De kwaliteit van milieurichtlijnen

Verzorging binnenwerk: G.J. Wiarda Instituut, Utrechts Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek, Janskerkhof 3A, 3512 BK Utrecht

© 2010 B.A. Beijen / Boom Juridische uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-8974-274-2
NUR 823

www.bju.nl

De kwaliteit van milieurichtlijnen

Europese wetgeving als oorzaak van
implementatieproblemen

The quality of environmental directives

European legislation as a cause of
implementation problems

(with a summary in English)

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Universiteit Utrecht op gezag van
de rector magnificus, prof.dr. J.C. Stoof,
ingevolge het besluit van het college voor promoties
in het openbaar te verdedigen
op vrijdag 16 april 2010 des middags te 2.30 uur

door

Barbara Alette Beijen

geboren op 10 juni 1981
te Leiderdorp

Promotoren: Prof.dr. Ch.W. Backes
Prof.dr. H.F.M.W. van Rijswick

Voorwoord

Sinds ik in 2007 van Utrecht naar Arnhem verhuisde, ben ik gaan trainen voor triathlons. De gelijkenis tussen het deelnemen aan een triathlon en het schrijven van een proefschrift is opmerkelijk. De start van een onderzoek lijkt op zwemmen in open water. Je moet goed koers houden en niet kopje onder gaan. Het middenstuk is op de fiets in een mooi tempo. Ter afronding moet je nog een stuk hardlopen, en daarbij ligt de snelheid toch veel lager dan tijdens het fietsen. Bovendien dreig je soms de man met de hamer tegen te komen. Bij de finish zijn de zware momenten onderweg snel weer vergeten. Er is ook een verschil: waar mijn eerste triathlon naar meer smaakte, denk ik het toch maar bij één proefschrift te laten.

Ik ben mijn promotoren prof.dr. Ch.W. Backes en prof.dr. H.F.M.W van Rijswick veel dank verschuldigd voor hun betrokkenheid. Het laatste deel van mijn onderzoek heeft Chris Backes op afstand moeten begeleiden, maar die afstand overbrugden we door prettige besprekingen op afwisselende plaatsen: in Maastricht, in Utrecht, of op een terrasje in Roermond. In Utrecht hield Marleen van Rijswick van dichterbij de voortgang in de gaten. Jullie enthousiasme over mijn onderzoek gaf mij vaak weer extra motivatie.
Prof.mr. B.J. Schueler, prof.mr. R.J.G.M. Widdershoven, prof.mr. J.H. Jans, prof. mr.dr. H.G. Sevenster en prof. dr. L. Krämer dank ik voor hun bereidheid in de leescommissie plaats te nemen. Rob Widdershoven verdient een extra woord van dank voor zijn nauwgezette en constructieve commentaar.
Voor mijn onderzoek heb ik een groot aantal gesprekken en interviews gehouden. In Duitsland, Denemarken en Nederland heb ik een aantal zeer leerzame en interessante gesprekken gevoerd over de eerste resultaten van mijn onderzoek. Ook over de opzet en de onderzochte richtlijnen heb ik met veel mensen gesproken. Iedereen die daarvoor tijd heeft vrijgemaakt, wil ik op deze plaats hartelijk bedanken.
Daan Korsse en Anne-Marie Span hebben geholpen met het verzamelen van de gegevens over jurisprudentie en met de registers. Dat heeft mij veel werk uit handen genomen. Op het secretariaat van de afdeling staats- en bestuursrecht zit er altijd iemand klaar voor praktische ondersteuning.
Veel dank ben ik verschuldigd aan het Wiarda Instituut, met name aan Willemien Vreekamp, Titia Kloos en Titia Hijmans van den Bergh, voor de goede en snelle

samenwerking bij de editing, de opmaak van dit boek en de correctie van de Engelse samenvatting.
Mijn collega's zorgen al jaren voor een prettige werkomgeving. Mijn (oud-)kamergenoten Maartje Verhoeven, Rolf Ortlep en Berthy van den Broek hebben daar zeker aan bijgedragen. Marlies Jongma heeft het begin van mijn onderzoek begeleid. Ik vind het erg jammer dat ze hiermee heeft moeten stoppen.

Mijn ouders hebben me altijd gesteund en interesse getoond in mijn onderzoek. Op moeilijke momenten heeft mijn vader soms meegelezen en me met kleine tips weer verder geholpen. Ook heeft hij de moeite genomen in korte tijd het manuscript zorgvuldig door te lezen en er zo nog de nodige fouten uitgehaald. Ook mijn broers, overige familie, schoonfamilie en vrienden bedank ik voor hun geduld en interesse.
Suzanne, jij zou ongetwijfeld een heel mooi proefschrift geschreven hebben. Ik vind het ontzettend jammer dat je hier niet bij kan zijn, maar mijn proefschrift is ook een beetje voor jou.
Maartje en Nicole, wat fijn dat jullie mijn paranimfen willen zijn en me ondersteunen op deze bijzondere dag.
Michiel, je hebt me vanaf het begin van mijn proefschrift gesteund, mijn verhalen aangehoord en soms meegedacht. Maar het belangrijkste is dat je er gewoon voor me bent.

Inhoudsopgave

Voorwoord v
Lijst van gebruikte afkortingen xv

1 Inleiding 1

1.1 Aanleiding 1
1.2 Probleemstelling 4
1.3 Methode van onderzoek 4
1.4 Relevantie van het onderzoek 8
1.5 Afbakening 10
1.6 Begripsbepaling 12
1.6.1 De richtlijn 12
1.6.2 Milieurichtlijnen 14
1.6.3 Implementatie en omzetting 16
1.6.4 Implementatieproblemen 16
1.7 Opzet van het boek 17

2 Inventarisatie van het Europese milieurecht 19

2.1 Inleiding 19
2.2 Ontwikkeling van het Europese milieurecht en verhouding tot ander gemeenschapsrecht 20
2.2.1 Het Verdrag van Rome en de verdragswijzigingen 20
2.2.2 Het Verdrag van Lissabon 23
2.2.3 De eerste bepalingen van Europees milieurecht 24
2.2.4 De internationale dimensie 27
2.2.5 Milieu en vrij verkeer 28
2.3 Onderwerpen van Europees milieurecht 32
2.3.1 Deelterreinen 33
2.3.2 Algemeen 34
2.3.3 Water 35
2.3.4 Lucht 37
2.3.5 Afval 39

2.3.6 Natuur 40
2.3.7 Milieugevaarlijke stoffen 42
2.3.8 Geluid 43
2.3.9 Niet geregelde terreinen 45
2.4 Repertorium 45
2.5 Systematiek 48
2.6 Rechtsgrondslagen 50
2.6.1 Milieu: art. 192 VWEU 50
2.6.2 Harmonisatie voor de interne markt: art. 114 en 115 VWEU 52
2.6.3 Overige rechtsgrondslagen 54
2.6.4 Keuze van de rechtsgrondslag 56
2.6.5 Besluitvormingsprocedure 58
2.6.6 Verdergaande maatregelen 59
2.7 Soort voorschriften 60
2.7.1 Milieukwaliteitseisen 61
2.7.2 Emissie-eisen 63
2.7.3 Normatieve uitgangspunten 65
2.7.4 Gebiedsgericht beleid 66
2.7.5 Procedurele bepalingen 68
2.7.6 Plannen en programma's 69
2.7.7 Producteisen 69
2.7.8 Verboden en verplichtingen 70
2.7.9 Handhaving 72
2.7.10 Overgangsmaatregelen 74
2.7.11 Bijlagen 74
2.7.12 Bevindingen 76
2.8 Soft law 76
2.8.1 Vorm 77
2.8.2 Functie 77
2.8.3 Bevoegdheid 78
2.8.4 Totstandkomingsprocedure 79
2.8.5 Juridische status 80
2.9 Samenvatting 82

3 Selectie en analyse van de geselecteerde richtlijnen 83

3.1 Inleiding 83
3.2 Problemen bij de implementatie van milieurichtlijnen 84

3.2.1	Werkwijze	84
3.2.2	Problemen per sector	86
3.2.3	Situatie per lidstaat	89
3.2.4	Selectie van milieurichtlijnen	93
3.3	MER-richtlijn	95
3.3.1	Geschiedenis	95
3.3.2	Rechtsbasis	96
3.3.3	Soort voorschriften	96
3.3.4	Jurisprudentie	98
3.3.5	Problemen	98
3.3.6	Conclusie	106
3.4	IPPC-richtlijn	107
3.4.1	Geschiedenis	107
3.4.2	Rechtsbasis	108
3.4.3	Soort voorschriften	109
3.4.4	Jurisprudentie	110
3.4.5	Problemen	111
3.4.6	Conclusie	118
3.5	Richtlijn Aquatisch Milieu	119
3.5.1	Geschiedenis	119
3.5.2	Rechtsbasis	121
3.5.3	Soort voorschriften	121
3.5.4	Jurisprudentie	123
3.5.5	Problemen	126
3.5.6	Conclusie	129
3.6	Nitraatrichtlijn	130
3.6.1	Geschiedenis	130
3.6.2	Rechtsbasis	130
3.6.3	Soort voorschriften	131
3.6.4	Jurisprudentie	133
3.6.5	Problemen	136
3.6.6	Conclusie	141
3.7	Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit	142
3.7.1	Geschiedenis	142
3.7.2	Rechtsbasis	143
3.7.3	Soort voorschriften	144
3.7.4	Jurisprudentie	145
3.7.5	Problemen	146

3.7.6 Conclusie 147
3.8 Eerste Dochterrichtlijn Luchtkwaliteit 147
3.8.1 Geschiedenis 147
3.8.2 Rechtsbasis 148
3.8.3 Soort voorschriften 148
3.8.4 Jurisprudentie 149
3.8.5 Problemen 149
3.8.6 Conclusie 154
3.9 Kaderrichtlijn Afvalstoffen 155
3.9.1 Geschiedenis 155
3.9.2 Rechtsbasis 156
3.9.3 Soort voorschriften 157
3.9.4 Jurisprudentie 158
3.9.5 Problemen 159
3.9.6 Conclusie 170
3.10 Vogelrichtlijn 171
3.10.1 Geschiedenis 171
3.10.2 Rechtsbasis 171
3.10.3 Soort voorschriften 172
3.10.4 Jurisprudentie 173
3.10.5 Problemen 176
3.10.6 Conclusie 179
3.11 Habitatrichtlijn 180
3.11.1 Geschiedenis 180
3.11.2 Rechtsbasis 180
3.11.3 Soort voorschriften 180
3.11.4 Jurisprudentie 182
3.11.5 Problemen 185
3.11.6 Conclusie 196
3.12 Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn 197
3.12.1 Geschiedenis 197
3.12.2 Rechtsbasis 198
3.12.3 Soort voorschriften 199
3.12.4 Jurisprudentie 202
3.12.5 Problemen 204
3.12.6 Conclusie 207
3.13 Conclusie 207
3.13.1 Reikwijdte richtlijn en vrijheid lidstaten 208

3.13.2 Definities 210
3.13.3 Samenhang met andere richtlijnen 211
3.13.4 Buitenwettelijke documenten 212
3.13.5 Status van grenswaarden 213
3.13.6 Overgangsrecht 214
3.13.7 Gebiedsaanwijzing 215
3.13.8 Programmaverplichtingen 215
3.13.9 Vertalingen 216
3.13.10 Overig 216
3.13.11 Verbeteringen 218

4 Implementatieproblemen in de lidstaten nader onderzocht 219

4.1 Inleiding 219
4.2 Denemarken 220
4.2.1 Staatsinrichting en organisatie milieurecht 220
4.2.2 Ontwikkeling milieurecht in Denemarken 222
4.2.3 Implementatie 223
4.2.4 Rechtsbescherming 225
4.2.5 Interviews 227
4.2.6 Conclusie 232
4.3 Duitsland 233
4.3.1 Staatsinrichting en organisatie milieurecht 233
4.3.2 Ontwikkeling milieurecht in Duitsland 235
4.3.3 Implementatie 238
4.3.4 Rechtsbescherming 239
4.3.5 Interviews 242
4.3.6 Conclusie 247
4.4 Nederland 248
4.4.1 Staatsinrichting en organisatie milieurecht 248
4.4.2 Ontwikkeling milieurecht in Nederland 248
4.4.3 Implementatie 250
4.4.4 Rechtsbescherming 251
4.4.5 Interviews 251
4.4.6 Conclusie 255
4.5 Conclusie 255

5 Analyse 259

5.1 Inleiding 259
5.2 Reikwijdte 259
5.3 Definities 260
5.4 Samenhang tussen richtlijnen 261
5.5 Soort voorschriften 264
5.5.1 Gebiedsaanwijzing 265
5.5.2 Programmaverplichtingen 266
5.5.3 Procedurele bepalingen 267
5.5.4 Emissie- en kwaliteitseisen 269
5.5.5 Middelvoorschriften 271
5.6 (Te) strikte verplichtingen 272
5.7 Vertalingen 275
5.8 Soft law 276
5.9 Overige problemen 281
5.10 Conclusie 281

6 Actuele maatregelen ter verbetering van de wetgevingskwaliteit van Europese milieurichtlijnen 283

6.1 Inleiding 283
6.2 Better regulation 283
6.3 Impact assessments 292
6.3.1 Europese impact assessments 292
6.3.2 Nationale impact assessments 294
6.4 Overige projecten 295
6.5 Conclusie 298

7 Conclusies en aanbevelingen 301

7.1 Inleiding 301
7.2 Beantwoording hoofdvraag 301
7.2.1 Afstemming tussen richtlijnen 302
7.2.2 Begrippen en definities 303
7.2.3 Reikwijdte richtlijnen 305
7.2.4 Verschillende instrumenten en voorschriften 305
7.2.5 Soft law 309

7.2.6 Conclusie 310
7.3 Structuur van de lidstaat en van het milieurecht en het ontstaan van implementatieproblemen 311
7.4 Beschouwing 312
7.5 Aanbevelingen 313
7.5.1 Afstemming tussen richtlijnen 314
7.5.2 Minder regels 315
7.5.3 Keuze voor richtlijn of verordening 316
7.5.4 Toelichting bij richtlijnvoorstellen 317
7.5.5 Gebruik soft law 318
7.5.6 Flankerend beleid 319
7.5.7 Effectbeoordelingen 319

Summary 321
Literatuurlijst 329
Aangehaalde wetgeving 345
Rapporten en beleidsdocumenten 359
Jurisprudentieregister 361
Curriculum vitae 371

