde orde verandering, nl die van de institutionele inbedding van beleid. Het gaat om aanpassingen in "de regels van het spel" en de verantwoordelijkheden van publieke en maatschappelijke actoren in het beleidsproces<sup>70</sup>. In paragraaf 1.2 spraken we

<sup>68</sup> centraal stellen van principes als 'European Governance' en 'subsidiariteit'.

<sup>69</sup> Genoemd zijn de sectorale aanpak op EU niveau enerzijds en integrale aanpak binnen Nederland en de harde resultaatverplichtingen vanuit de EU en zachttere inspanningsverplichtingen in Nederland.

<sup>70</sup> [Een van de onderscheidende elementen van het Nederlandse beleidsbestel is dat de overheid en de politiek niet geïsoleerd puzzelen en poweren, maar dat kennis en macht in beleidsprocessen worden gedeeld met (semi) – overheidsorganisaties, adviesorganen en georganiseerde belangengroepen]

daarbij over pacificeren van beleid, terwijl het beleidsparadigma in tact blijft. Tenslotte kan er sprake zijn van hevige politiek strijd over instrumentele, institutionele, normatieve en theoretische grondslagen van beleid, waarbij fundamentele verschuivingen in het beleidsparadigma gewenst worden. Dan spreekt men van de vierde orde veranderingen. Naast ideologische aanpassingen betreft het aldus aanpassingen op het niveau van de beleidsstrategie (strategische aanpassingen), op het niveau van de doelstelling (tactische aanpassingen) en op het niveau van de instrument (operationele aanpassingen). Dit welbewuste streven naar aanpassen wordt ook wel *beleidsleren* genoemd.

Kijken we naar onderhavige studie dan zien we dat beleidsmakers in eerste instantie technische aanpassingen nastreven en beleidsinstrumenten binnen de geldende kaders proberen bij te stellen. Een voorbeeld van een dergelijk eerste orde verandering treffen we aan bij de KRW, waar de discussie over kwaliteitsnormen uiteindelijk is uitgelopen op een wijziging van de grenswaarden. Als blijkt dat deze incrementele oplossing niet werkt dan wordt er naar gestreefd het instrument zelf te wijzigen.

*Teskkader 6d. Vier niveaus van beleidsleren*

Beleidsleren	VHR	Nitraat	KRL	KRW
<b>operationeel niveau</b> instrumentele aanpassingen		x ↑		x ↑
<b>Tactisch niveau</b> Aanpassingen doelstelling Normen discussie	x ↑	x ↑		x ↑
Ambtelijk <b>Strategisch niveau</b> Aanpassingen beleidsstrategie regels van het spel			x ↑	
Politiek bestuurlijk <b>strategisch niveau</b> Ideologische aanpassingen beleids paradigma's	↓	↓	↓	

In het implementatieproces van de nitraatrichtlijn zien we dat de Nederlandse overheid geprobeerd heeft het MINAS systeem door Europa geaccepteerd te krijgen. Het derogatie verzoek daartoe werd echter door HvJ afgewezen.

Voor een aanpassing van het beleidsparadigma zijn meer “gepolitiseerde” aanpassingen nodig. Institutionele hervormingen zullen in gang moeten worden gezet om de formele ‘regels van het spel’ van beleidsontwikkeling te wijzigen. In geval de KRL werd hier zonder succes gepoogd een evaluatieartikel op te nemen in de richtlijn. Een gepolitiseerde accommodatiepoging van Nederland om met opbrengnormen te gaan werken leidde tot positieve advisering door het Nitraat comité. Pas wanneer in de beleidspraktijk de druk van de problemen hoog genoeg is opgelopen, zullen regels en wetten worden aangepast en wordt het gezag van het beleidsparadigma ondermijnd. Mogelijk is in het implementatie proces van de VHR een dergelijk overweging voorbijgekomen. Om beleidsleren op dit vierde niveau mogelijk te maken zal echter een zeer sterke politieke coalitie moeten worden gemobiliseerd en zal er een verschuiving in de politieke machtsbalans noodzakelijk zijn. Van een dergelijk inspanning is ons onderzoek niets gebleken.

We hebben in dit onderzoek wel degelijk een sociale dynamiek waargenomen waarbinnen men te maken heeft gehad met procedures en tijdsdruk en waar beleidsverandering en beleidsaanpassingen als gevolg naar voren zijn gekomen. Maar een cumulatief leerproces, waarbinnen bewustwording over (taak) afhankelijkheid, functionele binding en hiërarchische (machts) verhoudingen tussen de technisch ambtelijk en bestuurlijk politieke belangrijke

aandachtspunten zijn, hebben we nog niet echt naar voren kunnen halen. Een van de respondenten in dit onderzoek gaf aan dat het zoeken en benutten van interactieruimte niet eenvoudig is, aangezien Brussel nogal eens naar lidstaten met opgeheven vinger verwijst om vooral eigen verantwoordelijkheid te nemen.

#### **Conclusie 5**

##### ***Beleidsleren Nederland mbt Europese milieuriichtlijnen nog in de kinderschoenen***

*Nederland heeft laten zien te willen en te kunnen leren als reactie op de veranderende omgeving van het Nederlandse implementatiebeleid van Europese milieuriichtlijnen. Veelal is er in beschreven interactiesituaties sprake geweest van 'technisch' leren op operationeel en tactisch niveau.*

#### **Aanbeveling 5**

##### ***Neem leerpunten serieus mee in een bewuste omgevingsgerichte houding.***

*Ga er niet vanuit dat de beleidsruimte zich vanzelf aandient. Laat echter wel tot u doordringen dat beleidsleren een cumulatief en iteratief proces is, dat op meerdere niveaus wordt uitgewerkt. U kunt met behulp van het door ons ge-reconstrueerde verleden leren. Door een bewuste en omgevingsgerichte houding, kunt uw eigen mogelijkheden creëren om in beweging te komen en de interactieruimte tussen de Europese commissie en Nederland (actief) betreden en benutten.*

### ***Bespiegeling 3: Beïnvloedingstrategieën en houding Nederland: tussen idealisme en pragmatisme?***

We hebben ons in paragraaf 6.2 de vraag gesteld hoe ver de invloedssfeer van actoren reikt (omvang van de ruimte) en op welke wijze die invloed wordt aangewend (gebruik en spelregels met betrekking tot die interactieruimte). Het antwoord op die vraag werd in figuur 6.1 weergegeven in een typologie van interactiesituaties. Ook is in voorgaande paragrafen de betekenis van succesvolle beleidsbeïnvloeding aangegeven. Omdat is er op basis van aanwijzingen uit onderzoek is gebleken dat de houding en beleidsstijl van Nederland betreffende de implementatie door de jaren heen is veranderd, is het zinvol na te gaan op welke wijze succesvolle beïnvloedingsstrategieën samenhangen met die houding c.q. beleidsstijl.

Was Nederland aanvankelijk optimistisch en problematiseerde het de implementatie van richtlijnen nauwelijks, langzamerhand lijkt, vooral bij de Kaderrichtlijn Water, een meer pragmatische houding te zijn ontstaan. Onder pragmatisme verstaan we onder meer een gerichtheid op werkbaarheid, haalbaarheid en beheersbaarheid (ambtelijk niveau) en het zich flexibel opstellen in de onderhandelingen door zowel in te zetten op inhoudelijke doelverwezenlijking als in te zetten op relaties (politiek en bestuurlijke niveau). Het is juist de toepassing van deze combinatie die maakte dat de pragmatische houding van Nederland door de Europese Commissie hooggewaardeerd werd. Dat zou erop kunnen wijzen dat Nederland wellicht geleerd heeft van de problemen die waren ontstaan na het niet problematiseren van de implementatie van de Vogel en Habitat Richtlijn en de Nitraatrichtlijn en het 'interactiespel' begint door te krijgen. Als er sprake is van een leerproces in de tijd tussen de richtlijnen, dan zouden we dat ook terug moeten zien bij de implementatie van de Kaderrichtlijn lucht. We zien daar echter een minder pragmatisch beeld. Er zijn geen pogingen gedaan om te problematiseren en de Nederlandse interpretatie van de normen en hun toepassing voor het voetlicht te brengen in een van de interactiesituaties met de Europese Commissie. In geval van de Nitraatrichtlijn en de Vogel- en Habitatrichtlijn moet daarnaast worden opgemerkt dat er in Nederland zelf al mest- en natuurbeleid aanwezig was dat zeer moeizaam en na lange binnenlandse onderhandelingen tot stand was gekomen. In tegenstelling tot de Kaderrichtlijn Water en de Kaderrichtlijn Lucht braken deze richtlijnen in op lastig ontstane nationale compromissen. Dit betekent overigens niet dat de implementatie van deze laatst genoemde

richtlijnen probleemloos zal verlopen. Vooral bij de kaderrichtlijn Water zouden vergelijkbare problemen op kunnen treden als er met veel moeite een binnenlands gedragen akkoord tot stand is gekomen dat vervolgens door de Europese Commissie wordt afgewezen. Zoals we al eerder hebben aangegeven heeft de strikte interpretatie van de Kaderrichtlijn lucht gezorgd voor binnenlandse problemen.

