

Tilburg University

## Implementatie milieuriichtlijnen

Verschuuren, J.M.

*Published in:*  
Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht

*Publication date:*  
2004

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Verschuuren, J. M. (2004). Implementatie milieuriichtlijnen: Nederland raakt achterop. *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, 10(12), 348-351.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## **Milieu**

Wetgeving

### **Implementatie milieuriichtlijnen: Nederland raakt achterop**

Prof.mr. J.M. Verschuuren [hoogleraar Europees en internationaal milieurecht, Universiteit van Tilburg]

**Nederland is het de afgelopen tijd drastisch slechter gaan doen bij de implementatie van milieuriichtlijnen. In deze bijdrage wordt bekeken wat daarvan de oorzaken zijn en hoe implementatieachterstanden kunnen worden voorkomen. De belangrijkste conclusie is dat het zwaartepunt van het politieke en maatschappelijke debat over Europese regelgeving moet komen te liggen bij de voorbereiding van de betreffende richtlijn, en niet bij de parlementaire behandeling van de bijbehorende implementatiewetgeving. Onlangs liet de Minister van Justitie het parlement weten die lijn ook te willen kiezen.**

### **Inleiding**

In de Milieubalans 2004 meldt het bij het RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu) ondergebrachte Milieu- en Natuurplanbureau dat Nederland het de afgelopen jaren drastisch slechter is gaan doen bij het implementeren van EG-milieuriichtlijnen. In het overzicht per januari 2004 van het percentage niet-geïmplementeerde milieuriichtlijnen per EU-lidstaat staat Nederland met 10,6% bijna helemaal onderaan.<sup>1</sup> Alleen België en Griekenland doen het nog slechter (beide met 11,8% niet-geïmplementeerde milieuriichtlijnen). Koploper is Denemarken met 2,4%. Wat opvalt is het enorme verschil met de cijfers voor oktober 2002. Toen stond Nederland nog in de kopgroep. Zweden was in 2002 nog nummer 1 (met 0% niet-geïmplementeerde milieuriichtlijnen), en Nederland stond met Finland en Denemarken daarachter met 1,2%. De uitbreiding met tien nieuwe lidstaten heeft onze positie niet verbeterd, integendeel. Wat is er gebeurd? En wat is eraan te doen?

### **De cijfers nader beschouwd**

Deze cijfers van januari 2004 uit de Milieubalans passen in een algemene lijn: Nederland doet het steeds slechter bij de implementatie van EG-richtlijnen. Uit het begin 2004 gepubliceerde 'EU-trendrapport 2004' van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de achterstand bij de implementatie op meerdere beleidsterreinen de afgelopen tijd snel is opgelopen. Van 29 niet-geïmplementeerde richtlijnen op 31 maart 2002 is het aantal opgelopen naar 50 op 30 juni 2003. Het aantal inbreukprocedures loopt daarbij in de pas: van 22 in maart 2002 naar 35 in juni 2003.<sup>2</sup>

Inmiddels is de EU uitgebreid met tien nieuwe lidstaten. Heeft dat voor een ander beeld gezorgd? Het antwoord is nee. Als we alle beleidsterreinen overzien, dan staat Nederland in het notificatie-overzicht van geïmplementeerde richtlijnen per 31

---

<sup>1</sup> Milieu- en Natuurplanbureau/RIVM, *Milieubalans 2004. Het Nederlandse milieu verklaard*, Bilthoven 2004, p. 33.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2003-2004, 29 430, nrs. 1-2, p. 83.

augustus 2004 op plaats nummer 13 met 97,98%.<sup>3</sup> In de middenmoot dus. Maar als we dezelfde cijfers bekijken voor het milieubeleid dan is het wel even schrikken: Nederland staat op plaats nummer 21 met 93,51% geïmplementeerde milieurichtlijnen. Achter ons staan enkel nog Cyprus, Italië, Estland, Slowakije en Tsjechië.<sup>4</sup> Overigens blijkt uit dit percentage dat de situatie sinds januari 2004 (het uitgangspunt voor de Milieubalans) weer iets is verbeterd.