Lijst van gebruikte afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
Ar	Aanwijzingen voor de Regelgeving
BR	Bouwrecht
CMLR	Common Market Law Review
DG	directoraat-generaal
EEB	European Environmental Bureau
EEELR	European Energy and Environmental Law Review
EELR	European Environmental Law Review
EG	Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap
EJCL	Electric Journal of Comparative Law
EPL	European Public Law
EU	Verdrag betreffende de Europese Unie (voor het Verdrag van Lissabon)
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EUP	European Union Politics
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EVOA	Europese Verordening inzake de Overbrenging van Afvalstoffen, Verordening 1013/2006
GG	Grundgesetz
GvEA	Gerecht van Eerste Aanleg van de Europese Gemeenschappen
HvJEG	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
JEEPL	Journal for European Environmental & Planning Law
JEL	Journal of Environmental Law
Jur.	Jurisprudentie Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
MvT	Memorie van Toelichting
M&R	Tijdschrift voor Milieu en Recht
NJb	Nederlands Juristenblad
n.n.g.	nog niet (officieel) gepubliceerd
NTB	Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht
NTER	Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

p.	pagina
Rb.	Rechtbank
RDP	Revue du droit public
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
SEW	Sociaal-Economische Wetgeving
Stb.	Staatsblad
TAR	Tijdschrift voor Agrarisch Recht
TMA	Tijdschrift voor Milieuschade en Aansprakelijkheidsrecht
TO	Tijdschrift voor Omgevingsrecht
Trb.	Tractatenblad
ULR	Utrecht Law Review
UN/ECE	United Nations Economic Commission for Europe
UPR	Umwelt- und Planungsrecht: Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie (na het Verdrag van Lissabon)
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (het EG-Verdrag na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon)
Wet RvS	Wet op de Raad van State
WHO	World Health Organization
Wm	Wet milieubeheer
Wob	Wet openbaarheid van bestuur

1 Inleiding

1.1 AANLEIDING

Het nationale milieurecht wordt sterk beïnvloed door Europese regels. De schattingen over die invloed lopen uiteen, maar duidelijk is dat het Europese milieurecht de vrijheid op dit terrein behoorlijk beperkt.[1] Het belangrijkste instrument in het Europese milieurecht is de richtlijn. In tegenstelling tot verordeningen moeten richtlijnen worden omgezet in nationale wet- en regelgeving voordat zij hun volle werking krijgen. Het voordeel hiervan is dat lidstaten de mogelijkheid hebben om richtlijnen in te passen in het nationale wetgevingssysteem. Een nadeel is echter dat die omzetting vaak tot problemen leidt. In veel gevallen lukt het niet om een richtlijn tijdig en correct in nationale regels om te zetten. Dit is op meer rechtsgebieden een probleem, maar het aantal milieuzaken bij het Hof van Justitie is wel opvallend groot. Sinds 2001 heeft jaarlijks tussen de 9 en 13% van de afgedane zaken (inbreukprocedures en prejudiciële zaken) betrekking op de sector 'milieu en consumenten'.[2] Het aandeel consumentenzaken hierin is meestal beperkt. Ook in andere categorieën, zoals 'harmonisatie' en 'industriebeleid', kunnen overigens zaken aan de orde komen die betrekking hebben op het milieu. Uit een jaarverslag van de Europese Commissie over 2007 blijkt dat meer dan 40% van de nieuw ingestelde inbreukprocedures op eigen initiatief van de Commissie en bijna 12% van de klachten betrekking hadden op het milieu.[3] Van de in 2007 door het Hof gegeven arresten en adviezen viel 12,3% in de categorie 'milieu en consumenten'.[4] Dergelijke getallen zeggen overigens niet alles; mogelijk kunnen ze verklaard worden door bijvoorbeeld een bijzondere aandacht van de Europese Commissie voor de handhaving van het milieurecht.
Opvallend is dat de Europese Commissie in haar doelstellingen kennelijk geaccepteerd heeft dat nooit alle richtlijnen tijdig en volledig geïmplementeerd zullen zijn.

---

1 Volgens Douma e.a. 2007 wordt ten minste 66% van de nationale regelingen op milieugebied in Nederland beïnvloed door 'Europa', Douma e.a. 2007, p. 1832.
2 Gegevens gebaseerd op het Jaarverslag 2007 van het Hof van Justitie, p. 95.
3 25e Jaarverslag van de Commissie over de controle op de toepassing van het gemeenschapsrecht (2007), COM(2008)777, Statistical Annex SEC(2008)2855, Annex I, table 1.4A.
4 Gegevens afkomstig uit de Gerechtelijke statistieken bij het Jaarverslag van het Hof van Justitie over 2004, te vinden via <www.curia.eu.int>.

Blijkens de Lissabondoelstelling is het streven namelijk een implementatietekort van maximaal 1,5%.[5] Voor richtlijnen waarvan de implementatietermijn al meer dan twee jaar verstreken is, wordt overigens wel 0% als richtwaarde gebruikt.[6] Een vertraging van maximaal twee jaar bij maximaal 1,5% van de richtlijnen wordt dus kennelijk toelaatbaar geacht.

De Commissie houdt lijsten bij van de implementatieachterstand per lidstaat en publiceert die iedere twee maanden op haar website.[7] De implementatieachterstand loopt terug. In januari 2006 was de gemiddelde implementatieachterstand slechts 1,07% en voldeden slechts vijf lidstaten niet aan de eis van 1,5%.[8] In oktober 2008 was de gemiddelde implementatieachterstand gedaald naar 0,66% en voldeden alle lidstaten aan de eis van 1,5%.[9] In de milieusector zijn wel meer problemen, want volgens de statistieken van de Commissie uit januari 2006 hadden op dat terrein twaalf landen een implementatieachterstand van meer dan 1,5%.[10] In oktober 2008 hadden nog acht lidstaten een achterstand van meer dan 1,5% bij richtlijnen van het DG Milieu.[11]

Voor alle lidstaten geldt dat hun percentuele achterstand bij de omzetting van richtlijnen van het DG Milieu groter is dan hun achterstand bij alle richtlijnen in totaal.[12]

Op het eerste gezicht duiden de omzettingspercentages niet op grote problemen. Hierbij past echter de kanttekening dat deze cijfers slechts gaan over de richtlijnen die nog helemaal niet zijn geïmplementeerd, of waarvan na een arrest van het Hof vaststaat dat de implementatie onjuist of onvolledig is. Onjuiste toepassing van de regels en nog niet vastgestelde onjuiste implementatie blijken niet uit deze cijfers. Bovendien is het een percentage van alle ooit vastgestelde richtlijnen, waardoor ook richtlijnen meetellen waarvan de implementatietermijn al meer dan twintig jaar verstreken is. Sinds 2007 worden ook cijfers bijgehouden over alleen de richtlijnen die nog in werking zijn.[13] Hierbij zijn de omzettingsachterstanden groter dan

5 Zie bijvoorbeeld de Internemarktstrategie, prioriteiten 2003-2006, COM(2003)238, p. 31.
6 Report on the Implementation of the Internal Market Strategy (2003-2006), COM(2004)22, p. 19.
7 Zie <http://ec.europa.eu/community_law/directives/directives_communication_en.htm>.
8 <http://ec.europa.eu/community_law/eulaw/pdf/mne_country_20060104_en.pdf>.
9 <http://ec.europa.eu/community_law/docs/docs_directives/mne_country_20081023_en.pdf>.
10 <http://ec.europa.eu/community_law/eulaw/pdf/mne_sector_20060104_en.pdf>.
11 <http://ec.europa.eu/community_law/docs/docs_directives/mne_sector_20081023_en.pdf>.
12 <http://ec.europa.eu/community_law/docs/docs_directives/mne_sector_20081023_en.pdf>.
13 <http://ec.europa.eu/community_law/directives/directives_communication_en.htm>.

wanneer alle ooit aangenomen richtlijnen worden meegeteld: 1,13% tegen 0,68%. Als men zich zou beperken tot richtlijnen waarvan de implementatietermijn de laatste drie jaar is verstreken, dan zou de implementatieachterstand nog veel groter zijn.
Bij het starten van inbreukprocedures houdt de Commissie met de doelstelling van 1,5% overigens geen rekening. Nederland had in oktober 2008 bijvoorbeeld een implementatieachterstand van 0,47% over alle beleidsterreinen gezamenlijk en van 0,93% voor milieurichtlijnen. Voor zover deze achterstand geen richtlijnen betreft waarvan de implementatietermijn langer dan twee jaar is verstreken, voldoet Nederland met deze cijfers wat de implementatie betreft aan de Lissabondoelstelling. Dit betekent echter niet dat de Commissie geen nieuwe inbreukprocedures instelt, of dat het Hof, gelet op de relatief goede prestatie door Nederland, af zou zien van een veroordeling. Ook al ziet een inbreukprocedure op de enige richtlijn die in een bepaalde lidstaat niet correct en tijdig is geïmplementeerd, toch zal een veroordeling volgen, zelfs voor het beste jongetje van de klas. Gelet hierop moet elke lidstaat dus toch een implementatieachterstand van 0% nastreven, want dat is de enige manier om veroordelingen door het Hof te voorkomen.

Het gevolg van implementatieproblemen bij milieurichtlijnen is dat de regels gebrekkig worden nageleefd. In de eerste plaats heeft dat nadelige gevolgen voor het milieu, aangezien bijvoorbeeld emissiegrenswaarden worden overschreden en niet aan milieukwaliteitseisen wordt voldaan. In de tweede plaats kan het leiden tot concurrentievervalsing tussen de lidstaten, omdat in een lidstaat waar een richtlijn niet juist is geïmplementeerd mogelijk minder strenge eisen aan bedrijven worden gesteld dan in de andere lidstaten. In de derde plaats leidt het tot rechtsonzekerheid en vertraging van besluitvorming door mogelijke vernietiging van besluiten.
Implementatieproblemen kunnen verschillende oorzaken hebben. Een deel daarvan ligt op nationaal niveau. Dit kan te maken hebben met vertraging in de nationale wetgevingsprocedure, de politieke situatie (bijvoorbeeld de val van een kabinet, verkiezingen of een langdurige formatie), maar ook met onwil om aan de Europese eisen te voldoen. Naast nationale oorzaken speelt de richtlijn zelf echter ook een belangrijke rol. Die vormt immers de basis voor de implementatie en bevat de doelen die bereikt moeten worden. De hypothese die in dit proefschrift wordt onderzocht, is dat kenmerken van de richtlijnen zelf van invloed zijn op het ontstaan van implementatieproblemen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de structuur van milieurichtlijnen. Ook het soort voorschrift dat gebruikt wordt, de discretionaire ruimte van lidstaten, het gebruik van vage of juist concrete formule-

ringen van verplichtingen en de samenhang met andere richtlijnen kunnen hierbij een rol spelen.
Het hoofddoel van dit onderzoek is het vinden van kenmerken van milieurichtlijnen die de kans op omzettingsproblemen vergroten of juist verkleinen. Het gaat hierbij om wetgevingstechnische aspecten die eraan kunnen bijdragen dat de doelen van de richtlijn (milieubescherming en / of harmonisatie) daadwerkelijk worden bereikt.
Hoewel de omzetting van richtlijnen in eerste instantie een taak is van de lidstaten, is het ook in het belang van de Europese instellingen dat dit zo soepel mogelijk verloopt. Mijn hypothese is dat problemen bij de omzetting van richtlijnen niet alleen op het niveau van de lidstaten ontstaan, maar deels ook een gevolg zijn van de richtlijnen zelf, door bijvoorbeeld onduidelijkheid of afstemmingsproblemen. Dergelijke problemen moeten aan de bron worden opgelost, dus door het vaststellen van richtlijnen die beter om te zetten zijn. Dat is een taak van de Europese wetgever. Dit onderzoek moet leiden tot aanbevelingen aan de Europese wetgever voor beter om te zetten richtlijnen op milieugebied, zodat een schoner milieu daadwerkelijk dichterbij komt en in de verschillende lidstaten een gelijk speelveld ontstaat met betrekking tot milieueisen.

1.2 PROBLEEMSTELLING

De centrale onderzoeksvraag in dit proefschrift is de volgende:

> *In hoeverre zijn milieurichtlijnen zelf een bron van implementatieproblemen in de lidstaten?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden onderzoek ik eerst welke milieurichtlijnen er zijn, welke rechtsbases daarvoor gebruikt worden en welk soort voorschriften in deze richtlijnen voorkomen. Vervolgens komen de eisen aan en moeilijkheden bij omzetting aan de orde. Daarna spits ik mijn onderzoek toe op een tiental richtlijnen en de omzetting in drie lidstaten. Ten slotte komen verschillende initiatieven om de kwaliteit van de Europese (milieu)wetgeving te verbeteren aan de orde.

1.3 METHODE VAN ONDERZOEK

Voor dit onderzoek heb ik verschillende onderzoeksmethoden toegepast. Voor hoofdstuk 2 heb ik met name een historische beschrijving van het EG-milieurecht

opgesteld, daarbij gebruikmakend van mijn inventarisatie van de bestaande EG-milieurichtlijnen. Bij hoofdstuk 3 hebben vooral literatuur en jurisprudentie, maar ook interviews met experts een rol gespeeld. Voor hoofdstuk 4 heb ik de bevindingen uit hoofdstuk 3 getoetst aan de situatie in Nederland, Duitsland en Denemarken, aan de hand van interviews, literatuur en jurisprudentie. Hoofdstuk 5 bevat een analyse van de problemen, aan de hand van de resultaten van hoofdstuk 3 en 4. Voor hoofdstuk 6 over Better regulation waren literatuur en beleidsdocumenten van de Europese Commissie de belangrijkste bronnen. Hoofdstuk 7 is, zoals het een afrondend hoofdstuk betaamt, gebaseerd op de bevindingen uit de rest van mijn boek. Hieraan heb ik aanbevelingen toegevoegd, waarbij ik zo veel mogelijk rekening heb gehouden met de praktische toepasbaarheid daarvan.

De richtlijnen waaraan ik in hoofdstuk 3 bijzondere aandacht besteed, zijn gekozen aan de hand van enkele criteria. Ten eerste zijn ze afkomstig uit verschillende sectoren van het milieurecht, zodat daarmee een zo compleet mogelijk beeld wordt geschetst van de problemen bij de omzetting van milieurichtlijnen. Ten tweede zijn ze redelijk gespreid in de tijd, waardoor verschillende trends in de wetgeving bekeken konden worden. De politieke situatie varieert immers per periode, en bovendien is er ook los daarvan een voortschrijdend inzicht in de vraag hoe milieuproblemen het best kunnen worden aangepakt. Door deze verschillende trends te onderzoeken, is het mogelijk om beter te vergelijken welke keuzes wel en niet werken. Daarnaast zijn de gekozen richtlijnen erg belangrijk binnen hun sector; het gaat hierbij daadwerkelijk om de essentie van het Europese milieurecht. Ten slotte waren het richtlijnen die opvallend vaak voorkwamen in de jurisprudentieoverzichten. Kennelijk waren er dus behoorlijk veel problemen met de omzetting en interpretatie van deze richtlijnen.