We kunnen ons hierop de vraag stellen of de pragmatische bestuursstijl bij de implementatie van de Kaderrichtlijn Water wellicht specifiek is voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat? Voor deze reflectie kijken we naar het onderzoek van Richardson (1979) dat handelt over beleidsstijlen, het onderzoek van Liefferink en Van der Zouwen (2004) dat handelt over Europeanisering van Nederlands milieubeleid en het onderzoek van Rood et al (2005) dat handelt over de oorzaken van de implementatieproblemen bij Europese richtlijnen. Reeds in 1979 benadrukte Jeremy Richardson dat de identificatie van één beleidsstijl per land erg moeilijk is en dat er, bij het bepalen van een bepaalde houding ten aanzien van het oplossen van bepaalde problemen (bestuur-of beleidsstijl) rekening gehouden moet worden met het aanwezig sectoralisme in de politieke systemen van de lidstaten. Er zijn dus meerder beleidsstijlen als gevolg van eigenstandige, sectorale beleidsnetwerken. Daarnaast moet men rekening houden met de beleidsinhoud zelf en de mate van participatie van publiek, private partijen. In onderhavige studie zien we dat in de vier casus telkens andere ministeries beleidsverantwoordelijke en belangrijkste handelende partij zijn. Bij de Vogel- en Habitatrichtlijn gaat het vooral om het ministerie van LNV, bij de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit om het ministerie van VROM en bij de Kaderrichtlijn Water om het ministerie van V&W. Die laatste handelt in ieder geval zeer pragmatisch.

De studie van Liefferink en Van der Zouwen (2004) richtte zich vooral op het ministerie van VROM en LNV. Zij concluderen dat Nederland in geval van conflicten met de Europese Commissie een sterke voorkeur heeft voor de meer bestuurlijke en formele oplossingen (politiserend). Dat wil zeggen dat problemen officieel en vooral in het bestuurlijke circuit aankaart. Hiermee loopt VROM wellicht het risico minder oog te hebben voor een meer pragmatische benadering en ook zou dit ertoe kunnen leiden dat er minder aandacht is voor het creëren van een positief imago en goede relaties (ook op ambtelijk niveau). Het zou dus goed kunnen zijn dat de pragmatische insteek van het ministerie van V&W een specifieke departementale karakteristiek is. Daarnaast valt op dat het ministerie van Verkeer & Waterstaat investeert in het creëren van goede relaties en een positief imago. Het belang hiervan komt in ons onderzoek naar voren als een belangrijk punt en wordt daarnaast ook naar voren gebracht in de analyse van Rood et al. over de Richtlijn Energieprestatie Gebouwen.

Op basis van hun onderzoek naar de rol van Nederland in de totstandkoming van EU-milieurichtlijnen stellen Rood et al. dat bij de formulering van de richtlijn Nederland heeft nagelaten om zijn bezwaren over de hoogte en de haalbaarheid van de normen op hoog ambtelijk en politiek niveau bij de Europese Commissie of in het eigen ministerie aan te kaarten. Tijdens het ontwerp van de richtlijn zijn vrijwel uitsluitend inhoudelijke experts betrokken geweest die kennelijk minder of geen aandacht hadden voor de nationale en bestuurlijke haalbaarheid. Rood et al. (2005: 17) stellen dan ook dat: "Als dit inderdaad het geval is geweest, zou men – achteraf – toch kunnen spreken van een 'gemiste kans' voor effectieve en proactieve beleidsbeïnvloeding". Uit hetzelfde onderzoek blijkt daarnaast dat Nederland ook in de implementatiefase kansen mist. Niet alleen was sprake van een slechte afstemming tussen de ministeries van VROM en V&W, het beleidsverantwoordelijke ministerie van VROM zou zijn energie vooral gestoken hebben in het overtuigen van de Europese Commissie voor evaluatie en aanvullend bronbeleid. Daarbij zou het ministerie van VROM de praktische kanten van de implementatie van de richtlijn in Nederland uit het oog hebben verloren.

Ook Mendeltje van Keulen (2006) gaat in op de beïnvloedingsmogelijkheden van lidstaten op Europees beleid. In haar recent verschenen proefschrift *Going Europe or going Dutch? How Dutch government shapes European Union Policy (2006)* toetste haar analysekader op twee casus de Gasrichtlijn (98/30/EG) en de Biopatentenrichtlijn (98/44/EG) en zij keek naar *verklarende wils- en competentie factoren* in het Europese onderhandelingsproces. Ze brengt o.a. het belang van actieve belangenbehartiging, het belang van expertise en kennis van de Europese processen, het belang van een kritische overheidsmassa die politieke samenwerking opzoekt zowel intergouvernementeel als met de EU-instellingen en het belang van een strategische inzet van menskracht en andere hulpbronnen naar voren.

In onderhavige studie zijn we niet op zoek gegaan naar verklarende mechanismen. Wèl hebben wij de empirie laten spreken over op welke wijze en met welke voorwaarde beleidsvrijheid in de implementatieprocessen van de vier Milieuriichtlijnen kon worden benut dan wel beïnvloed door Nederland. Uit ons onderzoek is in ieder geval gebleken dat bij de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit de afstemming tussen inhoudelijke experts en bestuurders te wensen over liet, terwijl deze afstemming in de implementatie praktijk van de Kaderrichtlijn Water wel haar vruchten heeft afgeworpen. Uit ons onderzoeksmateriaal en bovenstaande bespiegeling kunnen we een aantal factoren halen die een 'effectieve' beleidsbeïnvloeding van Europees beleid versterken.

#### **Conclusie 6**

*Er zijn aanwijzingen voor een positieve relatie tussen een pragmatische departementale beleidsstijl en effectievere beleidsbeïnvloeding (politiek aanvaardbare aanpassingen) van Europees beleid. Voor Nederland versterken verschillende factoren deze relatie in positieve zin (a) interdepartementale afstemming (b) afstemming tussen betrokken vakdepartementen (c) afstemming tussen ministeries en betrokken NGOs en (d) Coalitievorming met andere lidstaten.*

#### **Aanbeveling 6**

*Onderzoek en bepaal begrippen als beleidsstijl en effectievere beleidsbeïnvloeding van Europees beleid en onderzoek de relatie tussen beide variabelen*

#### **Bespiegeling 4: Rol Europese Commissie, DG Milieu en Europese Hof van Justitie in de interacties met lidstaten over de implementatie van milieuriichtlijnen**

We hebben in hoofdstuk 2 t/m 5 kunnen constateren dat de geboden ruimte niet in alle gevallen door Nederland even gemakkelijk wordt "ontdekt" en in feite pas ontstaat na een stapeling van conflicten met de Europese Commissie. Oplossingen voor deze spanningen moeten gevonden worden in de interactieprocessen met de Europese Commissie. In tekstkader 6b hebben we samengevat op welke wijze de Europese Commissie de interactieruimte begrenst en een deel van de spelregels in die interactie mede bepaalt. Die bevoegdheid op te treden en regels te stellen is vastgelegd in het 'white paper' over 'European Governance'; het subsidiariteitsprincipe en het EG verdrag artikel 5<sup>71</sup>. De weg naar het in het 'White Paper' beoogde "good governance" blijkt echter een lange weg te zijn.

Terwijl het Europese Hof van Justitie van oorsprong interventies van de EU op het terrein van milieu bescherming ondersteunt, zelfs als er geen verdrag aan ten grondslag lag, bestaat de

<sup>71</sup> dat in beginsel inhoudt dat de Europese Unie bevoegd is op te treden en regels te stellen "indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en vanwege de omvang of gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden verwezenlijkt" en Artikel 5 uit het EG-Verdrag zou de soevereiniteit van de lidstaat moeten beschermen en daarmee zou het EU beleid ruimte moeten bieden aan de lidstaten voor eigen invulling en implementatie van EU beleid.

rol van het HvJ sinds de SEA (single European Act) voornamelijk uit het kenschetsen van instanties waarbij beperking van de interne markt als gevolg van de milieubescherming in het geding is en in het beperken van de toegang van milieugroeperingen tot het ECJ. Daarnaast is het HvJ een belangrijk instrument voor het 'afdwingen' van Europese wetgeving in de lidstaten en de vertaling daarvan in nationale wetgeving, zonder dat daar juridische acties voor nodig zijn.

Monitoring door de Europese Commissie die niet zomaar zaken van 'post-legislative compliance'<sup>72</sup> naar het Europese HvJ brengt, verkrijgt volgens natuur en milieuorganisaties echter veel te weinig aandacht. En zij kunnen als derde partij, alleen toegang krijgen tot het HvJ als het besluit van de Europese Commissie van direct of individuele belang voor hen is. Sinds het verdrag van Rome (1998) wordt het alleen aan lidstaten, de raad van ministers en de commissie toegestaan de rechtsgeldigheid van de besluitvorming te betwisten. Volgens Bonnie (2005) moeten we zelfs rekening houden met een zich wijzigende rol van de Europese Commissie. Die blijkt te verschuiven van een onderhandelende en meegaande rol naar die van openbare aanklager. Net als Mendeltje van Keulen (2006) moeten we constateren dat Nederland zich in veel gevallen weliswaar op ambtelijk niveau actief inspant in Brussel, maar dat de politiek zich relatief afzijdig houdt. Dat wordt nu gegeven bovenstaande bespiegeling een extra relevante aanbeveling.