Uit de cijfers kan een aantal conclusies worden getrokken:

1. *Nederland doet het niet veel slechter dan voorheen, de andere lidstaten zijn ons voorbijgestreefd.* Per 31 december 2002 stond de teller voor de geïmplementeerde milieurichtlijnen op 93,80%, iets beter dan de laatste cijfers uit 2004 dus. Dit percentage was toen echter goed voor de tweede plaats achter koploper Zweden. Sommige van de landen die ons hebben ingehaald hebben dat op overtuigende wijze gedaan. Zo stond Groot-Brittannië eind 2002 nog helemaal onderaan met een implementatiepercentage van 77,52%; nu staan ze op de vijfde plaats met 97,33%.

2. *De 15 zijn het bijna allemaal iets slechter gaan doen.* Uit het overzicht opgenomen in de Milieubalans 2004 blijkt dat de meeste van de 15 'oude' lidstaten het tussen 2002 en 2004 slechter zijn gaan doen. Alleen Spanje en Luxemburg hebben het implementatietekort teruggebracht. Wel is het zo dat Nederland de absolute koploper is wat betreft de omvang van de toename: een stijging van 1,2% naar 10,6% niet-geïmplementeerde milieurichtlijnen.

Tot slot is het goed om erop te wijzen dat dit allemaal slechts cijfers zijn. De werkelijkheid is gecompliceerder. De cijfers zeggen immers vooral iets over de snelheid maar niets over de wijze waarop richtlijnen zijn omgezet. Zo wordt in de ene lidstaat veel uitvoeriger en in veel breder verband gediscussieerd over de gevolgen van een richtlijn voor wetgeving en uitvoeringspraktijk, dan in de andere lidstaat. Dit heeft nadelige gevolgen voor de termijn waarbinnen de wetgeving totstandkomt (meer discussie kost meer tijd). Waarschijnlijk, maar dat is een niet-onderzochte veronderstelling mijnerzijds, heeft zo'n uitvoerig en breed debat positieve gevolgen voor de toepassing van de implementatiewetgeving in de praktijk: er is immers al veel en goed over nagedacht. In landen zonder debat zal dat pas opkomen nadat zich de eerste problemen in de praktijk hebben voorgedaan of de Europese Commissie een inbreukprocedure is gestart. Ook zeggen de cijfers slechts iets over de activiteit van de wetgever. Hoe het met de uitvoering, het toezicht en de handhaving is gesteld blijkt er niet uit. Goede wetgeving impliceert niet per se een adequaat niveau van uitvoering en handhaving. Met andere woorden: van wetgeving alleen wordt het milieu niet schoner.<sup>5</sup>

Eigenlijk weten we ook maar weinig van de gevolgen van Europese regelgeving voor het milieu. Welke richtlijnen zijn succesvol? Welke niet? Welke richtlijnen leveren de meeste problemen op, en komt dat door de wijze van regulering, of door de complexiteit van het onderwerp? Langzaam wordt er wel wat meer bekend rond deze vragen. Zo weten we rond welke thema's de meeste inbreukprocedures lopen: in 2003 waren dat lucht (24,6% van de lopende procedures), afval (21,6%) en water (19,3%).<sup>6</sup> En ook weten we dat de wijze waarop richtlijnen zijn geformuleerd een grote rol speelt bij de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, en dat hier nog veel te

<sup>3</sup> [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgb/droit\\_com/pdf/mne\\_country\\_20040831\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/pdf/mne_country_20040831_en.pdf).

<sup>4</sup> [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgb/droit\\_com/pdf/mne\\_sector\\_20040831\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/pdf/mne_sector_20040831_en.pdf).

<sup>5</sup> Zie P. de Putter, Van wetgeving alléén wordt een kelder niet droog, in: W. Witteveen, J. Verschuuren (red.), *De Facinatie. Wat wetgevingsonderzoekers bezighoudt*, Den Haag 2004, p. 11 e.v.