Als controle wilde ik deze richtlijnen vergelijken met een aantal milieurichtlijnen die niet of nauwelijks tot omzettingsproblemen leidden. Dit bleek echter moeilijk uitvoerbaar. Bij vrijwel alle grote milieurichtlijnen is er namelijk sprake van problemen bij de omzetting. Met name bij gedelegeerde technische richtlijnen van de Commissie gaat de omzetting goed. Dit soort richtlijnen is echter niet te vergelijken met bijvoorbeeld de MER- of de Habitatrichtlijn, omdat ze een veel beperktere reikwijdte hebben en slechts technische details regelen.

Ik heb geen eigen statistisch onderzoek gedaan naar de omzetting van richtlijnen, maar maak wel gebruik van statistische gegevens uit onderzoeken van anderen. Met name de artikelen van Krämer zijn een belangrijke bron, maar ook de statisti-

sche gegevens uit verslagen van de Commissie en het Hof van Justitie.[14] Mijn onderzoek is hoofdzakelijk juridisch van aard, terwijl veel andere onderzoeken op dit terrein een meer bestuurskundige insteek hebben.[15]

De jurisprudentie van het Hof van Justitie is een belangrijke bron voor mijn onderzoek. Naast de veroordelende rol in inbreukprocedures heeft het Hof van Justitie ook een belangrijke rol in de uitleg van richtlijnen. Als de nationale rechter vragen heeft over bijvoorbeeld de uitleg of reikwijdte van een richtlijnbepaling, kan hij een prejudiciële vraag op grond van art. 267 VWEU (art. 234 EG) voorleggen aan het Hof. Het antwoord kan hij vervolgens benutten in de beslissing in de nationale procedure.

De rechtspraak van het Hof van Justitie, zowel in inbreukprocedures als bij prejudiciële vragen, is een belangrijke informatiebron over de problemen die zich voordoen bij de omzetting van richtlijnen in nationaal recht. Documenten uit de voorfase van inbreukprocedures zijn minder goed toegankelijk. Via internet kan achterhaald worden met welke zaken de Commissie bezig is.[16] Hierbij wordt het onderwerp echter slechts zeer summier aangeduid. De inhoud van de procedure wordt niet openbaar gemaakt. Pas als een zaak aanhangig wordt gemaakt bij het Hof, is dit terug te vinden in het Publicatieblad, dat eens in de twee weken een nummer uitbrengt met uitspraken van het Hof en een korte omschrijving van aanhangig gemaakte zaken. Bij prejudiciële procedures worden de gestelde vragen weergegeven, terwijl bij inbreukprocedures zowel de eis van de Commissie als de voornaamste argumenten worden gepubliceerd.

Om na te kunnen gaan welke implementatieproblemen zijn terug te voeren op de richtlijnen zelf, is het uiteraard onvoldoende om slechts de Nederlandse implementatieproblemen te bestuderen. Daarmee wordt immers niet overtuigend aangetoond dat de oorzaak van de problemen gelegen is in de richtlijn en niet in de nationale situatie. Binnen het bestek van dit onderzoek was het niet zinvol om van een tiental representatieve milieurichtlijnen in alle 27 lidstaten na te gaan welke implementatieproblemen zich daar voordoen. Een dergelijk onderzoek zou dan beperkt moeten blijven tot kwantitatieve aspecten. Zonder voldoende inzicht in de nationale situatie kunnen daar echter geen verantwoorde conclusies uit getrokken worden. Mijn onderzoek is daarom beperkt tot drie lidstaten, om wel de nodige diepgang te kunnen bereiken. In eerste instantie ben ik aan de hand van jurisprudentie nagegaan

14 Krämer 1995, 1998, 2000, 2002 en 2004. Naar de verslagen van de Commissie en het Hof wordt verwezen wanneer ik die gegevens gebruik.
15 Mastenbroek 2003, Kaeding 2008 en Börzel 2003.
16 Via <http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm>.

welke implementatieproblemen er zoal kunnen optreden. Daarna heb ik onderzocht of deze problemen in Nederland, Duitsland en Denemarken voorkomen. Als dat het geval is, ga ik ervan uit dat het meer een Europees dan een nationaal probleem is. Voor het rechtsvergelijkende onderzoek heb ik gesprekken gevoerd met Duitse en Deense wetenschappers over hun visie op de door mij geconstateerde problemen. Tevens heb ik de belangrijkste literatuur uit die landen over de onderzochte richtlijnen en de omzetting daarvan bestudeerd.

Ik heb ervoor gekozen om Duitsland in het onderzoek te betrekken vanwege de federale structuur. Daardoor zouden andere implementatieproblemen kunnen ontstaan dan in niet-federale landen, zodat het een aanvulling is op de situatie in Nederland. Bovendien blijkt uit gegevens over inbreukprocedures in milieuzaken dat de Commissie relatief veel procedures tegen Duitsland aanspant.[17] Hoewel België en Italië nog hoger scoren worden, heb ik in mijn onderzoek voor Duitsland gekozen. In dat land vindt in de juridische literatuur veel discussie plaats over milieunormen. Bovendien zijn de inbreukprocedures vaker inhoudelijk van aard, terwijl de procedures tegen België en Italië juist vaak betrekking hebben op niet-implementatie in het hele land of enkele gewesten.

Denemarken heb ik gekozen vanwege de goede reputatie op het gebied van implementatie, vooral bij milieurichtlijnen. Er zijn nauwelijks inbreukprocedures tegen Denemarken op milieugebied. Op basis hiervan kan, wanneer Denemarken problemen heeft met de implementatie van een richtlijn, eerder aangenomen worden dat er een verband is met kenmerken van die richtlijn zelf. In sommige andere lidstaten heeft de implementatie van milieurichtlijnen minder prioriteit en ontstaan er daardoor eerder implementatieproblemen. De kans is dan echter groot dat die verband houden met gebrek aan prioriteit om tijdig en correct om te zetten en niet zozeer met de kwaliteit van de richtlijnen zelf. Om deze reden heb ik mijn onderzoek beperkt tot lidstaten die over het algemeen geacht worden voorlopers te zijn op milieugebied. De in 2004 en 2007 toegetreden lidstaten heb ik buiten beschouwing gelaten, omdat er met betrekking tot deze lidstaten op dit moment nog weinig jurisprudentie beschikbaar is, terwijl dit voor mijn onderzoek een belangrijke bron is. Bovendien hadden deze landen over het algemeen weinig ‘eigen’ milieurecht. Daardoor hebben zij veelal de Europese richtlijnen gebruikt als basis voor hun nationale milieurecht in plaats van deze richtlijnen in te passen in bestaand recht. Ook hierbij kunnen zich problemen voordoen, maar dit is moeilijk te vergelijken met de situatie in oudere lidstaten met een langere en eigen

17 Zie Krämer 2004, p. 116.

traditie in milieuwetgeving. Deze problemen zouden apart onderzocht moeten worden.
Hoewel de drie onderzochte lidstaten op het eerste gezicht veel overeenkomsten lijken te hebben, zijn er voldoende onderlinge verschillen. Duitsland heeft een federaal systeem, terwijl Denemarken en Nederland meer een eenheidsstaat zijn. Denemarken en Duitsland hebben een tamelijk sectoraal systeem in het milieurecht, terwijl het Nederlandse milieurecht meer geïntegreerd is. Verder zijn er tegen Duitsland relatief veel inbreukprocedures op milieugebied, is Nederland een middenmoter en is het aantal inbreukprocedures tegen Denemarken opvallend gering. Deze verschillen maken de vergelijking tussen de lidstaten interessant en relevant.

1.4 RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK

Onjuiste omzetting kan tot gevolg hebben dat de beoogde milieudoelen niet of pas later bereikt kunnen worden. Naast nadelige gevolgen voor het milieu hebben de implementatieproblemen ook economische gevolgen. Milieurichtlijnen hebben vaak tot doel een vorm van minimumharmonisatie tot stand te brengen. Lidstaten worden dan verplicht grenzen te stellen aan bijvoorbeeld emissies, of een minimale milieukwaliteit te bereiken. Onjuiste omzetting of soepelere toepassing van deze regels kan leiden tot concurrentievervalsing, aangezien concurrenten in andere lidstaten wel aan de afgesproken eisen moeten voldoen en daarvoor vaak meer kosten zullen moeten maken. Op basis van art. 193 VWEU (art. 176 EG) mogen lidstaten overigens in principe wel strengere milieueisen stellen.
Ook de rechtsonzekerheid die onjuiste omzetting met zich brengt, kan leiden tot economische schade. Als de omzettingswetgeving onduidelijk is en er onzekerheid bestaat over de vraag of de richtlijn directe werking heeft of de nationale wetgeving richtlijnconform moet worden uitgelegd, kan dat onduidelijkheid creëren over de vraag aan welke verplichtingen een bedrijf moet voldoen. Die onzekerheid kan bijvoorbeeld aan bedrijfsuitbreiding in de weg staan. De nationale rechter kan bij onduidelijkheid over bijvoorbeeld de reikwijdte van of instrumenten uit een richtlijn prejudiciële vragen voorleggen aan het Hof van Justitie. Vanwege de lange duur van deze procedures zijn rechters daar echter niet altijd snel toe geneigd. Het leidt namelijk tot grote vertraging in de procedure, terwijl ook vergelijkbare zaken stilgelegd moeten worden in afwachting van een uitspraak.
Voor de effectiviteit van het Europese recht, ter bescherming van het milieu en om oneerlijke concurrentie te voorkomen, is het van belang dat milieurichtlijnen correct worden omgezet. Bij de omzetting is men echter afhankelijk van de tekst

van de richtlijn. Op Europees niveau is dan al een aantal belangrijke keuzes gemaakt. In dit onderzoek ga ik na of er een verband is tussen de keuzes die bij de totstandkoming van de richtlijn zijn gemaakt en de problemen die de lidstaten ondervinden bij de omzetting. Als er oorzaken zijn voor omzettingsproblemen in de richtlijn zelf, is het immers effectiever om in de toekomst andere keuzes te maken bij het opstellen van een richtlijn, dan om alle lidstaten afzonderlijk een oplossing te laten bedenken voor de problemen waar de richtlijn hen voor stelt.
Bij implementatie zijn in hoofdzaak twee partijen betrokken: de EU (via de Commissie, de Raad en het Europees Parlement) als vaststeller van de richtlijnen en de lidstaten die deze moeten implementeren. Naar het proces van implementatie zijn verschillende onderzoeken gedaan.[18] Daarbij gaat het meestal om de vraag waarom sommige landen veel minder problemen hebben met de deadlines dan andere landen. Daarbij wordt echter meestal de richtlijn min of meer als een gegeven beschouwd, hoewel er ook wel aandacht wordt besteed aan de rol van nationale ambtenaren bij de onderhandelingen. Ik begin nu het onderzoek juist aan de andere kant: zijn er bepaalde kenmerken van richtlijnen die steevast tot omzettingsproblemen leiden? Als we dat kunnen vaststellen, kan daarmee rekening worden gehouden bij toekomstige richtlijnen, zodat die beter om te zetten zijn.
Ook zijn er onderzoeken gedaan waarbij de nadruk lag op de kwaliteit van EU-regelgeving en de rol van het wetgevingsproces daarbij.[19] Dat is echter een breder uitgangspunt. De implementeerbaarheid is immers slechts een aspect van de kwaliteit van richtlijnen. Kaeding heeft voor transportrichtlijnen het verband tussen bepaalde nationale en Europese factoren en het ontstaan van vertraging in de implementatie onderzocht.[20] Zijn onderzoek is meer bestuurskundig van aard en bevat uitgebreide statistische analyses.
De mensen die ik gesproken heb in het kader van mijn onderzoek waren over het algemeen bijzonder geïnteresseerd in mijn onderzoeksvragen, maar hadden meestal nog niet eerder vanuit dit oogpunt over het implementatieprobleem nagedacht. De Raad van State beschouwt de richtlijn over het algemeen als een gegeven bij de wetgevingsadvisering. De regering vraagt ook zelden om advies over een ontwerprichtlijn, hoewel zij dit op grond van art. 15 lid 2 Wet RvS wel kan.

---

18 Steunenberg & Voermans 2005 hebben een onderzoek gedaan naar de implementatie in verschillende lidstaten. CTW 1990 en Bekkers e.a. 1993 hebben specifiek betrekking op de Nederlandse situatie. Veltkamp 1998 gaat ook over het nationale implementatieproces, maar dan toegespitst op milieurichtlijnen. Zie ook VROM-Raad 2008.
19 Bijvoorbeeld Werkgroep Koopmans 1995, Bracke 1996 en Voermans e.a. 2000.
20 Kaeding 2008.

Een systematisch onderzoek van implementatieproblemen bij milieurichtlijnen, waarbij gezocht wordt naar oorzaken in de kenmerken van de richtlijnen zelf, is niet eerder uitgevoerd. Naar mijn mening kan dat een nuttige bijdrage leveren aan de correcte omzetting van milieurichtlijnen in de toekomst en aan een beter werkend en effectief EG-recht. Bovendien komt het de geloofwaardigheid van de EG als geheel ten goede als de wetgeving beter uitvoerbaar is.

1.5 AFBAKENING

Het doel van dit onderzoek is het vinden van een verband tussen kenmerken van milieurichtlijnen en implementatieproblemen. Voor de beperking tot richtlijnen is gekozen omdat hierbij de meest interessante omzettingsproblemen optreden. Ook voor verordeningen moeten er meestal enkele maatregelen genomen worden om deze goed te laten werken binnen de nationale rechtsorde, zoals de aanwijzing van het bevoegd gezag, het vaststellen van sancties en een controle op de verenigbaarheid met de bestaande regelgeving. De echte wetgevingsproblemen doen zich echter juist bij richtlijnen voor. Het onderzoek is beperkt tot richtlijnen op milieugebied omdat op dit terrein veel met richtlijnen gewerkt wordt en er een uitgebreide verzameling jurisprudentie is. Juist de omzetting van enkele milieurichtlijnen[21] is dan ook in het verleden zeer problematisch gebleken; denk daarbij bijvoorbeeld aan de Vogelrichtlijn, de Zwemwaterrichtlijn en de MER-richtlijn.[22] De keuze voor milieurichtlijnen impliceert dat dit onderzoek beperkt blijft tot de eerste pijler van de EU (voorheen het EG-Verdrag). Ook in de derde pijler (titel VI van het voormalige EU-Verdrag, politiële en justitiële samenwerking in strafzaken) konden soms milieuregels worden vastgesteld, met name over de strafrechtelijke aanpak van overtredingen, maar dit gebeurde dan in de vorm van kaderbesluiten. Milieurichtlijnen komen echter slechts voor in de eerste pijler. Uit jurisprudentie van het Hof is bovendien inmiddels gebleken dat in ieder geval bij milieubescherming het voorschrijven van strafrechtelijke sancties op Europees niveau in richtlijnen moet gebeuren. Alleen voor het voorschrijven van de hoogte van dergelijke sancties moet een kaderbesluit worden gebruikt.[23]
Dit onderzoek richt zich op oorzaken op Europees niveau voor implementatieproblemen. Daarbij gaat het om kenmerken als het soort voorschriften, de structuur

21 Zie voor een afbakening van dit begrip verderop in deze paragraaf.
22 Dinan 2000, p. 273.
23 Zaak C-176/03, *Commissie / Raad* en zaak C-440/05, *Commissie / Raad*. Zie hierover ook Essens 2008.

van de richtlijn en de vaagheid van verplichtingen. Oorzaken op nationaal niveau, zoals langdurige wetgevingsprocedures of omzetting door decentrale overheden in plaats van de centrale overheid, blijven in principe buiten beschouwing. Het zal echter niet altijd mogelijk zijn een strikt onderscheid te maken tussen nationale en Europese oorzaken. In veel gevallen ontstaan implementatieproblemen door een samenloop van omstandigheden.