**Conclusie 7:**

*Er zijn aanwijzingen dat de Europese Commissie steeds sneller naar in gebreke spellingsprocedures grijpt omdat lidstaten niet goed of niet snel genoeg implementeren*

**Aanbeveling 7**

*Er zal in een zo vroeg mogelijk stadium gewerkt moeten worden aan een vertrouwenwekkende relatie met de Europese Commissie, zowel op niveau van ambtelijk experts als op niveau van bestuurders*

**Bespiegeling 5: Rol van kennis en experts**

In ons onderzoek naar het verloop van de implementatie en naar het benutten van beleidsruimte in de interacties tussen Nederland en de Europese Commissie hebben we geconstateerd dat zowel ambtelijke experts als inhoudelijke experts van onderzoeksinstellingen en onderzoek een belangrijke invloed hebben. In de studie van Rood, e.a. (2005) naar de totstandkoming van EU-milieurichtlijnen wordt gewaarschuwd voor een specialistische tunnelvisie, waardoor onvoldoende aandacht besteedt wordt aan de politieke en bestuurlijke haalbaarheid. Zij pleiten voor meer afstemming tussen specialisten en generalisten.

Uit ons onderzoek blijkt dat er ook in de implementatie fase sprake is van onvoldoende afstemming tussen beide specialisten. Bij de implementatie van alle richtlijnen is er sprake geweest van expert inbreng. In sommige gevallen hadden deze experts zowel een inbreng op het ambtelijke als op het bestuurlijk politiek niveau. In die gevallen was het zeer relevant veel aandacht te besteden aan de politieke instruering van die inhoudelijk goed voorbereide experts. Uit ons onderzoek blijkt dat hier alleen in geval de KRW aandacht aan is besteed (zie tekstkader 5d). Hoewel op basis van deze voorbeelden geen algemene conclusie kan worden getrokken, lijkt zowel de afstemming tussen specialisten en generalisten ofwel de inzet van politiek geïnstrueerde experts een factor van belang bij het succesvol benutten van beleidsruimte in de richtlijnen en het oplossen van de spanningen in de implementatie van de richtlijnen.

<sup>72</sup> naleving van Europese wetgeving na de vaststelling

### **Conclusie 8**

*Politiek haalbare oplossingen voor de in de implementatie voorkomende spanningen tussen dat wat een lidstaat wenst en hetgeen Europa voor ogen heeft, komen eerder in zicht als goed voorbereide politiek geïnstrueerde experts meedoen in de onderhandelingen en als er voldoende afstemming binnen organisaties tussen inhoudelijke experts en bestuurders over inzet in onderhandelingen op EU niveau heeft plaatsgevonden. Ook op Europees niveau zal er meer aandacht moeten komen voor afstemming tussen het ambtelijk technische niveau en het politiek bestuurlijke niveau.*

### **Aanbeveling 8**

*Besteedt specifieke aandacht aan schakelfunctie tussen Europa en de regio en aan de afstemmingsfunctie tussen inhoudelijk experts en ambtenaren enerzijds en bestuurders en de politiek anderzijds. Afspraken tussen niveaus moeten niet conflicteren*

*Nederlandse ambtenaren moeten in het Europese circuit het nationale uitvoeringscircuit als bron van informatie gebruiken. Zij kunnen noodzakelijke kennisvoorsprong opdoen door actieve deelname aan de uitvoerings pilots en aan lopende onderzoeken*

## **Bespiegeling 6: De onderzoeksagenda & blik op de toekomst**

In het eerste hoofdstuk is aangegeven dat ons onderzoek is uitgevoerd in opdracht van MNP. Het Milieu- en Natuurplanbureau voorziet de Nederlandse regering van onafhankelijke evaluaties en verkenningen over de leefkwaliteit en de invloed daarvan op mens, plant en dier en de relatie met de milieuproblematiek op Europese en mondiale schaal. Het MNP richt zich vooral met onderzoek op het ondersteunen van de nationale besluitvorming over milieu- en natuurvraagstukken. Het MNP vormt hiermee de brug tussen wetenschap en beleid.

In 2005 vroeg het kabinet om een commissie voor EU-zaken op hoog niveau, om onderzoek te doen naar een meer efficiënte en effectievere rol van de Nederlanders in de EU (Council for Public Administration, 2004). Deze commissie adviseerde een meer gecoördineerde en pro-actieve rol voor de Nederlanders in alle fasen van de beleidsvoering en meer nadruk op assessments van juridische aspecten van nieuw Europees beleid en de consequenties voor de diverse voor implementatie verantwoordelijke overheden.

In verband met nieuw Europees beleid worden door de BNC working Group<sup>73</sup> continue verschillende typen assessments in alle fasen van besluitvormingsprocessen doorgeleid in Brusselse onderhandelingen. Hoewel er sprake is van een toenemende inbreng van assessments in de Nederlandse parlementaire besluitvorming, is het zicht op de effecten daarvan nog niet zichtbaar. Aangezien er tevens weinig zicht is op hoe daarmee in andere Europese landen wordt omgegaan, wordt het belang van benchmarking van implementatiepraktijken in andere Europese landen en aandacht voor criteria of 'level playing field' in assessments, steeds pregnanter benadrukt.

In de onderhavige studie is voor een groot deel ingegaan op het in beeld brengen van de activiteiten van de Nederlandse nationale overheid. Ook is ingegaan op de (juridische) mogelijkheden en de voorwaarden een effectieve onderhandelingspositie te bereiken en beleidsruimte efficiënt te benutten. We troffen nogal wat verschillen aan in de implementatie van de vier milieurichtlijnen en we hebben de veronderstelling geuit dat die verschillen mogelijk samenhangen met de verschillen in (departementale) beleidsstijl.

Het lijkt in het kader van bovengenoemde behoeften aan onderzoek zinvol om in een aantal landen van de Europese Unie, nader onderzoek uit te voeren naar (verklarende) factoren voor

---

<sup>73</sup> Werkgroep: Assessments of new commission proposals voorgezeten door Min BUZA

een meer efficiënte en effectievere rol van de Nederlanders in de EU-onderhandelingen en het al dan niet benutten van beleidsruimte in de implementatie van EU-milieurichtlijnen. Daarmee kan worden ook worden voortgebouwd op onderhavige studie en een stap worden gezet in theorievorming over europeanisering.

**Conclusie 9**

*Er is vanuit beleid- en vanuit onderzoekinstellingen aantoonbare behoefte aan internationaal vergelijkend en verklarend onderzoek naar meer efficiënte en effectievere rol van de Nederlanders in de EU onderhandelingen en het al dan niet benutten van beleidsruimte in de implementatie van EU-milieurichtlijnen.*

**Aanbeveling 9**

*Onderzoek de overeenkomsten en verschillen in de wijze waarop andere EU lidstaten (de formele en informele) beleidsruimte in de implementatie van Europese milieurichtlijnen benutten*

*Ga na wat de relatie is tussen het zoeken naar beleidsruimte en beleidsstijl in de implementatieprocessen van de verschillende richtlijnen in de verschillende landen en geef aan in hoeverre en van wat kan Nederland leren van buitenlandse ervaringen?*



## 7 Samenvatting conclusies en aanbevelingen

Met dit laatste hoofdstuk wordt deze onderzoeksrapportage *Richtingen voor Richtlijnen* afgesloten. We kijken nog eens terug naar het doel van het onderzoek en naar de antwoorden op de hoofdvragen in ons onderzoek en vatten de conclusies en aanbevelingen samen.

Het doel van deze exploratieve studie was meer inzicht te verkrijgen in zowel het verloop van de implementatieprocessen van de vier richtlijnen als in de aard van de interacties tussen de EU en Nederland gericht op het benutten van (beleids)ruimte. Een reconstructie van interactieprocessen bij de implementatie van de Vogel- en Habitat Richtlijn, de Nitraat Richtlijn, De Kader richtlijn Water en de Kader Richtlijn Luchtkwaliteit, leverde ons inzicht op over de benuttingstrategieën van de formele - en informele beleidsruimte en de uitkomsten daarvan. Een vergelijkende analyse tussen de vier casus maakte het bovendien mogelijk richtinggevend te adviseren ten aanzien van een toekomstig handelingsperspectief van de Nederlandse overheid en ten aanzien van toekomstige onderzoeksagenda.

De eerste twee vragen in ons onderzoek luiden *hoe verlopen de implementatieprocessen van Europese milieurichtlijnen en in hoeverre kunnen we daarin interacties gericht op het benutten van ruimte herkennen?* Als we nu nog eens langs de waarnemingen van hoofdstukken twee t/m vijf lopen en de bespiegelingen uit hoofdstuk zes de revue laten passeren, dan zien dat Nederland in negen van de elf beschreven interactiesituaties een botsing met de Europese Commissie heeft weten te voorkomen. In geval de Nitraatrichtlijn en de KRW was er in de interactiesituaties zowel sprake van een actieve problematisering van inhoudelijke kwesties als van een inspanning om goede relaties met andere lidstaten en de Europese Commissie te ontwikkelen. Deze én - én situatie lijkt een veelbelovende aanpak in het benutten van de interactieruimte.