<sup>6</sup> SEC(2004), 1025, Fifth annual survey on the implementation and enforcement of community environmental law, p. 37 (te raadplegen via <http://europa.eu.int/comm/environment/law/as03.htm>).

verbeteren valt.<sup>7</sup> Maar veel meer onderzoek is nodig om de relatie tussen wetgeving en een schoner milieu goed te kunnen blootleggen.

Niettemin is de trend evident en de gevolgtrekking onontkoombaar: de Nederlandse wetgever moet zich meer gaan inspannen om het implementatietekort terug te brengen. Alvorens in te gaan op de wijze waarop dat gebeurt, ga ik eerst nog wat uitvoeriger in op de mogelijke oorzaken voor het achtergeraken van Nederland. Je kunt immers pas oplossingen aandragen als je het probleem kent.

### **Waarom doet Nederland het slecht?**

De staatssecretaris van milieu schreef in 2003 aan de Tweede Kamer: 'Bij wetgeving inzake milieukwaliteit of emissieplafonds heeft Nederland moeite met resultaatsverplichtingen.'<sup>8</sup> Dat geeft naar mijn mening inderdaad een belangrijke oorzaak aan voor het Nederlandse falen. Veel EG-milieurichtlijnen zijn gericht op het realiseren van een bepaalde milieukwaliteit, terwijl in Nederland in overleg met de betrokken sectoren ('doelgroepenbeleid') wordt bekeken welke eisen aan deze groep moet worden opgelegd. Vaak lijken we dan te vergeten dat daarmee uiteindelijk een bepaalde voorgeschreven milieukwaliteit moet worden gerealiseerd. Deze kwestie speelt op dit moment vooral bij de Nitraatrichtlijn, waarover zometeen meer, en bij luchtkwaliteitsrichtlijnen.

Verder lijken we in Europees verband meer te bepleiten dan we eigenlijk, politiek gezien, op dat moment (of later: vaak blijkt zulks pas bij de implementatie) willen. De staatssecretaris gaf onlangs aan dat we zelf mede debet zijn aan de problemen. Nederland wilde graag een voortrekkersrol spelen en heeft 'fraaie doelstellingen' weten te formuleren, die vervolgens echter geresulteerd hebben in een grote achterstand bij de implementatie.<sup>9</sup>

Van een heel andere orde is de grote milieudruk in Nederland. Uit de reeds genoemde Milieubalans 2004 is af te leiden dat de milieudruk in ons land gemeten per km<sup>2</sup> aanzienlijk hoger is dan in de ons omringende lidstaten.<sup>10</sup> Een voorbeeld: wanneer de milieudruk door broeikasgasemissies voor Nederland op 100 wordt gezet, is de milieudruk voor België 75, voor Duitsland 44, voor Denemarken 25 en voor Frankrijk 16.<sup>11</sup> De verschillen zijn dus bijzonder groot. Gemeten per eenheid bruto binnenlands product valt het met de milieudruk overigens weer wel mee. Maar bij een hoog productievolume kom je er niet met een milieuefficiënt (relatief schoon) productieproces, als je wordt afgerekend op de uiteindelijke milieukwaliteit. En dat is nu juist wat veel EG-richtlijnen doen, zoals zojuist betoogd.

Een volgende oorzaak zouden we kunnen aanduiden als het gevolg van de wet van de remmende voorsprong. Op vrijwel alle beleidsterreinen waarop Europese milieuwetgeving tot ontwikkeling kwam, bestond al Nederlandse wetgeving met bijbehorende uitvoeringsstructuur. Dat betekent dat een nieuwe richtlijn veel moeilijker adequaat kan worden omgezet dan wanneer niet de last van de geschiedenis hoeft te worden meegetorst. Het is in zo'n situatie logisch dat eerst geprobeerd wordt om door middel van kleine aanpassingen de nieuwe verplichtingen in te vlechten in het bestaande systeem. Vaak blijkt na verloop van tijd dat dat niet goed gaat.