Veel uitspraken van het Hof van Justitie hebben betrekking op het niet of niet tijdig omzetten van richtlijnen. Naar deze uitspraken wordt verwezen in hoofdstuk 3 bij de bespreking van de jurisprudentie over de onderzochte richtlijnen. Vaak zijn dit echter korte arresten, want de enkele constatering van de niet-omzetting of termijnoverschrijding is voldoende voor een veroordeling. De reden van deze omzettingsgebreken is moeilijk te achterhalen. Arresten over onjuiste omzetting bevatten daarover meer informatie. In die gevallen is er immers een verschil van mening tussen de Europese Commissie en de lidstaat over de verplichtingen uit de richtlijn en moet het of van Justitie hierover beslissen. De nadruk van mijn onderzoek ligt daarom op de onjuiste omzetting van richtlijnen en minder op het niet of niet tijdig omzetten van richtlijnen.

De insteek van mijn onderzoek is hoofdzakelijk de omzetting van milieurichtlijnen in nationale wetgeving. Dit kan echter niet volledig losgekoppeld worden van de toepassing en handhaving. De meest eenvoudige manier om richtlijnen correct om te zetten zou immers zijn om de bepalingen letterlijk over te nemen in het nationale recht. Als een onduidelijke definitie letterlijk wordt overgenomen in nationaal recht, is deze in ieder geval juist omgezet. Bij de toepassing in de praktijk zullen dan echter alsnog interpretatieproblemen ontstaan. Een alternatief is een aanpassing van de regels om beter aan te sluiten bij de nationale context. Hierbij bestaat echter het risico dat deze aanpassing in strijd is met de richtlijn. Bovendien zijn problemen bij de toepassing ook niet uit te sluiten. Het letterlijk overnemen van richtlijnen of definities daaruit in nationale wetgeving beschouw ik niet als een oplossing voor het implementatieprobleem in brede zin, hoewel het *omzettingsprobleem* op zich ermee wel kan worden verholpen.[24] In het kader van dit onderzoek, waarin ik zoek naar een verband tussen kenmerken van milieurichtlijnen en problemen bij de omzetting ervan in nationaal recht, was echter geen ruimte voor een onderzoek naar de daadwerkelijke toepassing van de nationale regels. Daarnaast is ook de vraag van belang in hoeverre het doel van de richtlijn, in dit onderzoek in principe milieubescherming, gehaald wordt. Ook hiervoor ontbraken mij de tijd en de

24 Prechal 2005, p. 32.

geschikte onderzoeksmethoden. Hierdoor is het op basis van mijn onderzoek niet mogelijk om wetenschappelijk onderbouwde uitspraken te doen op dit punt, maar waar mogelijk neem ik wel enkele observaties op.

Hoewel bij het onderzoek naar de omzetting van enkele milieurichtlijnen deze richtlijnen uiteraard als vaststaand gegeven zijn beschouwd, is het niet mogelijk het implementatievraagstuk geheel los te zien van de fase van totstandkoming van een richtlijn. Lidstaten zijn immers via de Raad zelf betrokken bij de onderhandelingen en als het goed is worden er in die fase ook al voorbereidingen getroffen op het betrokken ministerie voor de implementatie. Het is dus onjuist om te stellen dat de regelgeving uit Brussel komt, en dat het 'de schuld is van Brussel' als richtlijnen zeer moeilijk om te zetten blijken te zijn. Daar was elke lidstaat immers zelf bij. De aanbevelingen voor de communautaire wetgever zijn dus ook gericht aan de lidstaten. Zij moeten mogelijke knelpunten bij de omzetting eerder voorzien, zodat het voorstel nog aangepast kan worden.

1.6 BEGRIPSBEPALING

1.6.1 De richtlijn

De richtlijn is één van de vijf rechtsinstrumenten die genoemd worden in art. 288 VWEU (art. 249 EG), naast de verordening, de beschikking, de aanbeveling en het advies. De omschrijving van de richtlijn luidt als volgt: 'Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen.'
Uit deze definitie zijn twee belangrijke elementen af te leiden. Ten eerste is een richtlijn alleen verbindend voor de lidstaten, dit in tegenstelling tot de andere instrumenten. Een verordening is verbindend voor een ieder, een beschikking alleen voor degenen tot wie zij uitdrukkelijk is gericht. Aanbevelingen en adviezen zijn niet verbindend. Particulieren worden in principe niet gebonden door de richtlijn zelf, maar slechts door de nationale omzettingswetgeving. Ten tweede is alleen het resultaat van de richtlijn verbindend, maar zijn vorm en middelen vrij. Dit betekent dat lidstaten richtlijnen dienen om te zetten in nationale wetgeving, waarbij de inhoud wordt voorgeschreven door de richtlijn, maar de lidstaat een zekere vrijheid heeft om de vorm en middelen voor de nationale wetgeving te kiezen. Deze vrijheid voor lidstaten om vorm en middelen te kiezen heeft ook gevolgen voor de inwerkingtreding van richtlijnen. Net als bij verordeningen bevat

een richtlijn de datum waarop deze in werking treedt. Indien deze datum ontbreekt, treedt een richtlijn in werking op de twintigste dag na de bekendmaking van de richtlijn in het Publicatieblad (art. 297 VWEU, art. 254 EG). Dit geeft lidstaten echter uiteraard onvoldoende tijd om de richtlijn om te zetten in nationale wetgeving. Daarom bevat een richtlijn in een van de laatste artikelen een aparte termijn waarbinnen de lidstaten de gelegenheid krijgen 'de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in werking te doen treden om aan de richtlijn te voldoen'.[25] Deze termijn varieert, maar is meestal tussen de 18 en 24 maanden. Hoewel de richtlijn dus al eerder in werking is getreden, krijgt die pas zijn volle effect door de omzettingsmaatregelen van de lidstaten, die later genomen worden.

De verplichting om een richtlijn om te zetten in nationale wetgeving vloeit voort uit art. 288 VWEU (art. 249 EG) en de opdracht in de richtlijn zelf, in samenhang met het beginsel van Gemeenschapstrouw uit art. 4 lid 3 VEU (art. 10 EG). Dat beginsel verplicht de lidstaten onder andere om alle algemene en bijzondere maatregelen te nemen om de nakoming van de uit richtlijnen voortvloeiende verplichtingen te verzekeren.

Doordat richtlijnen moeten worden omgezet in nationaal recht en de lidstaten daarbij over een zekere mate van vrijheid beschikken, zijn ze met name geschikt om het nationale recht enigszins te harmoniseren, zonder dat er een noodzaak is dat overal precies dezelfde regels gelden.[26] Als wel overal dezelfde regels nodig zijn, is de verordening geschikter, omdat die rechtstreeks doorwerkt in de lidstaten. Door het gebruik van de richtlijn kan een gemeenschappelijk doel bereikt worden, terwijl de lidstaten daarvoor wel hun eigen wetgevingssysteem kunnen benutten. Dit is in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel van art. 5 lid 4 VEU (art. 5, derde alinea, EG): *'Krachtens het evenredigheidsbeginsel gaan de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken.'* Dit betekent dat regels van de EG de lidstaten zo veel mogelijk vrijheid in de uitvoering moeten laten. Als een richtlijn voldoende is om het doel te bereiken, verdient deze dus, vanwege de vrijheid die zij laat aan lidstaten, de voorkeur boven een verordening.[27] Bovendien is het vaak praktischer om de concrete uitvoering aan de lidstaten over te laten, aangezien die de regels kunnen toespitsen op de specifieke nationale situatie. De

25 In Richtlijn 76/464 over lozingen in het aquatisch milieu is deze bepaling kennelijk vergeten.

26 Prechal 2005, p. 3, Craig & De Búrca 2008, p. 85.

27 Zie ook het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel bij het Verdrag van Amsterdam, punt 6.

verschillen tussen de 27 lidstaten zijn immers zo groot, dat het lastig kan zijn om overal met precies dezelfde regels te moeten werken.

Het verschil tussen richtlijnen en verordeningen vervaagt soms. Sommige richtlijnen zijn zeer gedetailleerd, waardoor de vrijheid van lidstaten bij de omzetting in feite illusoir wordt. Bij verordeningen moeten daarentegen soms juist nog allerlei uitvoeringsregelingen op nationaal niveau worden vastgesteld. Na kritiek hierop in de literatuur[28] zijn nu ook de Europese instellingen van mening dat dit geen goede ontwikkeling is. In het Interinstitutioneel Akkoord 'Beter wetgeven' wordt aandacht voor dit punt gevraagd.[29] Ook in de *Gemeenschappelijke praktische handleiding voor de opstelling van communautaire wetteksten* (een soort Europese Aanwijzingen voor de regelgeving) is opgenomen dat als richtlijnbepalingen te gedetailleerd zijn en onvoldoende beoordelingsruimte laten aan de lidstaten, een verordening het aangewezen instrument is.[30] Hoewel een richtlijn soms inhoudelijk zeer gedetailleerd kan zijn en op onderdelen geen ruimte hoeft te laten aan de lidstaten voor beoordelingsvrijheid,[31] is men het er in de literatuur over eens dat een richtlijn als geheel altijd enige ruimte dient te laten om deze in te passen in de nationale context.[32]

1.6.2 Milieurichtlijnen

Het Europese milieurecht is breder dan wat in Nederland onder 'milieurecht' wordt verstaan en komt eerder overeen met het begrip 'omgevingsrecht'. Waterrecht, natuurbeschermingsrecht en ook ruimtelijke ordening (voor zover er Europese maatregelen op dat gebied worden genomen) vallen hier ook onder.
Om het begrip 'milieurichtlijn' te kunnen afbakenen heb ik gebruik gemaakt van formele en materiële criteria. In de eerste plaats worden voor dit onderzoek alle richtlijnen die gebaseerd zijn op de milieutitel van het Werkingsverdrag (met als rechtsbasis art. 192 VWEU, art. 175 EG of art. 130S EEG) beschouwd als milieurichtlijnen. In het Europese recht wordt geen onderscheid gemaakt tussen milieurecht en natuurbeschermingsrecht. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de considerans van

28 Zie o.a. Prechal 2005, p. 15 en Kapteyn & VerLoren van Themaat 2003, p. 239.
29 Interinstitutioneel Akkoord 'Beter wetgeven', *PbEG* 2003, C 321, p. 2, punt 13.
30 *Gemeenschappelijke praktische handleiding*, richtsnoer 2.2.2.
31 Zaak 38/77, *Enka*, r.o. 16 en 17.
32 Zie o.a. Prechal 2005, p. 15 en Kapteyn & VerLoren van Themaat 2003, p. 239.

het Besluit van de Raad van 25 oktober 1993 betreffende de sluiting van het Verdrag inzake biologische diversiteit:

> 'Overwegende dat de bescherming van het milieu volgens artikel 130 R van het Verdrag [thans art. 191 VWEU, BB] een van de doelstellingen van de Gemeenschap is en dat het behoud van de natuur en de biologische diversiteit daar ook onder valt;'[33]

Richtlijnen met als doel de bescherming van de natuur vallen voor dit onderzoek dus ook onder het begrip 'milieurichtlijn'. Ook waterrichtlijnen maken deel uit van het Europese milieurecht.
Ook voor 1986, toen de milieutitel in het EG-Verdrag werd opgenomen, werden er al milieurichtlijnen vastgesteld, en nadien werd evenmin altijd van de specifieke rechtsbasis voor milieu gebruikgemaakt. Met name art. 114 en 115 VWEU (resp. art. 95 en art. 94 EG) zijn ook regelmatig voor milieurichtlijnen gebruikt. In deze gevallen was een inhoudelijk criterium nodig om vast te kunnen stellen of sprake is van een milieurichtlijn. Hierbij is met name gebruikgemaakt van de preambule. Als uit de preambule blijkt dat milieubescherming het hoofddoel van de richtlijn is, of ten minste gelijkwaardig is aan het andere doel, heb ik die richtlijn als milieurichtlijn gekwalificeerd. De keuzes die hierbij gemaakt moesten worden verklaren waarom in artikelen en statistieken niet altijd dezelfde aantallen milieurichtlijnen genoemd worden. Er is geen strakke grens te bepalen. Richtlijnen die gebaseerd zijn op het Euratom-Verdrag (met name over bescherming tegen straling) worden soms meegenomen in statistieken en boeken over milieurichtlijnen. Voor dit onderzoek laat ik ze echter buiten beschouwing, omdat het een duidelijk afgebakende groep is die niet op het EG-Verdrag is gebaseerd.

Het begrip 'milieurichtlijn' is niet eenduidig. Door verschillende auteurs kan het verschillend worden geïnterpreteerd. Waar ik in dit onderzoek cijfers presenteer, zijn die meestal ontleend aan onderzoek van anderen. Daarbij ben ik afhankelijk van keuzes die die anderen gemaakt hebben. Getallen uit verschillende tabellen zijn daarom niet altijd goed te vergelijken, omdat de groep richtlijnen kan verschillen. De cijfers uit de onderzoeken van Krämer kunnen op een andere manier tot stand gekomen zijn dan de statistieken van de Commissie over milieurecht. Het Hof van Justitie gebruikt de categorie 'milieu en consumenten', waarbij consumentenzaken niet over milieurecht gaan en sommige milieurichtlijnen bijvoorbeeld in de categorie 'harmonisatie' kunnen vallen. De gepresenteerde cijfers kunnen dus een

33 Besluit 93/626.

indicatie bieden van de stand van zaken, maar moeten wel met voorzichtigheid gehanteerd worden. Uiteraard wordt steeds verwezen naar de bronnen van de cijfers.