---

### **Conclusies 1: Benutten van beleidsruimte een kwestie van kiezen**

- *Nederland en de Europese Commissie hebben de keuze en kunnen beslissen om de implementatie **wel of niet** te problematiseren en /of **wel of geen** (pro- actieve) interactie met elkaar aan te geven. Kiest men voor **niet** problematiseren en ook **niet** voor actieve interactie, dan leidt dat in veel gevallen tot een botsing tussen de Europese Commissie en NL. Kiest men voor **niet** problematiseren maar **wel** voor interactie, dan leidt dat in veel gevallen tot een tijdelijke botsing. Kiest men **wel** voor problematiseren en **wel** voor actieve interactieve dan leidt dat in veel gevallen tot bijstelling of accommodatie van beleid. Kiest men **wel** voor problematiseren maar **niet** voor actieve interactie dan leidt dat in veel gevallen tot tijdelijke botsingen of tot ernstige binnenlandse problemen. De casus nitraatrichtlijn vormt hierop een uitzondering aangezien interactie problemen niet heeft kunnen voorkomen*

### **Aanbeveling 1: Zo vroeg mogelijk, bewust en proactief interactie met EC aangaan**

- *Nederland en de Europese Commissie zijn verstandig als zij bewust kiezen zowel te problematiseren als (pro) actief de interactieruimte te betreden en actief de interactie met elkaar aan te gaan. Zo vroeg mogelijk, dus in het ontwikkelingsproces, daarmee te beginnen biedt de meeste kans op een probleemloze implementatie.*
- 

Verder hebben wij aangenomen dat in de interactieruimte en bij de onderhandelingen tussen de Europese Commissie en Nederland, verschillend wordt omgegaan met het benutten van de beleidsruimte door Nederlandse representanten. Onderhandelingen zijn namelijk erop gericht de spanningen en de daaruit voortvloeiende conflicten tussen Europa en Nederland op te

lossen. We stelden een derde vraag in ons onderzoek: *wat zijn de uitkomsten van deze interactieprocessen en welke 'succes- en faalfactoren' kunnen worden onderscheiden?* Uit het empirisch materiaal blijkt dat er sprake is van succesvolle benutting van de interactieruimte als het Europese beleid is bijgesteld, uitgesteld of gewijzigd, er meer begrip is voor derogatie en uitstelverzoeken en er een akkoord om verdere problemen te voorkomen is bereikt. Ook heeft succesvolle interactie het resultaat dat vertraging in het implementatieproces is voorkomen, er meer begrip voor de Nederlandse situatie is ontstaan en Nederland zowel een goed imago als een goede (vertrouwens) relatie met de Europese Commissie heeft weten op te bouwen. Naast een overzicht van de verschillende interactieprocessen en -uitkomsten per richtlijn, hebben we beïnvloedingspatronen en benuttingstrategieën geëlaboreerd en is nagegaan op basis van welke principes en met welke houding uiteindelijk welke keuzes tot succes hebben geleid.

---

**Conclusie 2: Voorwaarden effectieve benutting beleidsruimte**

- *Er zijn meerdere voorwaarden om de ontstane interactieruimte effectiever te benutten. Die voorwaarden zijn opgesteld vanuit het perspectief van Nederland, maar gelden eveneens voor Europa: interactie is immers een wederkerig proces. Een voorwaarde springt bijzonder naar voren en was eerder geconcludeerd nl: in een zo vroeg mogelijk stadium een proactieve houding aannemen en actief beleidsruimte opzoeken. Andere voorwaarden zijn gelegen in de bereidheid om eigen beleid te wijzigen; het participeren in werk-, stuur- en "drafting groups"; het inzetten van politiek goed geïnstrueerde en voorbereide ambtenaren; als bestuurders van een lidstaat de Europese richtlijn serieus nemen en laat dit ook laten merken; op zorgvuldige wijze contacten onderhouden met Europa; onderling vertrouwen versterken; problemen op tijd erkennen; en communiceer vooral mondeling over lidstatelijke interpretaties van de richtlijnen.*

**Aanbeveling 2: Respecteer elkaars standpunten en pak deze serieus op in de communicatie**

- *Experts, ambtenaren en bestuurders van zowel de Europese Commissie als Nederland dienen in het implementatieproces genoemde voorwaarde voor het Nederlands optreden en de Europese spelregels serieus ter harte te nemen.*
- 

De spelregels in de interactieruimte in Brussel zijn en worden echter mede bepaald door processen in het verleden en door betrokken lidstaten zelf. Om nader te kunnen analyseren wat de beste onderhandelingspositie voor Nederland is, is meer inzicht nodig in deze interactieprocessen die de implementatie van de Europese milieuriichtlijnen karakteriseren. Daarnaast is inzicht nodig in de handelwijze van andere lidstaten.

---

**Conclusie 3: Inzicht in ervaring naar meerdere beleidsniveaus en meerde landen noodzakelijk**

- *In deze exploratieve studie is inzicht verkregen in het ontstaan, het benutten en de voorwaarden voor succes van interactieprocessen tussen Nederland en de Europese Commissie. Het verloop van deze processen is beschreven vanuit het perspectief van Nederland. Dat is een te eenzijdig perspectief om voldoende beslagen ten ijs te komen in toekomstige implementatieprocessen.*

**Aanbeveling 3: Verbreedt het onderzoek naar benutten beleidsruimte naar meerdere beleidsniveaus en andere lidstaten**

- *Ten behoeve van een minder problematische implementatiepraktijk en het voorkomen van toekomstige beleidsbotsingen tussen Brussel en de lidstaten, is het wijs de studie naar het benutten van ruimte in implementatieprocessen te verbreden en het handelingsperspectief van enkele andere lidstaten en dat van de Europese Commissie in beeld te brengen. Daarbij moet enerzijds aandacht besteed worden aan de interacties tussen Europese Commissie en de lidstaten op ten minste drie niveaus; expert-, ambtelijk- en politiek niveau en de wisselwerking daartussen & aandacht besteed worden aan de inbreng van decentrale overheden en partijen in de lidstaten.*
-

Een laatste stap in dit onderzoek had betrekking op reflecteren en leren. Naast het feit dat we onze casusbeschrijvingen hebben voorgelegd aan specifieke deskundigen op het terrein van een van de richtlijnen, hebben we ook samen met een aantal relevante Nederlandse deskundigen uit beleid en onderzoek gereflecteerd op de karakteristieken van de vier casus. Naast het beantwoorden van de laatste onderzoeksvraag, *welk richtinggevend advies kunnen we t.b.v. toekomstige implementatieprocessen voor beleid als handelende actor, genereren & welke onderzoeksvragen zijn relevant om op de onderzoeksagenda te zetten?*, zijn we ook ingegaan op een aantal vragen die tijdens het onderzoeksproces en de reflectiebijeenkomsten naar boven zijn gekomen. We hebben onze gedachten gespiegeld aan onderwerpen als (1) de betekenis van het begrip (beleids) ruimte vergelijking tussen richtlijnen (2) de rol van Nederland in een veranderende context (3) beïnvloedingstrategieën en de relatie met de houding van Nederland: tussen idealisme en pragmatisme? (4) de rol van de Europese Commissie en het Europese Hof van Justitie (5) de rol van kennis en experts en (6) een blik op de toekomst en de onderzoeksagenda

In onze studie hebben we de (beleids)ruimte van vier richtlijnen verkend. Bij aanvang definieerden wij deze ruimte in algemene termen. We stelden het volgende *(..) Het betreft ruimte die in interactie ontstaat en benut wordt, en afhankelijk van de context van interactie voor iedere casus verschillend te lokaliseren zal zijn. Bij het benutten van interactieruimte gaat het om de interactieruimte tussen de Europese Commissie en de actoren die handelen als vertegenwoordigers van de lidstaten van de Europese Unie (..)*. De verkenning, waarbij alleen is gekeken naar de interacties tussen Nederland en de Europese Commissie geeft aan dat de handelingsperspectieven van de Europese lidstaten veel ruimer dan eerder aangenomen. Bij de implementatie van de vier milieurichtlijnen is er zowel in inhoud, als in procedure als in het (onderhandeling) proces, voldoende ruimte en zijn er meerdere mogelijkheden om de positie en de preferenties uit de Nederlandse samenleving in de interactie met de Europese Commissie in te brengen.