---

<sup>7</sup> IMPEL, Effective enforcement needs a good legal base. Final report of the IMPEL Better Legislation Project, November 2003 (te raadplegen via <http://europa.eu.int/comm/environment/impel/>)

<sup>8</sup> Kamerstukken II, 2002-2003, 28 663, nr. 6, p. 6.

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 2003-2004, 28 663 en 21 501-08, nr. 14, p. 7.

<sup>10</sup> A.w., p. 30.

<sup>11</sup> Ibidem.

Een goed voorbeeld betreft natuurlijk de recente veroordeling van Nederland in verband met de Nitraatrichtlijn.<sup>12</sup> Dat is een richtlijn die lidstaten weliswaar ruimte laat om vorm en middelen te kiezen, maar die wel een heel duidelijk te realiseren doel formuleert. Het in de Nederlandse mestwetgeving opgenomen ‘mineralen aangifte-systeem’ (Minas) vormde het eindpunt van een, in overleg met de sector, steeds verder verfijnd administratief systeem dat steeds verder was komen af te staan van de doelstellingen van de richtlijn. Het Hof is juist daar kritisch over: ‘dat de richtlijn de lidstaten een zekere speelruimte laat ten aanzien van de precieze uitvoeringsmodaliteiten, neemt niet weg dat de doelstellingen van de richtlijn (...) door de lidstaten moeten worden geëerbiedigd.’<sup>13</sup> Woldendorp komt in zijn analyse van het Nitraatrichtlijn-debacle tot een aantal oorzaken voor de veroordeling. De meeste hiervan hangen samen met het onvermogen (of de onwil) om los te komen van het eigen systeem:<sup>14</sup>

- er is veel aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van reeds bestaande elementen van de Nederlandse wetgeving, toevoeging van extra elementen als gevolg van de richtlijn zou weinig meerwaarde hebben, zo vond men;
- om uit het mestprobleem te komen is men blijven doorpolderen, intussen de Nitraatrichtlijn en de mening van de Commissie negerend;
- de specifieke situatie in Nederland (zeer intensieve veehouderij) heeft geleid tot een specifieke Nederlandse aanpak, opnieuw de vereisten van de Nitraatrichtlijn vergetend;
- men had te veel vertrouwen in de kwaliteit van het eigen systeem, dat men eigenlijk superieur achtte aan het ‘Brusselse systeem’;
- politieke onwil om te implementeren (‘De politiek moet zich niet (opnieuw) gek laten maken [door Brussel]’, zo werd gezegd in het parlement).

Tot slot moet ook worden gewezen op de kwaliteit van de EG-regelgeving en de steeds korter wordende implementatietermijnen.<sup>15</sup> Ook die kunnen een oorzaak zijn voor implementatieproblemen. Wel moet er meteen worden bijgezegd dat alle lidstaten met dit probleem kampen. Dit is dus niet een oorzaak die verklaart waarom Nederland het relatief slechter is gaan doen dan de andere lidstaten. Uit een recent voor de ‘Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union’ uitgevoerd onderzoek naar de kwaliteit van de Europese wetgeving en de implementatie ervan in de nationale rechtsorde, blijkt dat vooral onduidelijkheid over begrippen en het ontbreken van ‘travaux préparatoires’ als problematisch wordt ervaren.<sup>16</sup> Onlangs heeft Klein in dit blad terecht aangegeven dat het niet veel zin heeft om daarover in Nederland bij de implementatie van richtlijnen te blijven discussiëren: de discussie moet in een veel eerder stadium op EU-niveau gebeuren.<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> Zie hierover reeds uitvoerig in dit blad H.F.M.W. van Rijswijk, Het Nederlands mestbeleid te kakken gezet, in: *NTER* 2004/3, p. 48-56.

<sup>13</sup> HvJEG 2 oktober 2003, zaak C-322/00, r.o. 46.