1.6.3 Implementatie en omzetting

Implementatie is een breed begrip. In feite kunnen alle handelingen om te voldoen aan verplichtingen die uit het gemeenschapsrecht voortvloeien, hieronder worden geschaard.[34] Implementatie is onder te verdelen in vier fasen: de omzetting in het nationale recht, de operationalisering (waaronder het aanwijzen van bevoegde instanties, procedurele maatregelen en maatregelen betreffende de handhaving vallen), de toepassing van de regels in concrete gevallen, en de handhaving.[35] De derde en vierde fase blijven in dit onderzoek in beginsel buiten beschouwing, aangezien het in mijn onderzoek hoofdzakelijk gaat om de problemen met de omzetting van richtlijnen in nationale wet- en regelgeving. De nadruk zal dus liggen op de eerste twee fases, die door Prechal overigens ook als een geheel gezien worden onder de noemer *transposition*.[36] In dit onderzoek zal ik dat proces aanduiden met de term 'omzetting' of 'implementatie'.

1.6.4 Implementatieproblemen

Er is sprake van een implementatieprobleem als een richtlijn niet op tijd (dus niet voor het verstrijken van de in de richtlijn genoemde implementatietermijn), niet volledig of onjuist is omgezet in nationale wetgeving. In de cijfers van de Commissie worden drie categorieën inbreukprocedures onderscheiden: het niet mededelen van omzettingsmaatregelen (meestal betekent dit dat die maatregelen niet tijdig zijn genomen), onjuiste omzetting (dit omvat zowel onjuiste als onvolledige omzetting) en horizontale onjuiste toepassing (hierbij kan de wetgeving wel correct zijn, maar wordt deze in een concreet geval niet toegepast; ook het niet maken van plannen of aanwijzen van gebieden als een richtlijn daartoe verplicht, valt hieronder). Alle drie deze vormen vallen onder de noemer niet-nakoming van de verplichtingen die de richtlijn oplegt. De nadruk zal in dit onderzoek echter liggen op onjuiste omzetting. Dit is in het bovenstaande reeds toegelicht.

---

34 Jans e.a. 2002, p. 32.
35 Jans e.a. 2002, p. 32-38.
36 Prechal 2005, p. 5-6.

De jurisprudentie van het Hof van Justitie is de voornaamste bron voor het vaststellen van implementatieproblemen in dit onderzoek. Daarnaast is literatuur en in een enkel geval nationale jurisprudentie gebruikt als aanvullende bron.

1.7 OPZET VAN HET BOEK

In hoofdstuk 2 geef ik een kort overzicht van de ontwikkeling van het Europese milieurecht, de verschillende deelterreinen en de instrumenten die hierin gebruikt worden. Deze beschrijving is nodig ter onderbouwing van de selectie van richtlijnen voor het verdere onderzoek. Bovendien is een overzicht van de instrumenten van belang omdat deze in de volgende hoofdstukken terugkomen. Het hoofdstuk is ook zelfstandig te lezen als inleiding in het Europese milieurecht.
In hoofdstuk 3 ga ik meer in detail in op een tiental milieurichtlijnen en de problemen die zich bij de omzetting daarvan hebben voorgedaan. Hieruit leid ik enkele algemene problemen af, die hun oorzaak hebben in de richtlijn zelf. Dit dient vervolgens als basis voor het rechtsvergelijkende deel van mijn onderzoek. Ik ben immers op zoek naar Europese oorzaken voor omzettingsproblemen. Daarvoor is het noodzakelijk om na te gaan of in verschillende lidstaten dezelfde omzettingsproblemen voorkomen. Daarom onderzoek ik in hoofdstuk 4 of de in hoofdstuk 3 gevonden problemen zich in verschillende lidstaten voordoen. Ik heb me hierbij beperkt tot Nederland, Duitsland en Denemarken.
Hoofdstuk 5 bevat een analyse van de problemen die in hoofdstuk 3 en 4 aan de orde zijn gekomen. Daarbij ga ik na bij welke richtlijnen en in welke van de onderzochte lidstaten de problemen zich voordoen.
Het Better regulation-programma van de Europese Commissie en enkele andere initiatieven om de kwaliteit van de Europese (milieu)wetgeving te verbeteren, komen aan de orde in hoofdstuk 6. Daarbij richt ik me vooral op de vraag in hoeverre deze initiatieven een oplossing voor de door mij geconstateerde problemen kunnen bieden. Dit onderdeel is niet noodzakelijk voor de beantwoording van de probleemstelling, maar plaatst het onderzoek in het perspectief van de actuele ontwikkelingen op dit terrein.
In hoofdstuk 7 ten slotte trek ik conclusies uit het door mij verrichte onderzoek. Daarnaast stel ik aanbevelingen op voor de Europese wetgever om te komen tot beter om te zetten milieurichtlijnen.

2 Inventarisatie van het Europese milieurecht

2.1 INLEIDING

Om dit onderzoek in het juiste perspectief te plaatsen is een goed inzicht in de ontwikkeling en overzicht van de inhoud van het Europese milieurecht noodzakelijk. In dit hoofdstuk ga ik daarom in op de ontstaansgeschiedenis van het Europese milieurecht, op de verschillende rechtsgrondslagen die gebruikt worden om milieurichtlijnen vast te stellen, op de verschillende instrumenten die in die richtlijnen gebruikt worden en op de verschillende deelterreinen in het Europese milieurecht. De deelterreinen, instrumenten en rechtsgrondslagen komen terug in de volgende hoofdstukken. Bovendien is een dergelijk actueel overzicht van het Europese milieurecht niet beschikbaar in het Nederlands.[1]
In paragraaf 2.2 komen eerst de ontwikkeling van het Europese milieurecht en de verhouding van milieurecht tot andere onderdelen van het Gemeenschapsrecht aan de orde. In paragraaf 2.3 besteed ik aandacht aan de verschillende deelterreinen van het milieurecht, waarvoor Europese regels worden gesteld. Deze paragraaf geeft een overzicht van de deelterreinen en de belangrijkste richtlijnen per terrein. In paragraaf 2.4 komt de indeling die de Europese Unie zelf gebruikt in het Repertorium aan de orde. Vervolgens probeer ik in paragraaf 2.5 de systematiek van de Europese milieuwetgeving te doorgronden. Deze is van belang om de samenhang en eventuele overlap tussen verschillende richtlijnen te begrijpen. Het al dan niet aanwezig zijn van een goede systematiek in het Europese milieurecht kan een rol spelen bij het ontstaan van implementatieproblemen. Als richtlijnen met elkaar in tegenspraak zijn, geeft dit problemen bij de omzetting in nationaal recht. Paragraaf 2.6 gaat over de rechtsgrondslagen die voor milieurichtlijnen gebruikt worden en de keuze daartussen. De verschillende soorten voorschriften die in milieurichtlijnen gebruikt worden, komen in paragraaf 2.7 aan de orde. In paragraaf 2.8 besteed ik aandacht aan het gebruik van 'soft law'. Dit komt veelvuldig voor in het Europese recht, maar de rol en status ervan is onduidelijk. Ik sluit het hoofdstuk af met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk.

---

1 Wel kan worden verwezen naar Jans, Sevenster & Vedder 2000 voor een wat ouder overzicht in het Nederlands en naar Krämer 2003 en Jans & Vedder 2008 voor overzichten in het Engels.

De goed ingevoerde lezer kan ervoor kiezen om delen van dit hoofdstuk over te slaan.

2.2 ONTWIKKELING VAN HET EUROPESE MILIEURECHT EN VERHOUDING TOT ANDER GEMEENSCHAPSRECHT

Alvorens inhoudelijk in te gaan op de verschillende milieurichtlijnen, is het van belang om kort een kader te schetsen van de historische ontwikkeling van het Europese milieurecht. Die heeft namelijk invloed op de inhoud van – met name oudere – milieurichtlijnen en op de keuze en de aard van de gebruikte instrumenten.
Daarom geef ik in deze paragraaf in de eerste plaats een kort overzicht van de ontwikkeling van het Europese milieurecht vanaf de oprichting van de EG tot heden. Daarna besteed ik aandacht aan de gevolgen die het Verdrag van Lissabon heeft voor richtlijnen en het Europese milieurecht en geef ik een overzicht van de eerste Europese milieurichtlijnen. Vervolgens bespreek ik de invloed van het internationale recht op het Europese milieurecht. Ten slotte komt de verhouding tussen Europees milieurecht en vrij verkeer aan de orde.

2.2.1 Het Verdrag van Rome en de verdragswijzigingen

Tegenwoordig wordt het milieubeleid als een belangrijke bevoegdheid van de EU gezien. Regels omtrent milieubescherming zijn nodig om een gezonde leefomgeving te kunnen garanderen naast de economische ontwikkeling die door de EU gestimuleerd wordt. Voorkomen moet worden dat lidstaten gaan concurreren door weinig milieueisen te stellen aan hun bedrijven. Bovendien laten veel vormen van milieuvervuiling zich niet door landsgrenzen tegenhouden, zodat een aanpak op Europees niveau efficiënter is dan een nationale aanpak. Veel van de nationale wet- en regelgeving op milieugebied is dan ook in feite afkomstig uit of ten minste beïnvloed door Europese wetgeving.[2] Uit een recent onderzoek van het Asser Instituut blijkt dat ten minste 66% van de in Nederland geldende regelgeving op het gebied van milieu door Europese regelgeving en rechtspraak is beïnvloed.[3] De

2 Zie bijvoorbeeld de Toekomstagenda Milieu, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 535, nr. 2, p. 15. In de Nota *Met recht verantwoordelijk!* wordt zelfs geschat dat ongeveer 80% van de Nederlandse milieuregelgeving van internationale of Europese herkomst is (*Kamerstukken II* 2000/01, 27 664, nr. 2, p. 124).
3 Zie uitgebreider Asser Instituut 2007.

uitkomst van dergelijke onderzoeken hangt af van de onderzoeksmethoden en afbakening. Verschillende onderzoeken kunnen daardoor niet makkelijk vergeleken worden.

Het oorspronkelijke EEG-Verdrag (het Verdrag van Rome uit 1957) bevatte nog geen bepalingen over milieubescherming. De doelstellingen van de Gemeenschap (art. 2 en 3 EEG) verwezen niet naar milieubescherming, en evenmin stonden er specifieke bepalingen over het milieu in het Verdrag. In de praktijk werden echter al vanaf de jaren zeventig regels vastgesteld met het oog op milieubescherming, met name op basis van art. 100 EEG, het huidige art. 115 VWEU (art. 94 EG). Het eerste milieuactieprogramma werd al in 1973 aanvaard.[4] Zie hierover uitgebreider paragraaf 2.2.3.

Bij de Europese Akte uit 1986 werd milieubescherming voor het eerst in het Verdrag erkend als een Gemeenschapsbevoegdheid. Er is een aparte titel over milieubescherming toegevoegd aan het EG-Verdrag, art. 130R-130T EEG (thans art. 191-193 VWEU, voorheen art. 174-176 EG). Vanaf dat moment zijn die artikelen het meest gebruikt als rechtsbasis voor milieurichtlijnen. Besluiten op grond van deze titel moesten met eenparigheid van stemmen worden genomen, na raadpleging van het Europees Parlement. Ondanks de invoering van een specifieke bevoegdheid op milieugebied, werden ook andere artikelen nog steeds gebruikt. Dit werd ook mogelijk door de invoering van het integratiebeginsel (art. 130R lid 2, tweede alinea, EEG, thans aangepast en verplaatst naar art. 11 VWEU (art. 6 EG)). Dat beginsel houdt in dat ook in het beleid op andere terreinen rekening gehouden moet worden met milieubescherming en vormt daarmee een rechtvaardiging voor het aannemen van maatregelen ter bescherming van het milieu op basis van bijvoorbeeld de artikelen over de harmonisatie van de interne markt. Ook werd na art. 100 EEG een nieuw artikel over harmonisatie ingevoegd, art. 100A EEG (thans art. 114 VWEU, voorheen art. 95 EG). Dat artikel zag specifiek op het tot stand brengen van een interne markt voor goederen, diensten, personen en kapitaal. Na de inwerkingtreding van de Europese Akte in 1987 zijn er geen milieurichtlijnen meer aangenomen op basis van art. 100 EEG, hoewel sommige auteurs verwachtten dat dat nog steeds zou kunnen gebeuren.[5] Art. 100A EEG werd wel intensief gebruikt voor het vaststellen van milieurichtlijnen. Dit had waarschijnlijk voor een

4 Verklaring van de Raad van de Europese Gemeenschappen en van de Vertegenwoordigers van de Regeringen der Lidstaten, in het kader van de Raad bijeen op 22 november 1973 betreffende een actieprogramma van de Europese Gemeenschappen inzake het milieu, *PbEG* 1973, C 112/1.

5 Zie bijvoorbeeld Jans 1988, p. 172.

deel te maken met de besluitvormingsprocedure. Op grond van art. 100A EEG konden besluiten namelijk met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, in samenwerking met het Europees Parlement, genomen worden, terwijl bij art. 100 EEG en bij art. 130S EEG unanimiteit vereist was. Bovendien bevatte art. 100A EEG in lid 3 een verwijzing naar milieubescherming, waardoor het logischer was milieurichtlijnen op dat artikel te baseren dan op art. 100 EEG.
Opvallend is dat de EEG bij de inwerkingtreding van de Europese Akte, waarbij voor het eerst specifieke bevoegdheden op milieuterrein werden toegekend aan de Gemeenschap, al toe was aan het Vierde Milieuactieprogramma.[6] Dit toont nogmaals aan dat milieubescherming als een doelstelling van de Gemeenschap beschouwd werd, ruim voordat de EG formele bevoegdheden kreeg op dat terrein. De materiële gevolgen van de Europese Akte zijn dan ook beperkt, aangezien het EEG-Verdrag daarvoor ook al voldoende mogelijkheden bevatte om milieumaatregelen te nemen en de besluitvormingsprocedures niet fundamenteel zijn veranderd. Belangrijker dan dat is echter dat milieubescherming een duidelijke, zelfstandige plaats kreeg toebedeeld in het Verdrag en het belang ervan daarmee werd benadrukt.[7]

Door het Verdrag van Maastricht (1992) kreeg milieubescherming ook een plaats in de artikelen 2 en 3 EG over de doelstellingen van de Gemeenschap (thans art. 3 lid 3 VEU en art. 4 lid 2 sub e VWEU). Bovendien konden de meeste besluiten op basis van art. 130S EEG (thans art. 191 VWEU, voorheen art. 175 EG) via de samenwerkingsprocedure (art. 252 EG, vervallen na het Verdrag van Lissabon) genomen worden. Hierdoor was in de Raad geen eenparigheid meer vereist, maar volstond een gekwalificeerde meerderheid. Besluiten op basis van art. 100A EEG konden na het Verdrag van Maastricht via de codecisieprocedure (art. 251 EG, thans de 'gewone wetgevingsprocedure' van art. 294 VWEU) worden genomen, waarbij de Raad ook met gekwalificeerde meerderheid besluit. Door de geringe verschillen in de besluitvormingsprocedures tussen art. 100A en art. 130S EEG verdween een reden om milieurichtlijnen op art. 100A EEG te baseren. Toch werd dit nog steeds regelmatig gedaan. Het gebruik van de artikelen 100 en later 100A EEG in de begintijd van het Europese milieurecht was dan ook in veel gevallen een logische en terechte keuze. Veelal kunnen milieudoelen nu eenmaal het best worden bereikt door de harmonisatie van producteisen, en daarvoor zijn de huidige

6 EEG Vierde Milieuactieprogramma (1987-1992), COM(1986)485, *PbEG* 1987, C 70/3.
7 Zie hierover uitgebreider Jans 1988.

artikelen 114 en 115 VWEU (voorheen resp. art. 95 en art. 94 EG) het meest geschikt. Ook nu er een specifieke rechtsgrondslag voor milieu bestaat, met dezelfde besluitvormingsprocedure, wordt daarom nog regelmatig teruggevallen op art. 114 VWEU.
Het Verdrag van Amsterdam (1997) heeft het integratiebeginsel een prominentere plaats in het Verdrag gegeven: tegenwoordig staat al in art. 6 EG, tussen de andere beginselen en doelstellingen van de Gemeenschap, dat de eisen inzake milieubescherming geïntegreerd moeten worden in het beleid van de Gemeenschap op andere terreinen. Verder werden in art. 95 EG regels opgenomen over het gebruik van afwijkende nationale bepalingen als de Gemeenschap een harmonisatiemaatregel heeft vastgesteld, en kon besluitvorming op basis van art. 175 EG voortaan ook via de codecisieprocedure plaatsvinden. Daarnaast heeft bij het Verdrag van Amsterdam de hernummering van de verdragsartikelen plaatsgevonden. In het vervolg zal ik dan ook in principe naar de huidige nummering verwijzen. Als de oude nummering is bedoeld, wordt dat aangegeven. Verwijzingen naar het EEG-Verdrag impliceren de oude nummering, terwijl bij het EG-Verdrag de nieuwe nummering wordt gebruikt, tenzij anders wordt aangegeven.
Het Verdrag van Nice (2001) heeft geen noemenswaardige gevolgen gehad voor de bevoegdheden en besluitvormingsprocedures omtrent milieurichtlijnen.