---

**Conclusie 4: Nederland niet op slot**

- *De maatschappelijk en politieke angst "Nederland op slot" kan met onderhavige studie niet worden onderbouwd. Het tegendeel is waar. Zowel in inhoud, als in procedure als in het (onderhandeling) proces zijn er bij de implementatie van de vier milieurichtlijnen voldoende mogelijkheden om de positie en de preferenties uit de Nederlandse samenleving in de interactie met de Europese Commissie in te brengen.*

**Aanbeveling 4: Verbeter imago Europese richtlijnen in eigen land**

- *De Nederlandse overheid doet er goed aan om politieke en maatschappelijke partners te informeren over de beleidsvrijheid van de vier milieurichtlijnen en de mogelijkheden om die vrijheid te benutten en politieke en maatschappelijke belangen in te brengen.*
- 

In de tweede plaats hebben we in dit onderzoek wel degelijk een sociale dynamiek waargenomen. Nederland heeft moeten reageren op een veranderende omgeving van het Nederlandse implementatiebeleid van Europese milieurichtlijnen. Men heeft te maken gehad met diverse procedures en tijdsdruk met beleidsverandering en beleidsaanpassingen als gevolg. De vraag was of Nederland voldoende omgevingsbewust is geweest en heeft geleerd van andere implementatieprocessen

---

**Conclusie 5: Beleidsleren Nederland mbt Europese milieuriichtlijnen nog in de kinderschoenen**

- *Nederland heeft laten zien te willen en te kunnen leren als reactie op de veranderende omgeving van het Nederlandse implementatiebeleid van Europese milieuriichtlijnen. Veelal is er in beschreven interactiesituaties sprake geweest van 'technisch' leren op operationeel en tactisch niveau.*

**Aanbeveling 5: Neem leerpunten serieus mee in een bewuste omgevingsgerichte houding.**

- *Ga er niet vanuit dat de beleidsruimte zich vanzelf aandient. Laat echter wel tot u doordringen dat beleidsleren een cumulatief en iteratief proces is, dat op meerdere niveaus wordt uitgewerkt. U kunt met behulp van het door ons ge-reconstrueerde verleden leren. Door een bewuste en omgevingsgerichte houding, kunt uw eigen mogelijkheden creëren om in beweging te komen en de interactieruimte tussen de Europese Commissie en Nederland (actief) betreden en benutten.*
- 

In de derde plaats zijn we in ons onderzoek niet op zoek gegaan naar verklarende mechanismen. Wel hebben wij de empirie laten spreken over op welke wijze en met welke voorwaarde beleidsvrijheid in de implementatieprocessen van de vier Milieuriichtlijnen kon worden benut dan wel beïnvloed door Nederland. Uit ons onderzoek is in ieder geval gebleken dat bij de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit de afstemming tussen inhoudelijke experts en bestuurders te wensen over liet, terwijl deze afstemming in de implementatie praktijk van de Kaderrichtlijn Water wel haar vruchten heeft afgeworpen. We hebben het volgende kunnen vaststellen.

---

**Conclusie 6: Er zijn aanwijzingen voor relatie beleidsstijl en effectievere beleidsbeïnvloeding**

- *Er zijn aanwijzingen voor een positieve relatie tussen een pragmatische departementale beleidsstijl en effectievere beleidsbeïnvloeding (politiek aanvaardbare aanpassingen) van Europees beleid. Voor Nederland versterken verschillende factoren deze relatie in positieve zin (a) interdepartementale afstemming (b) afstemming tussen betrokken vakdepartementen (c) afstemming tussen ministeries en betrokken NGOs en (d) Coalitievorming met andere lidstaten.*

**Aanbeveling 6: Zet in op onderzoek naar verklarende factoren voor effectieve implementatie Europese milieuriichtlijnen**

- *Onderzoek en bepaal oorzakelijke factoren voor effectieve implementatie Europese milieuriichtlijnen en analyseer de relaties tussen bijvoorbeeld beleidsstijl en effectieve beleidsbeïnvloeding van Europees beleid*
- 

We hebben in ons onderzoek kunnen constateren dat de geboden (beleids)ruimte niet in alle gevallen door Nederland even gemakkelijk wordt "ontdekt" en in feite pas ontstaat na een stapeling van conflicten met de Europese Commissie. Oplossingen voor deze spanningen moeten gevonden worden in de interactieprocessen met de Europese Commissie, die de interactieruimte begrenst en een deel van de spelregels in die interactie mede bepaalt. Die bevoegdheid op te treden en regels te stellen is vastgelegd in het 'white paper' over 'European Governance', het subsidiariteitsprincipe en het EG verdrag artikel 5. Deze vierde bespiegeling geeft aan dat de weg naar het in het 'White Paper' beoogde "good governance" een lange weg blijkt te zijn.

---

**Conclusie 7: Europa trekt eigen rol sterker aan**

- *Er zijn aanwijzingen dat de Europese Commissie steeds sneller naar in gebreke spellingsprocedure grijpt omdat lidstaten niet goed of niet snel genoeg implementeren*

**Aanbeveling 7: Nederland moet meer investeren in vertrouwens relatie met de EU op diverse niveaus**

- *Er zal in een zo vroeg mogelijk stadium gewerkt moeten worden aan een vertrouwenwekkende relatie met de Europese Commissie, zowel op niveau van ambtelijk experts als op niveau van bestuurders*
-

Een vijfde bespiegeling op het verloop van de implementatie en het benutten van beleidsruimte in de interacties tussen Nederland en de Europese Commissie had betrekking op de rol van ambtelijke experts, inhoudelijke experts of onderzoeksinstituten en onderzoek. Uit ons onderzoek is gebleken dat in sommige gevallen genoemde experts zowel een inbreng hadden op het ambtelijke als op het bestuurlijk politiek niveau. In die gevallen was het zeer relevant veel aandacht te besteden aan de politieke instruering van die inhoudelijk goed voorbereide experts. Uit ons onderzoek blijkt dat alleen in geval de KRW hier aandacht aan is besteed. Hoewel er op basis van ons onderzoek geen algemene conclusie kan worden getrokken, lijkt zowel de afstemming tussen specialisten en generalisten ofwel de inzet van politiek geïnstrueerde experts een factor van belang bij het succesvol benutten van beleidsruimte in de richtlijnen en het oplossen van de spanningen in de implementatie van de richtlijnen.

---

**Conclusie 8: Afstemming en coördinatie laat nog te wensen over**

- *Politiek haalbare oplossingen voor de in de implementatie voorkomende spanningen tussen dat wat een lidstaat wenst en hetgeen Europa voor ogen heeft, komen eerder in zicht als goed voorbereide politiek geïnstrueerde experts meedoen in de onderhandelingen en als er voldoende afstemming binnen organisaties tussen inhoudelijke experts en bestuurders over inzet in onderhandelingen op EU-niveau heeft plaatsgevonden. Ook op Europees niveau zal er meer aandacht moeten komen voor afstemming tussen het ambtelijk technische niveau en het politiek bestuurlijke niveau.*

**Aanbeveling 8: Besteedt specifieke aandacht aan rol experts in politiek bestuurlijke besluitvorming**

- *Besteedt specifieke aandacht aan schakelfunctie tussen Europa en de regio en aan de afstemmingsfunctie tussen inhoudelijk experts en ambtenaren enerzijds en bestuurders en de politiek anderzijds. Afspraken tussen niveaus moeten niet conflicteren*
  - *Nederlandse ambtenaren moeten in het Europese circuit het nationale uitvoeringscircuit als bron van informatie gebruiken. Zij kunnen noodzakelijke kennisvoorsprong opdoen door actieve deelname aan de uitvoerings pilots en aan lopende onderzoeken*
- 

In een laatste bespiegeling zijn we ingegaan op de activiteiten van de Nederlandse nationale overheid en op de (juridische) mogelijkheden en de voorwaarden om een effectieve onderhandelingspositie te bereiken en om beleidsruimte efficiënt te benutten. We troffen nogal wat verschillen aan in de implementatie van de vier milieuriichtlijnen en we hebben de veronderstelling geuit dat die verschillen mogelijk samenhangen met de verschillen in (departementale) beleidsstijl. In 2005 vroeg het kabinet om een commissie voor EU-zaken op hoog niveau, om onderzoek te doen naar een meer efficiënte en effectievere rol van de Nederlanders in de EU (Council for Public Administration, 2004). Deze commissie adviseerde een meer gecoördineerde en pro-actieve rol voor de Nederlanders in alle fasen van de beleidsvoering en meer nadruk op assessments van juridische aspecten van nieuw Europees beleid en de consequenties voor de diverse voor implementatie verantwoordelijke overheden. Het lijkt in het kader van bovengenoemde behoeften aan onderzoek zinvol om in een aantal landen van de Europese Unie, nader onderzoek uit te voeren naar (verklarende) factoren voor een meer efficiënte en effectievere rol van de Nederlanders in de EU-onderhandelingen en het al dan niet benutten van beleidsruimte in de implementatie van EU-milieuriichtlijnen. Daarmee kan worden ook worden voortgebouwd op onderhavige studie en een stap worden gezet in theorievorming over europeanisering.

---

**Conclusie 9: Vraag naar internationaal vergelijkend en verklarend onderzoek**

- *Er is vanuit beleid- en vanuit onderzoeksinstellingen aantoonbare behoefte aan internationaal vergelijkend en verklarend onderzoek naar meer efficiënte en effectievere rol van de Nederlanders in de EU-onderhandelingen en het al dan niet benutten van beleidsruimte in de implementatie van EU-milieurichtlijnen.*

**Aanbeveling 9**

- *Onderzoek de overeenkomsten en verschillen in de wijze waarop andere EU-lidstaten (de formele en informele) beleidsruimte in de implementatie van Europese milieurichtlijnen benutten*
  - *Ga na wat de relatie is tussen het zoeken naar beleidsruimte en beleidsstijl in de implementatieprocessen van de verschillende richtlijnen in de verschillende landen en geef aan in hoeverre en van wat kan Nederland leren van buitenlandse ervaringen?*
-