<sup>14</sup> H.E. Woldendorp, Tobben met de Nitraatrichtlijn, in: *Milieu en Recht* 2003/12, p. 347-348.

<sup>15</sup> Dieptepunt is de erg korte implementatietermijn van Richtlijn 2003/87/EG over de handel in broeikasgasemissierechten (PbEG L 275/32) die alle lidstaten momenteel in de problemen brengt, zie M. Peeters, Internationale klimaatafspraken en Europese emissiehandel. Een onwaarschijnlijk kort implementatietraject voor een nieuw fenomeen, in: *NTER* 2003/10, p. 280-286.

<sup>16</sup> Linda Senden, *The Quality of European Legislation and its Implementation and Application in the National Legal Order*, p. 89, rapport te vinden via de website van de Raad van State, <http://www.raadvanstate.nl>.

<sup>17</sup> M. Klein, Implementatieachterstanden inhalen; een praktijkvoorbeeld, in: *NTER* 2004/3, p. 37-41.

## Wat wordt eraan gedaan?

In Nederland is begin 2004 gestart met een zogenaamde veegactie met als doel de implementatieachterstand terug te brengen. Dit was een algemene actie, niet slechts gericht op milieuriichtlijnen. De eerste resultaten daarvan zijn nu zichtbaar; de achterstand is inderdaad teruggebracht. Zo heeft het ministerie van VROM het aantal nog in behandeling zijnde richtlijnen waarvan de implementatietermijn reeds is verstreken teruggebracht van 15 in het eerste kwartaal van 2004 naar 6 in het tweede kwartaal.<sup>18</sup> Maar de staatssecretaris van milieu is niet tevreden en schrijft aan de Tweede Kamer dat de totale achterstand nog altijd aanzienlijk is en dat het een hardnekkig probleem betreft.<sup>19</sup>

Daarbij heeft het huidige kabinet een, naar eigen zeggen, andere lijn gekozen dan in het verleden. In plaats van het ontwikkelen van eigen instrumentarium om doelstellingen van richtlijnen op onze eigen wijze te trachten te realiseren, wordt nu geprobeerd om op Europees niveau tot een systeem te komen dat past bij ons eigen nationale beleid.<sup>20</sup> Consequentie daarvan is dat de nationale wetgeving veel dichterbij komt aan te liggen tegen de tekst van de richtlijn, tenminste wanneer Nederland zijn zin krijgt..

Over dat fenomeen is veel te zeggen. Ik houd het bij enkele korte observaties. Artikel 249 EG-Verdrag stelt, zoals bekend, dat lidstaten de bevoegdheid hebben vorm en middelen te kiezen waarmee de door richtlijnen voorgeschreven doelstellingen worden gerealiseerd. In werkelijkheid ligt dit allemaal veel gecompliceerder. Vaak bevatten milieuriichtlijnen zelf al zoveel detailbepalingen over in te zetten instrumenten dat er niet veel te kiezen blijft. Een prachtig voorbeeld biedt Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (kortweg: IPPC-richtlijn). In deze richtlijn zijn de bepalingen over de milieuvergunningverlening veel uitgebreider en gedetailleerder dan de vergelijkbare bepalingen uit onze Wet milieubeheer, waarmee uitvoering had moeten worden gegeven aan de richtlijn. Nadat de Commissie een inbreukprocedure was gestart, buigt het parlement zich thans, vijf jaar na het verstrijken van de implementatietermijn, alsnog over een wetsvoorstel tot implementatie van deze richtlijn in de Wet milieubeheer.<sup>21</sup> Dit wetsvoorstel zorgt niet voor een heel ander systeem van milieuvergunningverlening of tot een ander niveau van milieubescherming als gevolg van de vergunningen. Wel wordt het 'Europese systeem' expliciet, veelal letterlijk, overgenomen in de Wet milieubeheer.