2.2.2 Het Verdrag van Lissabon

Vanwege de uitbreiding van de Europese Unie was een grondige herziening van de Europese verdragen nodig. Dit is al bij het Verdrag van Nice vastgelegd. Het bleek echter moeilijk om tot overeenstemming te komen. Via een conventie is in eerste instantie een ‘Grondwet voor Europa’ vastgesteld. Doordat Frankrijk en Nederland echter in referenda tegen dit verdrag stemden, kon het niet in werking treden. Daarna is gewerkt aan een gewijzigde tekst. Dit heeft geleid tot het Verdrag van Lissabon, dat op 13 december 2007 is ondertekend. Ook hierbij is de ratificatie echter moeizaam verlopen. Nederland en Frankrijk hebben geen referendum gehouden, maar in Ierland is het Verdrag in een eerste referendum afgewezen. In het tweede Ierse referendum is het Verdrag alsnog goedgekeurd. Op 3 november 2009 heeft Tsjechië als laatste het Verdrag geraticifeerd. Vervolgens is het Verdrag op 1 december 2009 in werking getreden.
Het Verdrag van Lissabon heeft de bestaande verdragen gewijzigd. Dit heeft geleid tot het Verdrag betreffende de Europese Unie, met voornamelijk constitutioneel recht en de vroegere tweede pijler, en het Verdrag betreffende de werking van de

Europese Unie (VWEU). Dit laatste verdrag bevat het materiële recht, inclusief de vroegere derde pijler.
In de titel over het milieu zijn alleen enkele kleine technische aanpassingen aangebracht in de verwijzingen naar nieuwe besluitvormingsprocedures. Inhoudelijk heeft deze wijziging slechts beperkte gevolgen. De artikelen zijn overigens wel hernummerd tot art. 191-193. Artikel 94 en 95 zijn omgedraaid, maar ook niet fundamenteel gewijzigd. De belangrijkste veranderingen betreffen de besluitvormingsprocedure, zoals de stemmenweging bij gekwalificeerde meerderheid, en andere institutionele aspecten zoals de samenstelling van de Commissie, waarin niet meer elke lidstaat vertegenwoordigd zal zijn.[8] Bovendien wordt er bij de rechtshandelingen een onderscheid gemaakt tussen wetgevingshandelingen en niet-wetgevingshandelingen, oftewel aan de Commissie gedelegeerde handelingen (art. 289 en 290 VWEU). Uitvoeringshandelingen worden in principe door de lidstaten vastgesteld (art. 291 VWEU). Voor het Europese milieurecht heeft dit vermoedelijk weinig gevolgen. Er werd al regelmatig gebruikgemaakt van gedelegeerde wetgeving, deze is alleen duidelijker herkenbaar in de nieuwe structuur.

2.2.3 De eerste bepalingen van Europees milieurecht

Hoewel in het oprichtingsverdrag van de Europese Economische Gemeenschap geen bepalingen over milieubescherming waren opgenomen, zoals hiervoor reeds is besproken, bleek er in de praktijk toch al snel behoefte te bestaan aan een communautair milieubeleid. Naast een overzicht van de ontwikkeling van het milieurecht in het EG-Verdrag en het Werkingsverdrag, is het ook interessant om na te gaan op welke terreinen als eerste Europese milieuregelgeving tot stand kwam. Dit geeft namelijk een beeld van het toenemende belang dat werd gehecht aan milieubescherming. In eerste instantie werden met name harmonisatiemaatregelen genomen, die van belang waren voor de totstandkoming van de interne markt. Later werden echter ook maatregelen genomen die niet of nauwelijks verband hielden met de interne markt, zoals regels over water- en luchtbescherming.
Naast de bevordering van de economische ontwikkeling, via de totstandkoming van een interne markt, bleek het namelijk nodig om ook regels te stellen die de duurzaamheid van deze ontwikkeling konden garanderen. Met het ontstaan van vrij

8 Zie voor een beknopt overzicht van het Verdrag van Lissabon Van Ooik 2008 en voor een overzicht van rechtshandelingen Van den Brink 2008.

verkeer bestond bijvoorbeeld het risico dat geconcurreerd zou worden op milieuregels. Voor bedrijven is het immers aantrekkelijk en kostenbesparend als zij niet aan strenge milieueisen hoeven te voldoen. Dit zou kunnen leiden tot verplaatsing van vervuilende bedrijven naar de lidstaat met de minst strenge regels, wat onwenselijk is. Daarnaast zouden verstoringen van de interne markt kunnen optreden als milieuonvriendelijke producten in de ene lidstaat wel en in de andere niet worden toegelaten.
In 1973 kreeg milieubeleid dan ook een plaats binnen de EEG, in de vorm van het eerste milieuactieprogramma.[9] Dit was een uitvloeisel van de Europese Top in Parijs in 1972, waarbij voor het eerst gewezen werd op het belang van een gemeenschappelijk milieubeleid.[10] In het actieprogramma werd verwezen naar het toenmalige art. 2 EEG, dat weliswaar milieubescherming niet als doelstelling bevatte, maar de Gemeenschap wel als taak toewees om 'een harmonische ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap alsmede een gestadige en evenwichtige expansie te bevorderen'. Volgens de verklaring was 'de verwezenlijking van die taak ondenkbaar zonder een doeltreffende bestrijding van de vervuiling en hinder, noch zonder kwalitatieve verbetering van het bestaan en bescherming van het milieu'. De verklaring gaat zelfs nog verder: 'Overwegende derhalve dat de verbetering van de kwaliteit van het bestaan en de bescherming van het natuurlijk milieu tot de *voornaamste taken van de Gemeenschap* behoren en dat daarom een communautair milieubeleid ten uitvoer moet worden gelegd' (cursivering van mij, BB). De ruime uitleg van de taakstelling van de Gemeenschap leidde er dus zelfs toe dat het milieubeleid meteen tot een van de voornaamste taken van de Gemeenschap werd gebombardeerd, ook al kende het Verdrag de Gemeenschap geen expliciete bevoegdheden toe op dit terrein.

De eerste milieurichtlijnen hadden met name betrekking op gevaarlijke stoffen en werden gebaseerd op art. 100 EEG.[11] Daarnaast werd al in de vroege jaren zeventig een aantal harmonisatierichtlijnen over motorvoertuigen aangenomen, eveneens gebaseerd op art. 100 EEG.[12] Deze richtlijnen stellen grenzen aan de toelaatbare luchtverontreiniging en het geluidsniveau van motoren en uitlaten.

---

9 Verklaring van de Raad van de Europese Gemeenschappen en van de Vertegenwoordigers van de Regeringen der Lidstaten, in het kader van de Raad bijeen op 22 november 1973 betreffende een actieprogramma van de Europese Gemeenschappen inzake het milieu, *PbEG* 1973, C 112/1.
10 *Bulletin EG* 1972, nr. 10, p. 21 en Jans & Vedder 2008, p. 3.
11 Met name Richtlijn 67/548 en diverse wijzigingen daarvan en Richtlijn 76/769.
12 Bijvoorbeeld de richtlijnen 70/157, 70/220, 72/306 en 74/290.

Vanaf halverwege de jaren zeventig werden ook richtlijnen aangenomen waarbij de milieudoelstelling duidelijker en de invloed op de interne markt beperkter was. Deze gingen in eerste instantie met name over afval en water. Deze richtlijnen hadden naast een harmoniserende werking een bredere doelstelling van milieubescherming. Daarom werd in deze gevallen gekozen voor een combinatie van art. 100 met art. 235 EEG (de rechtsgrondslag voor onvoorziene gevallen die niet in het Verdrag zijn geregeld, art. 352 VWEU / art. 308 EG).
De eerste richtlijn waarbij voor deze dubbele constructie werd gekozen, was Richtlijn 75/439 over afgewerkte olie. In de preambule van deze richtlijn wordt verwezen naar milieubescherming als een van de doelstellingen van de Gemeenschap. Dit laatste is opvallend, aangezien dit niet op het Verdrag gebaseerd kon worden. Het geeft aan dat de lidstaten in die periode al wel van mening waren dat de Gemeenschap een rol moest spelen bij milieubescherming, ook al had het nog geen plaats gekregen in het Verdrag.
Bij de eerste milieurichtlijnen werd wel in procedures bij het Hof van Justitie aangevoerd dat de Gemeenschap niet bevoegd zou zijn om die maatregelen te treffen. Zolang er voldoende verband was met de interne markt, konden volgens het Hof op basis van art. 100 EEG echter wel degelijk ook milieubeschermingsmaatregelen worden genomen.[13]
In 1985 stelde het Hof vast, dat de bescherming van het milieu 'één van de wezenlijke doelstellingen van de Gemeenschap' is.[14] Richtlijn 75/439 over afgewerkte olie kon daarom beperkingen stellen aan de concurrentie en het vrije verkeer, mits deze beperkingen evenredig en niet discriminerend waren. Gelet op het feit dat het EEG-Verdrag toen nog geen enkele verwijzing naar milieubescherming bevatte, was dit een vrij voortvarende uitspraak. Pas twee jaar later, bij de inwerkingtreding van de Europese Akte, kreeg de Gemeenschap expliciet een bevoegdheid op het terrein van milieu. Dit soort uitspraken was echter wel nodig om de ontwikkeling van het EG-milieurecht mogelijk te maken. De richtlijnen op basis van het huidige art. 115 VWEU (art. 94 EG) konden sowieso in stand blijven, aangezien zij een duidelijke harmoniserende werking hebben. De richtlijnen die (mede) op het huidige art. 352 VWEU (art. 308 EG) gebaseerd waren, hadden echter in sommige gevallen mogelijk vernietigd kunnen worden. Dat artikel kan immers alleen gebruikt worden om maatregelen vast te stellen, die noodzakelijk zijn om een van de doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken. Voor 1987 kon milieube-

13 Zaken 91/79 en 92/79, *Commissie / Italië*, beide r.o. 4 en 8.
14 Zaak 240/83, *ADBHU*, r.o. 12-14.

scherming niet op basis van het Verdrag tot die doelstellingen gerekend worden. In de *ADBHU*-uitspraak van 1985 heeft het Hof echter bepaald dat dit wel degelijk een doelstelling van de Gemeenschap was, waarna dit in 1987 ook in het Verdrag is vastgelegd.
Zoals eerder vermeld, was tot 1987 voor alle milieurichtlijnen (zowel op basis van art. 115 als op basis van art. 352 VWEU) unanimiteit vereist. Pas vanaf 1987 konden richtlijnen op grond van art. 114 VWEU (art. 95 EG) met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen worden aangenomen. Voor richtlijnen op basis van art. 192 VWEU (art. 175 EG) is dit pas mogelijk sinds 1993, vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht. Dit betekent dat de lidstaten voor 1987 kennelijk instemden met het gebruik van de bevoegdheden van de Gemeenschap om milieumaatregelen te nemen, aangezien zelfs een enkel land de besluitvorming had kunnen blokkeren.

2.2.4 De internationale dimensie

Een deel van het Europese milieurecht wordt beïnvloed door het internationale recht. Lidstaten en in sommige gevallen ook de EU (voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon de EG) zijn partij bij diverse internationale milieuverdragen. Met de hieruit voortvloeiende verplichtingen moet rekening gehouden worden bij het vaststellen van Europese regels over deze onderwerpen. Voor luchtkwaliteit zijn bijvoorbeeld het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand[15] van de UN/ECE uit 1979 en het bijbehorende Göteborg Protocol[16] uit 1999 van belang. De normen voor luchtkwaliteit zijn mede gebaseerd op normen van de WHO in verband met de menselijke gezondheid. Op het gebied van water zijn onder andere het OSPAR-Verdrag[17] en het Verdrag van Helsinki[18] van belang. Bij natuur zijn onder andere het Verdrag van Bonn[19] en het Verdrag

15 Trb. 1980, 21 en 159.
16 Trb. 2000, 66.
17 Voluit: Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan, Trb. 1992, 16, 141 en Trb. 1993, 16.
18 Voluit: Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren, Trb. 1992, 199.
19 Voluit: Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, Trb. 1981, 145 en Trb. 1981, 6; zie <www.cms.int>.

van Bern[20] van belang, terwijl bij afval het Verdrag van Basel[21] en regelgeving van de OESO[22] in acht genomen moeten worden.
Deze opsomming is niet uitputtend: ook op andere beleidsterreinen spelen internationale verplichtingen een rol, terwijl op de genoemde terreinen niet alleen de vermelde verdragen van belang zijn.