# Literatuur, geraadpleegde bronnen en websites

## Geraadpleegde bronnen

- Algemene Rekenkamer (1999), *Naleving internationale afspraken over wetlands*, rapport, Den Haag.
- Alphandéry, P & A. Fortier (2001). *Can a territorial policy be based on science alone?* The system for creating the Natura 2000 Network in France. *Sociologia Ruralis*, Vol 41, nr 3 European society for Rural Sociology ISSN 0038-0199; Blackwell Publishers, Oxford, UK.
- Andersen, M.S. and D. Lieferink (1997). *European Environmental Policy: The Pioneers*. Manchester: Manchester University Press.
- Backes, Ch.W., T. van Nieuwerburgh, R.B.A. Koelemeijer (2005). Transformation of the First Daughter Directive on air quality in several EU Member States and its application in practice, in prep.
- Backes Ch.W.(2004). *Hoofdpijnen milieubestursrecht, Den Haag 2004, p. 212.*
- Backes, Ch.W., T. van Nieuwerburgh & R.B.A. Koelemeijer (in prep). *Transformation of the first Daughter Directive on air quality in several EU member states and its application in practice*, *European Environmental Law Review (EELR)*
- Bastmeijer, C.J., Verschuuren, J.M. (2003). *Knelpunten bij de uitvoering van de natuurbeschermingswetgeving in Nederland. Onderzoek in het kader van het IBO Vogel- en Habitatrichtlijnen*, Eindrapport, Centrum voor wetgevingsvraagstukken, Universiteit van Tilburg.
- Bavel, M. van, J. Frouws, P. Driessen (2004). *Nederland en de Nitraatrichtlijn. Struisvogel of strategie?*, Rapport in opdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau.
- Beleidsmonitor water (2004). *Van inzicht naar doorzicht*, RIVM Bilthoven
- Beleidsmonitor water juridisch (2004). CELP Utrecht
- Boogerd, J.L.M., P. Groenewegen and M. Hisschemöller (1997). *Knowledge utilization in water management in the Netherlands related to desiccation. Journal of the American Water Resources Association*, Vol. 33, No. 4. p. 1-10.
- Bolt, F.J.E. van der, H. van den Bosch, Th.C.M. Brock, P.J.G.J. Hellegers, C. Kwakernaak, T.P. Leenders, O.F. Schoumans, P.F.M. Verdonschot (2003)
- AQUAREIN: *Gevolgen van de Europese Kaderrichtlijn Water voor landbouw, natuur, recreatie en visserij*, Wageningen, Alterra-rapport 835.
- Börzel, T. A. (1999). *The domestic impact of Europe: Institutional adaptation in Germany and Spain*. Florence; European University Institute
- Bressers, J.TH.A. & A.Hoogerwerf (1991). *Beleidsvalautie*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- CAFE Working Group on Implementation (2004). *Recommendations on the review of Council Directive 1999/30/EC*, June 2004.
- Council for Public Administration (2004). *National coordination of EU policy: a political and proactive process*. [http://www.rfv.nl/website/Frames/Rob/Rob\\_framestart.html](http://www.rfv.nl/website/Frames/Rob/Rob_framestart.html)

- De Telegraaf (2001). *Verbeterd mestbeleid zorgt niet voor rust in Brussel*, 6 november 2001.
- Dekker, R.H. (2005). *Lijst met belangrijke data EU-Kaderrichtlijn Water*, intern document, Directoraat-generaal Water, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- Dekker, R.H. (2005). *Lijst met samenstelling van de Nederlandse delegatie naar internationale overleggen*, intern document, Directoraat-generaal Water, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- EU (1999), *Richtlijn 1999/30/EG van de raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in lucht*, Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen No L 163/41.
- ECWM (2003). *Buitenlandse inspiratie voor de Wet milieubeheer*, Den Haag
- European Commission (2001). *Grassland Fertilisation Request for derogation under the Nitrates directive presented by The Netherlands*. Final Opinion of the Expert Group, Directorate-General Environment, Directorate B Environment quality of Natural resources, Brussels, 8<sup>th</sup> August 2001.
- Gaay M. de Fortman (2005). *Europese regelgeving bedreigt bouwplannen Dekker*, FD 31 januari 2005, p.5.
- Geertsema, W., Bouwma, I.M., Daamen, W.P., Meeuwssen, H.A.M. (2003). *Evaluatie beleid EHS en Vogel- en Habitatrichtlijn-gebieden*, Achtergrondrapportage bij de Natuurbalans 2003, werkdocument 2003/24, Alterra, Natuurplanbureau, Wageningen.
- Goudsblom (1983). *Balans van de sociologie*. Utrecht/Antwerpen: uitgeverij Het Spectrum
- Haas. P.M. (1989). *De regimes matter? Epistemic communities and Mediterranean pollution control*. International organization 43.
- Henkens, P. (2001), *Het mineralenbeleid in Nederland en het nitraatbeleid binnen de EU*, Ministerie van VROM, Den Haag.
- Heritier, A. (ed., 2001). *Different Europe*. The EU impact on national policymaking. Oxford: Rowman & Littlefield
- Hooghe, L & G. Marks (2001). *Multi-level governance and European integration*. Oxford: Rowman & Littlefield publishers.
- Hout, Wil en Monika Sie Dhian Ho (red) (1997). *Aanpassing onder druk? Nederland en de gevolgen van internationalisering*, Van Gorcum & Comp. B.V. Assen
- Hupe, P. and M. Hill (2004). *Het meerlagen vraagstuk in het onderzoek naar beleidsprocessen*, in: *Beleidswetenschap*, 18 (1): 62-85.
- Kingdon, J.W. (1984) Of 1994? *Agendas, alternatives an public policies*, Boston, Little Brown
- Kistenkas, F.H. en W. Kuindersma (2004). *Europees en nationaal natuurbeschermingsrecht*, Planbureau-rapport 21, Natuurplanbureau, Wageningen
- Kistenkas, F.H. en M.E.A. Broekmeyer (2004). *Natuurbescherming en ruimtelijke ordening*, Journaal flora en fauna nr. 3 jrg 1, p. 55-58
- Kistenkas, F.H. en M.G.G. Neven (2004). *De planologisering van het omgevingsrecht*, Openbaar bestuur nr. 6/7 jrg 14, p. 24-28



- Kistenkas, F.H. (2000). *European and domestic subsidiarity*, Tilburg Foreign Law Review (TFLR) nr 3 jrg 8, p. 247-254
- Kistenkas, F.H. (2005). *Integrating and interpreting the Habitats- and Birds Directives*, in prep.
- Klok, (1993) . *Beleidsinstrumenten als stromen hulpbronnen*, in: J.T.A. Bressers, P. de Jong, P-J. Klok, A.F.A. Korsten (red.) *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*, Van Gorcum, Assen/Maastricht, pp. 147-157.
- Knill, c. en Lenschow (2000). *European policies: The impact of National Administrative Traditions*. Journal of public policy, 18: 1-28
- Koelmeijer, R., Ch. Backes, W. Blom, A. Bouwman & P. Hammingh (2005). *Consequenties van de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen in verschillende EU-landen*, MNP-rapport 2005, passim en Milieubalans 2005, p. 87.
- Interdepartementale werkgroep Vogel- en Habitatrichtlijnen (2003). *Nederland op slot? De Europese en Nederlandse natuurbeschermingswetgeving nader bezien*, Eindrapportage, Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 2002-2003, nr. 7.
- Jordan, A, & D. Liefferink (2004). *Environmental policy in Europe; the Europeanization of national environmental policy*
- Jordan, A, & D. Liefferink (eds) (2004). *Environmental policy in Europe – The Europeanization of national environmental policy*. London: Routledge.
- Ligthart, S.S.H., Neven, M.G.G. (2000). *Implementatie van de Habitat- en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden*. Naar een procesmethodiek op maat – tussen rapportage-, rapport 030, Alterra, Wageningen.
- Lijphart (1998). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: Boom
- Mak, P.J. (2004). *Luchtkwaliteitseisen: niet nieuw, wel hot*, M&R 2004, p. 324/5.
- March, J.G. and J.P. Olson (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*, New York: The Free Press
- Meester, G., Oskam, A., Silvis, H. (2005). *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen*. Van politiek naar praktijk, Wageningen Academic Publishers.
- Meijerfeldt, H.G. von (2005). *Onderhandelen in Europa*. Lessen uit het Nitraatdossier, Inleiding op de Actualiteitendag Agrarisch Recht, 14 januari 2005.
- Ministerie van LNV (2005). *Brief aan de Tweede Kamer over advies Nitraatcomité en de uitvoeringsregeling Meststoffenwet*, Den Haag, 27 juni 2005.
- Ministerie van LNV (2005). Brief d.d. 27 januari 2005 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer betreft Habitatrichtlijn en vaststelling van de communautaire lijst.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. *Delta Dilemma's*, brochure, Den Haag (jaar van uitgave onbekend)
- Ministeries van VROM, LNV, V&W en EZ (2004). *Nota Ruimte*, Den Haag.
- Ministerie van Vrom (2001). Brief van Minister van VROM aan vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij over stand van zaken van het overleg over de Nederlandse derogatie van de Nitraatrichtlijn, Den Haag, 22 oktober 2001.
- MNP (2004). *Mineralen beter geregeld*. Evaluatie van de werking van de Meststoffenwet 1998-2003, rapportnummer 500031001, RIVM, Bilthoven.