Op het terrein van het milieubeleid vaart het Hof van Justitie bovendien een dermate strenge koers dat lidstaten er vaak niet aan ontkomen om milieuriichtlijnen nauwkeurig en precies om te zetten. Soms, maar zeker niet structureel, beargumenteert het Hof een stricte benadering, bijvoorbeeld omdat het gaat om het nationale beheer van een gemeenschappelijk Europees erfgoed (in het geval van de door de Vogelrichtlijn beschermde belangen).<sup>22</sup> Vaker blijkt meer impliciet dat realisering van

---

<sup>18</sup> Kamerstukken II, 2003-2004, 21 109, nr. 139, p. 68.

<sup>19</sup> Zie het meest recente overzicht van de implementatie van EG-richtlijnen, Kamerstukken II, 2003-2004, 21 109, nr. 139, p. 1.

<sup>20</sup> Aldus de staatssecretaris van milieu, Kamerstukken II, 2003-2004, 28 663 en 21 501-08, nr. 14, p. 7-8.

<sup>21</sup> Kamerstukken II, 2003-2004, 29 711, nrs. 1-3.

<sup>22</sup> HvJEG 27 april 1988, zaak 252/85, Jur.1988, p. 2243.

het doel van de richtlijn alleen kan gebeuren door nauwgezette omzetting van de betreffende bepaling.<sup>23</sup>

Meer in zijn algemeenheid bepaalde het Hof reeds meerdere malen dat 'voor de omzetting van een richtlijn in nationaal recht niet noodzakelijkerwijs vereist is dat de bepalingen ervan formeel en letterlijk worden overgenomen in een uitdrukkelijke en specifieke wetsbepaling, en dat een algemene juridische context kan volstaan, doch dat hieraan de voorwaarde is verbonden dat deze context daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende duidelijke en nauwkeurige wijze verzekert. Het Hof heeft immers beklemtoond dat het met het oog op het vereiste van rechtszekerheid van bijzonder belang is, dat de bepalingen van een richtlijn met een onbetwistbare dwingende kracht worden uitgevoerd, zodat de rechtspositie van particulieren duidelijk en nauwkeurig is vastgelegd en zij al hun rechten en plichten kunnen kennen.'<sup>24</sup>

Illustratief is ook de wijze waarop Luxemburg wordt veroordeeld vanwege het niet-omzetten van een hele reeks van bepalingen uit de Habitatrictlijn.<sup>25</sup> In navolging van de Commissie gaat het Hof bijna met een rood pennetje de nationale wetgeving langs. Zo wordt Luxemburg bijvoorbeeld verweten dat het ruilen van beschermd dieren niet strafbaar is gesteld in de nationale wet. Het verweer van Luxemburg dat het bezit wel strafbaar is gesteld, en dat dus mensen die een beschermd dier ruilen zullen worden vervolgd vanwege het verboden bezit kan daar niet aan af doen.<sup>26</sup> Dergelijke arresten leiden ertoe dat wetgevers het zekere voor het onzekere gaan nemen en dan maar alles letterlijk overschrijven in de nationale wetgeving.

## Conclusie

De sleutel voor het tegengaan van implementatieproblemen ligt dus op Europees niveau. Dat wordt nu ook door het kabinet ingezien. Lange tijd werd gekoerst op het creëren van speciale bevoegdheden met het oog op 'versnelde implementatie'. Er zou een algemene voorziening in de wet moeten komen op grond waarvan ter implementatie van nieuwe richtlijnen buiten het reguliere wetgevingsproces om gedelegeerde regelgeving tot stand zou kunnen worden gebracht, zo nodig afwijkend van bestaande formele wetgeving. Recent kondigde de Minister van Justitie aan toch geen heil te zien in deze oplossing van het implementatietekort.<sup>27</sup> In plaats daarvan wil hij een grotere rol van de wetgever, met name het parlement, bij de totstandkoming van richtlijnen. Het kabinet wil graag met het parlement overleggen 'in de fase waarin nog wel (enige) keuzeruimte bestaat: de fase van totstandkoming van de richtlijn.'<sup>28</sup> Om dit mogelijk te maken wil het kabinet voorstellen voor nieuwe richtlijnen met meer nadruk onder de aandacht van de Kamers brengen. Naast de bekende BNC-fiches zal de eerstverantwoordelijke bewindspersoon in een brief aan beide Kamers de aandacht vestigen op de strekking van de naar verwachting uiteindelijk noodzakelijke wetwijziging.