2.2.5 Milieu en vrij verkeer

Op het terrein van milieubescherming is in principe geen sprake van volledige harmonisatie. Milieubescherming is immers geen exclusieve bevoegdheid van de EU, maar een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten. Er is dan ook geen sprake van een gemeenschappelijk milieubeleid, zoals bijvoorbeeld bij handel en landbouw wel het geval is.[23] Niet op alle onderdelen van het milieu zijn dus communautaire maatregelen genomen. Op de niet-geharmoniseerde deelterreinen mogen lidstaten eigen maatregelen treffen. Hiervoor is met name nog ruimte op het terrein van bodembescherming en ruimtelijke ordening. Dit laatste terrein valt niet onder het enge begrip 'milieu', maar wel onder de Engelse term 'environmental law'. Wanneer wel communautaire maatregelen zijn genomen, staat het de lidstaten in principe vrij om verdergaande maatregelen te nemen. Art. 193 VWEU (art. 176 EG) bevat deze mogelijkheid voor maatregelen die gebaseerd zijn op art. 192 VWEU (art. 175 EG). Bij richtlijnen op basis van art. 114 VWEU (art. 95 EG) is er ook een mogelijkheid om verdergaande nationale maatregelen te handhaven of te treffen (art. 114 lid 4 en 5 VWEU / art. 95 lid 4 en 5 EG), maar deze maatregelen moeten wel worden goedgekeurd door de Commissie. Hiervoor gelden vrij strenge voorwaarden.[24]
Er zijn grenzen aan de vrijheid van lidstaten om nationale maatregelen te nemen. Deze maatregelen mogen niet in strijd komen met het EG-Verdrag en secundaire EG-regelgeving. Uit het Werkingsverdrag zijn in dit kader de artikelen 34-36 VWEU (art. 28-30 EG) over non-tarifaire belemmeringen van het vrij verkeer van goederen de meest relevante bepalingen. Voor een uitgebreide bespreking van deze

20 Voluit: Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefmilieu in Europa, Trb. 1979, 175 en Trb. 1980, 60.
21 Voluit: Verdrag inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen, Trb. 1990, 12; zie <www.ban.org>.
22 Zie <www.oecd.org>.
23 Vergelijk hiervoor art. 3 lid 1 sub l EG met art. 3 lid 1 sub b en e EG.
24 Zie hierover Sevenster 2000.

artikelen en de gevolgen ervan verwijs ik naar andere literatuur.[25] Nu de artikelen ten opzichte van het EG-Verdrag ongewijzigd zijn gebleven, kan ervan worden uitgegaan dat de betekenis onveranderd is en de jurisprudentie dienaangaande nog steeds van belang is.

Kort gezegd zijn volgens art. 34 VWEU kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten verboden. Met name de maatregelen van gelijke werking zijn in dit kader van belang, aangezien van kwantitatieve invoerbeperkingen tussen de lidstaten al jaren geen sprake meer is. Het Hof heeft dit begrip in het arrest *Dassonville* zeer ruim uitgelegd: iedere handelsregeling van de lidstaten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren, is een maatregel van gelijke werking.[26] Art. 35 VWEU bevat een vergelijkbaar verbod, maar dan voor uitvoerbeperkingen. In de praktijk zijn deze veel minder vaak aan de orde dan invoerbeperkingen.

Op de verboden van art. 34 en 35 VWEU zijn wel uitzonderingen mogelijk. Art. 36 VWEU geeft een limitatieve lijst van rechtvaardigingsgronden voor in- en uitvoerbeperkingen. Voor milieubescherming is van belang dat beperkingen gerechtvaardigd kunnen worden uit hoofde van bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten. Deze beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten zijn. Omdat art. 36 VWEU een uitzondering is op een van de basisbeginselen van de Gemeenschap, het vrije verkeer van goederen, legt het Hof van Justitie deze gronden vrij restrictief uit. Beperkingen van het handelsverkeer kunnen alleen op grond van art. 36 VWEU gerechtvaardigd worden, als de belemmering wordt opgeworpen vanwege niet-economische doeleinden.

Naast art. 36 VWEU is in de rechtspraak van het Hof een tweede set uitzonderingen ontwikkeld. Het gaat hierbij om de zogenoemde 'rule of reason'. In het arrest *Cassis de Dijon* overwoog het Hof: 'Belemmeringen van het intracommunautaire verkeer als gevolg van dispariteiten van de nationale wettelijke regelingen op de verhandeling der betrokken producten, moeten worden aanvaard voor zover dringende behoeften, onder meer verband houdend met de doeltreffendheid der fiscale controles, de bescherming van de volksgezondheid, de eerlijkheid der

25 Zie voor een algemene toelichting op de regels omtrent het vrije verkeer van goederen bijvoorbeeld Craig & De Búrca 2008, hoofdstuk 18 en 19 en voor uitgebreidere informatie over de verhouding tussen milieu en vrij verkeer bijvoorbeeld Jans, Sevenster & Vedder 2000, hoofdstuk 6.

26 Zaak 8/74, *Dassonville*, r.o. 5.

handelstransacties en de bescherming van consumenten, ze noodzakelijk maken.'[27] Deze uitzondering mag echter alleen worden toegepast als een gemeenschappelijke regeling op het betreffende terrein ontbreekt en als de regeling zonder onderscheid van toepassing is op binnenlandse en ingevoerde producten en evenredig is. Als er maatregelen mogelijk zijn die de intracommunautaire handel minder belemmeren, moet daarvoor gekozen worden.

In de zaak *Deense flessen* heeft het Hof aan de niet-limitatieve opsomming uit *Cassis de Dijon* ook de bescherming van het milieu toegevoegd.[28] Dit betekent dat ook vanwege redenen van milieubescherming via de rule of reason uitzonderingen op het vrije verkeer van goederen gemaakt kunnen worden.

Een recent voorbeeld van een nationale maatregel ter bescherming van het milieu, die in strijd was met het vrije verkeer van goederen, was een Oostenrijks rijverbod voor vrachtwagens.[29] Omdat in een bepaald gebied in Oostenrijk de grenswaarden voor luchtkwaliteit werden overschreden, werd een rijverbod voor vrachtwagens op een doorgaande snelweg tussen Duitsland en Italië ingesteld. Het algehele rijverbod voor vrachtwagens was een belemmering voor het vrije verkeer van goederen tussen Duitsland en Italië, aangezien producenten en vervoerders, op zeer korte termijn, een rendabele alternatieve vervoersmogelijkheid moesten zoeken. De vraag was echter of deze belemmering gerechtvaardigd kon worden ter bescherming van het milieu. Het Hof was van oordeel dat Oostenrijk, hoewel het bevoegd was om maatregelen te nemen ter verbetering van de luchtkwaliteit, onvoldoende had aangetoond waarom deze maatregel noodzakelijk was en niet volstaan kon worden met een minder vergaande maatregel. Alternatieven konden bijvoorbeeld zijn een nachtelijk rijverbod, een snelheidsbeperking of tolheffing. Omdat de maatregel niet evenredig was, was het rijverbod in strijd met het vrije verkeer van goederen.

Uitvoerbeperkingen komen vooral aan de orde met betrekking tot afvalstoffen. Het bouwen van afvalverwerkingsinstallaties is zeer kostbaar. Om de exploitatie rendabel te houden verbieden lidstaten soms de export van afvalstoffen. Op die manier zijn afvalinstallaties verzekerd van een bepaalde hoeveelheid afvalstoffen. Een dergelijke beperking is echter al snel in strijd met het vrije verkeer.[30] Zuiver

27 Zaak 120/78, *Cassis de Dijon*, r.o. 8.
28 Zaak 302/86, *Commissie / Denemarken (Deense flessen)*, r.o. 9.
29 Zaak C-320/03, *Commissie / Oostenrijk*.
30 Zaak C-203/96, *Dusseldorp* en zaak C-324/99, *DaimlerChrysler*.

economische overwegingen kunnen immers geen rechtvaardiging vormen voor een belemmering van het vrije verkeer van goederen.[31]
Naast art. 34-36 VWEU zijn ook art. 30 VWEU (art. 25 EG) over tarifaire belemmeringen van het vrije goederenverkeer en art. 110 VWEU (art. 90 EG) over binnenlandse belastingen in dit kader van belang. Deze beperking betekent dat nationale wetgeving niet in strijd mag zijn met geharmoniseerde Europese wetgeving, ook niet als die een ander doel heeft dan milieubescherming.

Een interessante zaak over het nemen van verdergaande maatregelen bij een richtlijn op grond van art. 114 VWEU (art. 95 EG) is de zaak tussen Nederland en de Commissie over het verplicht stellen van roetfilters op dieselvoertuigen.[32] Om te kunnen voldoen aan de eisen uit de luchtkwaliteitsrichtlijnen wilde Nederland het gebruik van roetfilters bij dieselvoertuigen verplicht stellen. Dit zou helpen om de hoeveelheid fijnstof te verminderen. Dit zou echter in afwijking zijn van Richtlijn 98/69. De Commissie was van mening dat er zich in Nederland geen specifiek probleem voordeed en wilde daarom deze afwijking niet toestaan. Het Gerecht van Eerste Aanleg ging daarin mee en was erg streng in de beoordeling of van een specifiek probleem voor Nederland sprake is. De A-G stelde in de beroepsprocedure bij het Hof van Justitie minder strenge eisen en meende dat er ook sprake kan zijn van een specifiek probleem als dit niet uniek is voor de lidstaat die zich hierop beroept. Het Hof ging vooral in op de vraag of het Gerecht alle relevante wetenschappelijke gegevens bij zijn oordeel heeft betrokken. Zowel de Commissie als het Gerecht heeft een rapport van TNO over 2004 buiten beschouwing gelaten. Hierdoor was een goed oordeel over de situatie in Nederland en het bestaan van een specifiek probleem niet mogelijk. Op basis daarvan vernietigde het Hof de uitspraak van het Gerecht en verklaarde het de beschikking van de Commissie nietig. Die zou daarom een nieuw besluit moeten nemen op het verzoek van Nederland. Sinds september 2009 geldt er echter al een Europese verplichting om nieuwe typen dieselauto's van een roetfilter te voorzien, en vanaf 2011 geldt die verplichting voor alle nieuwe dieselauto's, ook van bestaande typen. Als Nederland nu alsnog toestemming zou krijgen van de Commissie zou dat dus weinig tijdwinst meer opleveren.

31 Zaak C-203/96, *Dusseldorp*, r.o. 43-44.
32 Zaak T-182/06 en zaak C-405/07 P, beide *Nederland / Commissie*.

2.3 ONDERWERPEN VAN EUROPEES MILIEURECHT

Een korte omschrijving van de verschillende deelterreinen van het Europese milieurecht dient om inzicht te verschaffen in de breedte van dit beleidsterrein en als basis voor de selectie van richtlijnen die nader onderzocht worden.
Het Europese milieurecht is zeer breed en omvat ook water en natuur. Het is dus beter te vergelijken met het Nederlandse omgevingsrecht dan met het nationale milieurecht. De Commissie onderscheidt zelf zeventien beleidsterreinen binnen het directoraat-generaal (DG) Milieu.[33] Handboeken en websites over Europees milieurecht gebruiken elk een eigen indeling,[34] maar daaruit zijn wel de belangrijkste beleidsterreinen te destilleren. Dit zijn water, lucht, afval, natuur, milieugevaarlijke stoffen en geluid. Naast deze sectorale gebieden is er ook een aantal horizontale milieurichtlijnen. Deze richtlijnen hebben werking door het hele milieurecht heen, zoals de IPPC-richtlijn[35] en de Richtlijn Milieuaansprakelijkheid.[36]
De meeste besluiten in het Europese milieurecht hebben de vorm van een richtlijn. Er bestaan zo'n vierhonderd milieurichtlijnen.[37] Deze richtlijnen zijn grotendeels technisch van karakter en betreffen wijzigingen van eerdere richtlijnen, zoals een aanpassing aan de stand der techniek of een aanpassing vanwege de toetreding van nieuwe lidstaten. Andere richtlijnen, zoals de richtlijnen over gevaarlijke stoffen[38] en over gewasbeschermingsmiddelen,[39] zijn via wijzigingsrichtlijnen keer op keer uitgebreid met nieuwe stoffen. Sommige milieurichtlijnen zijn inmiddels ingetrokken en vervangen door nieuwe richtlijnen. Uiteindelijk wordt de kern van het Europese milieurecht gevormd door ongeveer veertig richtlijnen.
Overigens werkt de Europese Unie van oudsher niet met geconsolideerde teksten, zoals bijvoorbeeld in Nederland. Hier wordt een wetswijziging verwerkt in de bestaande wet en kan daarna met een complete tekst gewerkt worden. Bij Europese richtlijnen ligt dat vaak anders. Om de MER-richtlijn te vinden, moet zowel de basisrichtlijn 85/337 bekeken worden, als de wijzigingsrichtlijnen 97/11 en 2003/35. Er is daarnaast wel een geconsolideerde versie, maar die is moeilijker te vinden en niet officieel. Het zoeken op nummer 85/337 levert een verouderde tekst

33 <http://ec.europa.eu/environment/policy_en.htm>.
34 Zie bijvoorbeeld Krämer 2003, Jans & Vedder 2008, Jans, Sevenster & Vedder (red.) 2000 en de website European environmental law van het Asser Instituut, <www.eel.nl>.
35 Richtlijn 96/61.
36 Richtlijn 2004/35.
37 Zie paragraaf 1.6.2 voor een uitleg van het begrip 'milieurichtlijn' voor dit onderzoek.
38 Richtlijn 67/548 en Richtlijn 76/769.
39 Richtlijn 91/414.

op. Het is dus altijd van groot belang om na te gaan of een richtlijn is gewijzigd en welke artikelen nog gelden. De laatste jaren worden wel steeds meer oude richtlijnen ingetrokken en vervangen door geconsolideerde versies.[40] Dit komt de overzichtelijkheid ten goede, maar ook hierbij is van belang dat de juiste versie wordt geraadpleegd en niet de oude, ingetrokken richtlijn.
In dit hoofdstuk orden ik de milieurichtlijnen op twee manieren. In deze paragraaf heb ik een indeling gemaakt naar deelterrein. In paragraaf 2.4 volg ik de indeling die de EU gebruikt in het Repertorium. Daarbij leg ik uit wat die indeling inhoudt en hoe deze tot stand komt.

2.3.1 Deelterreinen

De belangrijkste deelterreinen binnen het Europese milieurecht zijn water, lucht, afval, natuur, milieugevaarlijke stoffen, geluid en overig/horizontaal. Een deel van de richtlijnen valt in meerdere categorieën, als zij betrekking hebben op twee sectoren. Voorbeelden hiervan zijn de richtlijn over lozing van gevaarlijke stoffen in het aquatisch milieu[41] en de richtlijn over luchtverontreiniging door verbranding van afval.[42] Een verklaring hiervoor is dat sommige sectoren uitgaan van de bron van vervuiling (afvalstoffen, milieugevaarlijke stoffen, geluid), terwijl in andere sectoren juist het effect van vervuiling op een onderdeel van het milieu centraal staat (water, lucht).[43] Als een richtlijn dan de effecten van een vervuilingsbron op een onderdeel van het milieu reguleert, valt die richtlijn in twee categorieën.
Gezien de grote hoeveelheid milieurichtlijnen zal ik hier geen volledig overzicht geven. Onderstaande indeling is vooral bedoeld om een indruk te geven van de verschillende deelterreinen en het aantal regelingen per gebied. De belangrijkste richtlijnen worden uiteraard wel genoemd. Het doel van deze paragraaf is om een overzicht te geven van de belangrijkste richtlijnen en de daarin gebruikte instrumenten. Aan de hand van deze informatie worden in hoofdstuk 3 de richtlijnen geselecteerd die nader onderzocht worden. Deze richtlijnen moeten een voldoende breed beeld geven van de verschillende deelterreinen, juridische instrumenten en periodes in regelgeving.