- Munnik, N. de (2005). *Nederland op slot door fijn stofproblematiek?*, Nauta Dutilh, 5 juni 2005 (zie [www.omslaggroep.nl](http://www.omslaggroep.nl))
- Neven, M.G.G.; F.H. Kistenkas & R.C. van Apeldoorn (2005). *Eurosites Insights*. image, implementation, interpretation and integration of Natura 2000 in European perspective. Alterra Rapport 1222.1 [www.alterra.wur.nl](http://www.alterra.wur.nl).
- Neven, M.G.G. & F.H. Kistenkas (2005). *Sterken vergeleken*. Hoofdlijnen imago, implementatie, interpretatie en integratie van Natura 2000 in Europees perspectief. Alterra rapport 1222.2 [www.alterra.wur.nl](http://www.alterra.wur.nl).
- Neven, M.G.G. & F.H. Kistenkas (2005). *Highlights Eurosites Insights*: Highlights image, implementation, interpretation and integration of Natura 2000 in European perspective. Alterra Rapport 1222.3 [www.alterra.wur.nl](http://www.alterra.wur.nl).
- NRC (2003). *Brussel geeft Nederland meer tijd voor Nitraatrichtlijn*, 3 juni 2003.
- Oxford Brookes University (2003). *Wadden Sea and ICZM*, Oxford
- Porter, T.M. (1995). *Trust in numbers: the pursuit of objectivity in science and public life*. Princeton, Princeton University Press.
- Putnam, R.D. (1988). *Diplomacy and Domestic politics*: The logic of Two – Level \_ games, Institutional Organization, 43/2 427-60.
- Rijswijk, H.F.M.W. van, et al. (2003). *EG-recht en de praktijk van het waterbeheer*, STOWA, Utrecht, p. 281/2.
- Rijswijk, H.F.M.W. van, F.C.M.A. Michiels, J. Moe Soe Let (2004), *Beleidsmonitor water juridisch*, CELP, Utrecht.
- RIVM (2004). *Van inzicht naar doorzicht*, Beleidsmonitor water, Bilthoven.
- ROB (2001). *Water in Orde*. Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid, Den Haag, p. 63.
- RIZA (2006). *MEP/GEP: Handreiking voor vaststellen van status, ecologische doelstellingen en bijpassende maatregelenpakketten voor niet-natuurlijke wateren* RIZA - Rapport 2006.002
- Rood, J, M. Van Keulen, S. Nollen en G. Arts (2005). *Nederland en de totstandkoming van EU – milieurichtlijnen*, Nederlands instituut voor internationale betrekkingen Clingendael
- Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith (1999). *The advocacy coalition framework: an assessment*. In Paul Sabatier, ed., *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press, 117-166
- Scharf, F.W. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic ?* Oxford University Press
- Schippers, E.C.M. en H.J.M. Besselink (2005). *Luchtkwaliteit*. Nieuwe ronde, nieuwe kansen.
- Staatsblad 269 (2001). *Besluit Luchtkwaliteit*
- Strategische Coördinatiegroep (2004). Nationaal verslag van de bijeenkomst van de Strategische Coördinatiegroep op 27 en 28 mei 2004 in Brussel.
- STOWA (2003). *EG-recht en de praktijk van het waterbeheer*, STOWA Utrecht
- Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (2003), *EG-recht en de praktijk van het waterbeheer*, Utrecht.

- Syncera (2005). *Verkenning argumentatielijnen fasering en doelverlaging* (derogaties) KRW, Arnhem.
- Turnhout, E. (2003). *Ecological indicators in Dutch nature conservation: science and policy intertwined in the classification and evaluation of nature*. Amsterdam, Aksant.
- Turnhout, E. & Leroy, P. (2004). *Participatie voor onzekerheidsmanagement, strategieën en praktijken*. Achtergrondstudie in opdracht van het Rijks Instituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM),
- Tweede Kamer (2005). *Besluit Luchtkwaliteit 2005*, Lijst van vragen en antwoorden, 23 juni 2005, 30175, nr. 2.
- Tweede Kamer (2005). *Nesluit luchtkwaliteit 2005*. Brief van de staatssecretaris van VROM, nr. 13, 28 november 2005. In dat kamerstuk wordt verwezen naar een interne nota van VROM d.d. 25 april 2005.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2005). *Besluit luchtkwaliteit 2005. Brief van de minister en de staatssecretaris van VROM, 30175, nr. 10 vergaderjaar 2004-2005, 20 september 2005*.
- Tweede Kamer ( vergaderjaar 1996-1997). Dossier 21501-08, nr. 54, Milieuraad.
- Tweede Kamer (vergaderjaar 2001-2002). *dossier 28171, nr. 3, Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europees rechtelijke verplichtingen*, memorie van toelichting (december 2001).
- Tweede Kamer (2005). *Besluit Luchtkwaliteit* dossier 30175, nr. 13, Den Haag.
- Vader, J. (2004). *Aan de slag met de Flora- en Faunawet*. Ervaringen van decentrale overheden, rapportnr. 7.04.04, LEI, Den Haag.
- Keulen, M. van (2006) *Going Europe or going Dutch? How Dutch governemt shapes European Union Policy*. Proefschrift, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Van Tatenhove, J.P.M. (1993). *Milieubeleid onder dak?* Beleidsvoeringprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-19990: nader uitgewerkt voor de Gelderse vallei,Wageningen landbouwuniversiteit
- Van Tatenhove, J.P.M. and P. Leroy (1995). *Beleidsnetwerken: Een kritische analyse*. Beleidswetenschappen 1995 (2)
- Van der Zouwen, M., en J.P.M. van Tatenhove (2002). *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*, planbureaustudies nr. 1, Natuurplanbureau, Wageningen.
- Verschuuren, J.M (2004). *Implementatie milieurichtlijnen*. Nederland raakt achterop, NTER nr. 12, p. 348 ev
- Verschuuren, J.M., Wijmen, P.C.E. van (2002). Juridisering van besluitvorming over natuur en landschap als gevolg van EG-richtlijnen, Planbureaustudie nr. 5, Natuurplanbureau, Wageningen.
- VROM (2004). *Nationaal Luchtkwaliteitsplan 2004*. Beleidsplan van het ministerie van VROM, Den Haag.
- VROM (2005). *Handboek Implementatie milieubeleid EU in Nederland*, Den Haag. (zie [www.eu-milieubeleid.nl](http://www.eu-milieubeleid.nl))
- Water directeuren-overleg (2004), Concept agenda Waterdirecteuren overleg voor 22 en 23 juni 2004 in Dublin.

- VROM (2003). *Derde Actieprogramma Nitraatrichtlijn*, brief van staatssecretaris Van Geel aan de Tweede Kamer, 19 december 2003, VROM, Den Haag.
- VROM (2004). *Brussel en Nederland akkoord over mest*, persbericht, 1 juli 2004.
- VROM (2004). *Europese Commissie akkoord met Nederlands mestbeleid*, brief van staatssecretaris Van Geel aan de Tweede Kamer, 1 juli 2004, VROM, Den Haag.
- VROM (2004). *Herziening mestbeleid ingrijpend*, persbericht, 19 mei 2004.
- VROM (2004). *Overleg met de Europese Commissie inzake het Nederlandse Actieprogramma Nitraatrichtlijn*, brief van staatssecretaris Van Geel aan de Tweede Kamer, 25 juni 2004, VROM, Den Haag.
- VROM (2005). *Aanbieding derogatie verzoek Nitraatrichtlijn aan Europese Commissie*, brief van staatssecretaris Van Geel aan de Tweede Kamer, 11 april 2005, VROM, Den Haag.
- Wallace & Wallace (1999). *Policy-making in the European Union* Fourth Edition, Oxford University Press
- Waterton, C. & Wynne, B. (1996). Building the European Union: science and the cultural dimensions of environmental policy'. *Journal of European Public Policy* 3, 3, 421-440.
- Waterton, C. (2002). From field to fantasy: classifying nature, constructing Europe. *Social studies of science* 32.
- Werkgroep Vogel- en Habitatrichtlijnen (2003). *Nederland op slot? De Europese en Nederlandse natuurbeschermingswetgeving nader bezien*. Den Haag, Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 2002-2003, nr. 7
- Woldendorp, H.E. (2003). *Tobben met de Nitraatrichtlijn*, in: *Milieu en Recht*, jaargang 30, nummer 12, december 2003, pp. 342-355.
- Wynne, B. (1996). *May the sheep safely graze? A reflexive view of the expert-lay knowledge divide*. In: Lash, S., Szerszynski, B. & Wynne, B. (Eds.) *Risk, environment & modernity, towards a new ecology*. London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage Publications.
- Yin, R.K. (1994). *Case study research, design and methods*. Thousand Oaks, London, New Dehli: Sage.
- Zweers (1995). *Participeren aan de natuur, ontwerp voor een ecologisering van het wereldbeeld*. Utrecht: Jan van Arkel

### **Websites:**

[www.kaderrichtlijnwater.nl](http://www.kaderrichtlijnwater.nl)

[europa.eu.int/comm/environment/water/water-framework](http://europa.eu.int/comm/environment/water/water-framework)

[www.natuur.nl](http://www.natuur.nl): Nederland moet mestbeleid aanpassen (2 oktober 2003).