---

<sup>23</sup> Zie bijv. de recente zeer strenge uitleg die het Hof geeft aan bepalingen van de Habitatrictlijn in de prejudiciële procedure inzake de kokkelvisserij, HvJ EG 7 september 2004, zaak C-127/02, nng.

<sup>24</sup> HvJ EG 10 april 2003, zaak C-392/99, Jur. 2003, p. I-3373, onder verwijzing naar een aantal andere uitspraken in deze zin (r.o. 80).

<sup>25</sup> HvJ EG 13 februari 2003, zaak C-75/01, Jur. 2003, p. I-1585. Zie ook mijn noot bij deze uitspraak in *Milieu en Recht* 2003/12, nr. 126.

<sup>26</sup> R.o. 61.

<sup>27</sup> Kamerstukken I, 2004-2005, 29 200 VI, F (herdruk).

<sup>28</sup> Kamerstukken I, 2004-2005, 29 200 VI, F (herdruk), p. 3.

Naar mijn mening is dit een goed voornemen, al moet er dan wel wat meer gebeuren dan enkel het sturen van een brief aan de beide Kamers. Er moeten serieuze discussies komen over de voorstellen, zowel binnen als buiten het parlement. Misschien zouden daartoe regelmatig europarlementariërs kunnen worden uitgenodigd in het Nederlandse parlement (een gezamenlijke vergadering dus van Nederlandse en Nederlandse europarlementariërs)! Hopelijk hebben deze discussies dan ook in twee richtingen consequenties. Ten eerste richting nationale wetgever, die beter zal zijn voorbereid op een nieuwe richtlijn. En ten tweede richting Europese wetgever, die in dat stadium wellicht nog kan worden beïnvloed. Wel moeten we daarbij de waarschuwing van Donner, die hij schreef voordat hij minister werd, in het achterhoofd houden: communautaire wetgeving moet niet als verlengstuk van nationale wetgeving worden gezien.<sup>29</sup> Communautaire wetgeving heeft eigen kenmerken en beperkingen; het is dus bijvoorbeeld niet mogelijk om nationale kwaliteitseisen zonder meer los te laten op EG-richtlijnen.

Maar er moet veel meer gebeuren om te zorgen dat richtlijnen beter aansluiten bij onze nationale wensen. Zo zal er op ambtelijk niveau in de aanloop naar een richtlijnvoorstel een goede dialoog moeten worden gevoerd met de Europese Commissie, andere lidstaten, belangenorganisaties, waarbij coalities met gelijkgestemden moeten worden gesmeed.<sup>30</sup> En misschien wel het belangrijkste: er zal een mentaliteitsverandering moeten plaatsvinden. We zullen namelijk niet altijd onze zin krijgen en dus moeten we verlies kunnen nemen en in die situaties toch loyaal de richtlijn implementeren, zonder gemor.

---

<sup>29</sup> J.P.H. Donner, De kwaliteit van de Europese regels, in: *RegelMaat* 2001/6, p. 222.

<sup>30</sup> Een plan hiervoor is in 2002 door het Centrum voor wetgevingsvraagstukken van de UvTen het EIPA (European Institute of Public Administration) voor het ministerie van VROM ontwikkeld: *Europese dialoog over voorstellen tot aanpassing van de Nederlandse milieuwetgeving*, Tilburg/Maastricht mei 2002. Een engelstalig artikel over dit onderzoek is gepubliceerd op de website van EIPA: [http://www.eipa.nl/Eipascope/03/scop\\_1/scop2003\\_1\\_2.pdf](http://www.eipa.nl/Eipascope/03/scop_1/scop2003_1_2.pdf).