[europa.eu.int/comm/environment/air/ambient.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/air/ambient.htm)

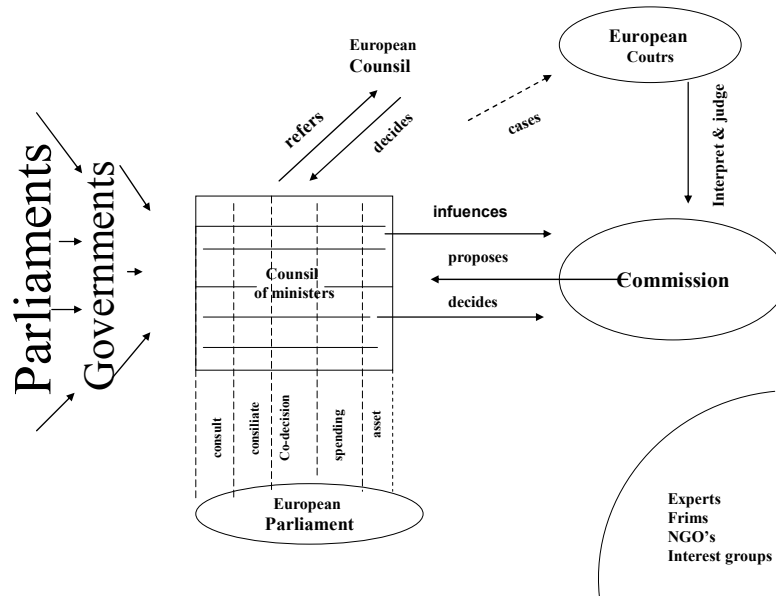
[europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/working\\_groups/wg\\_implementation.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/working_groups/wg_implementation.htm)

[www.eu-milieubeleid.nl](http://www.eu-milieubeleid.nl)

[www.netserver1.net/waterforum](http://www.netserver1.net/waterforum)

# Bijlage 1 Institutioneel overzicht Europese Unie

Overgenomen uit Wallace & Wallace (1999) *Policy-making in the European Union* Fourth Edition, Oxford University Press page 11





## **Bijlage 2 Lijst geïnterviewde personen**

### **Vogel- en Habitat Richtlijn**

Geen telefonisch onderhoud, noch interview; informeel gesproken met

- o Dhr: Marc van Veen (RIVM-MNP- thematische verkenning VHR)
- o Dhr M.C. Lok, Ministerie van LNV, Directie natuur (– tijdstip)

### **Nitraat Richtlijn**

Interview:

- o Dhr. Douwe Jonkers (5 september 2005) (VROM)
- o Dhr. Edo Biewinga (26 september 2005) (LNV)

### **Kader Richtlijn Lucht**

Telefonisch:

- o Willemijn Tuinstra (21 oktober 2005). RIVM / WUR, Bilthoven.

Interview

- o Dhr. Prof. Dick van den Hout, TNO, Den Haag (14 november 2005)
- o Dhr. Hans Herremans (28 november 2005)
- o Ministerie van VROM, DG Milieu, Directie lokale Milieukwaliteit en verkeer Den Haag; voorzitter Europese Werkgroep Implementatie

### **Kader Richtlijn Water**

Telefonisch:

- o Dhr. Bart Crijns, Ministerie van LNV, Directie Platteland, Den Haag ( 4 november 2005)
- o Interviews
- o Dhr. Douwe Jonkers, Ministerie van VROM, Den Haag (5 september 2005).
- o Dhr. Mark de Rooy, RIZA, (7 oktober 2005)
- o Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG water Lelystad
- o Dhr. Bob Dekker (23 november 2005)
- o Directoraat-generaal Water, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Water Den Haag. Voorzitter EU- Waterdirecteuren overleg
- o Mevr. Esmé Eikenaar (14 november 2005)
- o Ministerie van LNV, Directie Platteland, Den Haag. LNV-Vertegenwoordiger in werkgroep (Common Implementation Strategy KRW; EU-Waterdirecteuren overleg





## Bijlage 3 Klankbordgroep

### Klankbordgroep

*Martin Lok (Ministerie LNV Directie Natuur: gebiedenbeleid)*

*Bertien Broekhans (Ministerie van V&W- RIZA)*

*Henri Goverde (WUR-KEM/RUN: Hoogleraar recht en bestuur)*

*Maria Witmer (MNP: Thematische verkenning KRW)*

*Irene Bouwma (WUR Alterra-MNP: Thematische verkenning VHR)*

*Bart Wesselink (MNP)*



## WOt-onderzoek

### Verschenen documenten in de reeks Rapporten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu – vanaf september 2005

WOt-rapporten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (voorheen Natuurplanbureau), Lumengebouw, te Wageningen.

T 0317 – 47 78 44

F 0317 – 42 49 88

E [info.wnm@wur.nl](mailto:info.wnm@wur.nl)

WOt-rapporten zijn ook te downloaden via de WOt-website [www.wotnatuurenmilieu.wur.nl](http://www.wotnatuurenmilieu.wur.nl)

---

- 1 *Wamelink, G.W.W., J.G.M. van der Gref-van Rossum & R. Jochem* (2005)  
Gevoeligheid van LARCH op vegetatieverandering gesimuleerd door SUMO
- 2 *Broek, J.A. van den* (2005)  
Sturing van stikstof- en fosforverliezen in de Nederlandse landbouw: een nieuw mestbeleid voor 2030
- 3 *Schrijver, R.A.M., R.A. Groeneveld, T.J. de Koeijer & P.B.M. Berentsen* (2005)  
Potenties bij melkveebedrijven voor deelname aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
- 4 *Henkens, R.J.H.G., S. de Vries, R. Jochem, R. Pouwels & M.J.S.M. Reijnen*, (2005)  
Effect van recreatie op broedvogels op landelijk niveau; Ontwikkeling van het recreatiemodel FORVISITS 2.0 en koppeling met LARCH 4.1
- 5 *Ehlert, P.A.I.* (2005)  
Toepassing van de basisvruchtbenadering op fosfaat van compost; Advies
- 6 *Veeneklaas, F.R., J.L.M. Donders & I.E. Salverda* (2006)  
Verrommeling in Nederland
- 7 *Kistenkas, F.H. & W. Kuindersma* (2005)  
Soorten en gebieden; Het groene milieurecht in 2005
- 8 *Wamelink, G.W.W. & J.J. de Jong* (2005)  
Kansen voor natuur in het veenweidegebied; Een modeltoepassing van SMART2-SUMO2, MOVE3 en BIODIV
- 9 *Runhaar, J., J. Clement, P.C. Jansen, S.M. Hennekens, E.J. Weeda, W. Wamelink, E.P.A.G. Schouwenberg* (2005)  
Hotspots floristische biodiversiteit
- 10 *Cate, B. ten, H. Houweling, J. Tersteeg & I. Verstegen (Samenstelling)* (2005)  
Krijgt het landschap de ruimte? – Over ontwikkelen en identiteit
- 11 *Selnes, T.A., F.G. Boonstra & M.J. Bogaardt* (2005)  
Congruentie van natuurbeleid tussen bestuurslagen
- 12 *Leneman, H., J. Vader, E. J. Bos en M.A.H.J. van Bavel* (2006)  
Groene initiatieven in de aanbidding. Kansen en knelpunten van publieke en private financiering
- 13 *Kros, J. P. Groenendijk, J.P. MoDijkstra, H.P. Oosterom, G.W.W. Wamelink* (2005)  
Vergelijking van SMART2SUMO en STONE in relatie tot de modellering van de effecten van landgebruikverandering op de nutriëntenbeschikbaarheid
- 14 *Brouwer, F.M, H. Leneman & R.G. Groeneveld* (2006)  
The international policy dimension of sustainability in Dutch agriculture
- 15 *Vreke, J., R.I. van Dam & F.H. Kistenkas* (2005)  
Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie

- 16** *Dobben, H.F. van, G.W.W. Wamelink & R.M.A. Wegman (2005)*  
Schatting van de beschikbaarheid van nutriënten uit de productie en soortensamenstelling van de vegetatie. Een verkennende studie
- 17** *Groeneveld, R.A. & D.A.E. Dirks (2006)*  
Bedrijfseconomische effecten van agrarisch natuurbeheer op melkveebedrijven; Perceptie van deelnemers aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
- 18** *Hubeeck, F.B., F.A. Geerling-Eiff, S.M.A. van der Kroon, J. Vader & A.E.J. Wals (2006)*  
Van adoptiekip tot duurzame stadswijk; Natuur- en milieueducatie in de praktijk
- 19** *Kuindersma, W., F.G. Boonstra, S. de Boer, A.L. Gerritsen, M. Pleijte & T.A. Selnes (2006)*  
Evalueren in interactie. De mogelijkheden van lerende evaluaties voor het Milieu- en Natuurplanbureau
- 20** *Koeijer, T.J. de, K.H.M. van Bommel, M.L.P. van Esbroek, R.A. Groeneveld, A. van Hinsberg, M.J.S.M. Reijnen & M.N. van Wijk (2006)*  
Methodiekontwikkeling kosteneffectiviteit van het natuurbeleid. De realisatie van het natuurdoel 'Natte Heide'
- 22** *Vries, S. de & Boer, T.A. de, (2006)*  
Toegankelijkheid agrarisch gebied voor recreatie: bepaling en belang. Veldinventarisatie en onderzoek onder in- en omwonenden in acht gebieden
- 25** *Neven, M.G.G., E. Turnhout, M.J. Bogaardt, F.H. Kistenkas & M.W. van der Zouwen (2006)* Richtingen voor Richtlijnen; Interacties tussen Nederland en de Europese Commissie in de implementatie van Europese milieurichtlijnen



# Wot

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