---

40 Voorbeelden zijn Richtlijn 2006/11 ter vervanging van Richtlijn 76/464 over lozingen in het aquatisch milieu en Richtlijn 2006/12 ter vervanging van de Afvalstoffenrichtlijn 75/442.
41 Richtlijn 76/464, inmiddels vervangen door Richtlijn 2006/11.
42 Richtlijn 2000/76.
43 Zie uitgebreider over het onderscheid tussen een brongericht sturingskader en een effectgericht sturingskader het proefschrift van Biezeveld uit 2002.

De richtlijnen hebben zeer uiteenlopende karakters. Naast een aantal belangrijke hoofdrichtlijnen zijn er talloze wijzigingsrichtlijnen die slechts een aanpassing aan de stand der techniek, of de regels voor het omgaan met een specifieke stof bevatten. Hoewel deze regels ook van belang zijn voor de bescherming van het milieu, is de impact en bekendheid ervan toch vele malen kleiner dan die van bijvoorbeeld de Vogelrichtlijn[44] of de MER-richtlijn,[45] die op veel meer gevallen van toepassing zijn.

In de jaren zeventig en tachtig waren milieurichtlijnen met name sectoraal. Er werden vrij specifieke regels gesteld op het gebied van afval, lucht- en waterverontreiniging, geluidshinder, natuurbehoud en gevaarlijke stoffen. In de tweede helft van de jaren tachtig en in de jaren negentig kwamen meer horizontale richtlijnen tot stand die integraal op het milieu van toepassing waren.[46] Denk hiervoor bijvoorbeeld aan Richtlijn 85/337 over de milieueffectrapportage, Richtlijn 90/313 over toegang tot milieu-informatie en de IPPC-richtlijn 96/61. Deze ontwikkeling duidt op een poging om meer samenhang aan te brengen in de milieuregelgeving. Zowel de MER- als de IPPC-richtlijn leidt ertoe dat beter gekeken wordt naar de gevolgen van bepaalde projecten en inrichtingen voor het gehele milieu. Dit is een duurzamere aanpak dan bijvoorbeeld het stellen van grenzen aan de luchtverontreiniging, als dat onmiddellijk tot een verschuiving naar meer lozingen in het oppervlaktewater leidt.

2.3.2 Algemeen

Bij het maken van een indeling blijft er altijd een aantal richtlijnen over dat niet goed in één van de categorieën te plaatsen is. Deze richtlijnen zijn weer in twee groepen te verdelen: sommige richtlijnen zijn als het ware horizontaal, doordat zij een werking door alle sectoren heen hebben. Andere richtlijnen vormen echt een restcategorie. Zij zijn niet horizontaal, maar passen ook niet goed in de andere categorieën.

De horizontale richtlijnen werken door alle sectoren heen en hebben als voornaamste doel het voorzien in een hoog niveau van milieubescherming. Daarbij wordt in horizontale richtlijnen geen onderscheid gemaakt tussen bescherming van water, lucht, natuur of bodem. Regels over vergunningverlening, milieuaansprakelijkheid of toegang tot milieu-informatie zijn dus van toepassing in alle sectoren.

---

44 Richtlijn 79/409.
45 Richtlijn 85/337.
46 Lavrysen 2001, p. 271.

Het gaat hierbij onder andere om de MER-richtlijn[47] en de Richtlijn Strategische Milieubeoordeling,[48] de Seveso-richtlijnen,[49] de IPPC-richtlijn,[50] de Richtlijn Milieuaansprakelijkheid[51] en de Richtlijn Milieu-informatie.[52]
In een MER moet aandacht worden besteed aan alle milieugevolgen van een plan of project, voor zowel bodem, lucht, water als natuur en vanuit alle bronnen. Ook de richtlijnen over toegang tot milieu-informatie[53] vallen in deze categorie. Op grond van deze richtlijnen moet informatie over allerlei onderdelen van het milieu toegankelijk zijn. De IPPC-richtlijn[54] is eveneens een horizontale richtlijn. Die geeft namelijk regels voor de integrale benadering van vervuiling door grotere industriële inrichtingen, of installaties in de terminologie van deze richtlijn. De bedoeling van deze richtlijn is juist om te voorkomen dat bijvoorbeeld wegens strenge regels voor lozingen extra veel luchtverontreiniging of bodemvervuiling plaatsvindt, en om integraal de minst milieubelastende oplossingen te zoeken.
De horizontale richtlijnen zijn tamelijk uiteenlopend, maar opvallend is in elk geval dat deze richtlijnen vaak vooral procedurele eisen stellen en minder inhoudelijke normen bevatten. De IPPC-richtlijn bevat naast procedurele eisen ook normatieve uitgangspunten om emissiegrenswaarden mee te berekenen (zie paragraaf 2.7.3).
De restgroep bevat nog uiteenlopender richtlijnen dan de horizontale groep. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om overgangsmaatregelen voor nieuwe lidstaten (en bij de hereniging van Duitsland), om regels over veiligheid van inrichtingen (de zogenaamde Seveso-richtlijnen) en voor het vervoer van gevaarlijke goederen, en om de energieprestatie van producten en gebouwen.

2.3.3 Water

Water is een van de eerste sectoren van het milieu waarin de EG regels stelde. Al in de tweede helft van de jaren zeventig werden er milieukwaliteitseisen gesteld aan water voor verschillende doeleinden, zoals drinkwater, zwemwater, schelpdierwater en viswater. Ook is er een aantal richtlijnen dat emissiegrenzen stelt aan de

47 Richtlijn 85/337, zoals gewijzigd door Richtlijn 97/11.
48 Richtlijn 2001/42.
49 Richtlijn 82/501, gewijzigd door Richtlijn 87/216 en Richtlijn 88/610 en vervangen door Richtlijn 96/82.
50 Richtlijn 96/61.
51 Richtlijn 2004/35.
52 Richtlijn 90/313, vervangen door Richtlijn 2003/4.
53 Richtlijn 90/313, vervangen door Richtlijn 2003/4.
54 Richtlijn 96/61.

lozingen van bepaalde gevaarlijke stoffen in het (grond)water, het verwerken van stedelijk afvalwater en het gebruik van bijvoorbeeld bestrijdingsmiddelen en meststoffen. Deze middelen kunnen via de bodem in het grondwater terechtkomen. In totaal zijn er ongeveer 25 waterrichtlijnen. De belangrijkste vormen van regulering zijn milieukwaliteitseisen en emissiegrenswaarden. De richtlijnen bevatten ook regels over meetmethoden en rapportageverplichtingen van de lidstaten aan de Commissie. Op grond van de waterkwaliteitsrichtlijnen zijn lidstaten regelmatig veroordeeld vanwege het niet voldoen aan de vereiste waterkwaliteit. Uit die rechtspraak blijkt dat de grenswaarden resultaatsverplichtingen inhouden voor de lidstaten, en dat de enkele overschrijding ervan in een beperkt aantal gebieden voldoende is voor een veroordeling.[55] Spanje is zelfs veroordeeld tot een dwangsom per percentage van het aangewezen zwemwater dat niet voldoet aan de grenswaarden.[56]

De belangrijkste waterrichtlijn van de afgelopen jaren is wel de Kaderrichtlijn Water.[57] Deze bevat algemene regels over zowel oppervlakte- als grondwater en moet op termijn een deel van de bestaande waterrichtlijnen vervangen. De Kaderrichtlijn is gebaseerd op het voorzorgsbeginsel voor chemische stoffen waarvan we de langetermijneffecten niet kennen. Deze zouden niet in het water terecht moeten komen, voor zover zij daar niet van nature in aanwezig zijn. De richtlijn bevat vrij veel procedurele maatregelen, zoals het vaststellen van stroomgebieden, het informeren van het publiek en het opstellen van stroomgebiedbeheersplannen. Volgens het Europees Milieubureau (EEB) laat de monitoring van de waterkwaliteit in de praktijk nog te wensen over en is nog onvoldoende duidelijk hoe het daadwerkelijk gesteld is met de wateren in de Gemeenschap.[58]

Doordat al vroeg Europese regels op het gebied van water werden gesteld en daarbij twee lijnen in de aanpak werden gevolgd (zowel waterkwaliteitseisen als emissiegrenswaarden), ontstond behoefte aan meer samenhang in de regels betreffende de waterbescherming. Als antwoord hierop is de Kaderrichtlijn Water vastgesteld. Die vervangt een aantal richtlijnen, brengt wijzigingen aan in andere en biedt een basis voor verdere wetgeving. De nieuwe Grondwaterrichtlijn 2006/118 is inmiddels vastgesteld, net als de Richtlijn Prioritaire Stoffen 2008/105. Deze laatste richtlijn leidt tot de intrekking van vijf oude richtlijnen. Naast de

55 Zie bijvoorbeeld zaak C-56/90, *Commissie / Verenigd Koninkrijk* en zaak C-198/97, *Commissie / Duitsland*, beide over de Zwemwaterrichtlijn.
56 Zaak C-278/01, *Commissie / Spanje*.
57 Richtlijn 2000/60.
58 EU Environmental Policy Handbook 2005, p. 128.

Kaderrichtlijn Water worden bovendien aanvullende instrumenten ontwikkeld, zoals de Hoogwaterrichtlijn 2007/60 en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie 2008/56.
De Kaderrichtlijn Water omvat emissiegrenswaarden, milieukwaliteitseisen en normatieve uitgangspunten en kent ook rapportageverplichtingen. Het doel van de richtlijn is het bereiken van een 'goede toestand van het water'. De bijlagen bij de Kaderrichtlijn Water bieden handvatten voor het vaststellen van normen voor deze goede toestand, evenals de guidancedocumenten, die zijn ontwikkeld om de lidstaten te helpen bij de implementatie. Toch is bijvoorbeeld nog niet geheel duidelijk wanneer sprake is van een 'goede ecologische toestand'. Daarvoor bestaan geen duidelijke numerieke grenswaarden. Dit begrip moet namelijk aan de hand van criteria uit de bijlagen worden geconcretiseerd door de lidstaten. Wat dat betreft waren de oudere waterkwaliteitsrichtlijnen duidelijker, maar die lieten ook minder ruimte om rekening te houden met lokale omstandigheden.
De Kaderrichtlijn Water stelt regels voor prioritaire stoffen (de meest gevaarlijke chemische stoffen) die in het aquatisch milieu voorkomen. Het gaat daarbij met name om stoffen uit biociden. In dochterrichtlijnen worden milieukwaliteitseisen gesteld.
Bijzonder aan veel van de (oudere) waterrichtlijnen is dat zij niet alleen kwaliteitseisen stellen en plan- en programmaverplichtingen kennen, maar daarnaast de plicht bevatten voor de lidstaten om de gebieden aan te wijzen waarin die kwaliteitseisen van toepassing zijn. Hoewel dit in eerste instantie tamelijk veel vrijheid lijkt te laten aan de lidstaten om de reikwijdte van die richtlijnen te bepalen, valt dat in de praktijk tegen. Het Hof is vrij streng en gaat ervan uit dat gebieden die aan bepaalde objectieve criteria voldoen, moeten worden aangewezen. Als dat niet gebeurt, levert dat niet-nakoming van de richtlijn op en kan de lidstaat dus veroordeeld worden in een inbreukprocedure.[59]

2.3.4 Lucht

De richtlijnen op het gebied van lucht zijn grofweg in twee groepen in te delen, aan de hand van de gebruikte voorschriften. In de eerste plaats is er een aantal luchtkwaliteitsrichtlijnen. In de tweede plaats zijn er richtlijnen die emissienormen bevatten. Dit zijn met name eisen aan de industrie, vooral aan grote inrichtingen zoals stookinstallaties en afvalverbranders of -verwerkers. Ook zijn de emissie-

59 Zie bijvoorbeeld zaak C-307/98, *Commissie / België.*

eisen in productnormen opgenomen. Een groot aantal richtlijnen heeft namelijk betrekking op luchtverontreiniging die door motorvoertuigen en uitlaatgassen veroorzaakt wordt.

De eerste luchtkwaliteitsrichtlijnen werden in het begin van de jaren tachtig vastgesteld. De regelgeving kwam op dit terrein dus later op gang dan in de sector water. Producteisen, met name de eisen aan motorvoertuigen, zijn wel ouder. Die waren dan ook makkelijker vast te stellen op basis van harmonisatie van de interne markt, het huidige art. 114 VWEU (art. 95 EG). Voor luchtkwaliteitsrichtlijnen moest in elk geval ten dele worden teruggevallen op de restbevoegdheid van art. 235 EEG (thans art. 352 VWEU), waarvoor een strengere besluitvormingsprocedure geldt. Zodra er een expliciete rechtsgrondslag voor milieu was, werd die benut voor luchtkwaliteitsrichtlijnen. Voor eisen aan motorvoertuigen daarentegen wordt ook nu nog art. 114 VWEU gebruikt als rechtsbasis.

De oudere luchtkwaliteitsrichtlijnen zijn in de jaren negentig vervangen door dochterrichtlijnen bij de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit.[60] Het voordeel daarvan is dat de kaderrichtlijn een gemeenschappelijk kader geeft voor bijvoorbeeld meetmethoden, en er daardoor meer samenhang tussen de richtlijnen bestaat dan voorheen.[61] In 2008 zijn de kaderrichtlijn en dochterrichtlijnen vervangen door een nieuwe Richtlijn 2008/50. Deze trekt de oude kaderrichtlijn en de eerste drie dochterrichtlijnen in vanaf juni 2010. Alleen de vierde dochterrichtlijn blijft van kracht.

De NEC-richtlijn[62] bevat geen luchtkwaliteitseisen, maar stelt juist emissienormen vast. Deze emissienormen gelden echter niet voor bijvoorbeeld bedrijven, inrichtingen of producten, maar voor de lidstaat als geheel. Die moet vervolgens zelf beslissen hoe de totaal toegestane uitstoot verdeeld wordt onder de verschillende vervuilers. Ook op grond van de richtlijn over handel in broeikasgasemissierechten moet een totale hoeveelheid uitstoot(rechten) over inrichtingen verdeeld worden.[63]

Enkele richtlijnen bevatten eisen aan industriële inrichtingen, stookinstallaties en afvalverbranding. Een groot aantal richtlijnen stelt producteisen aan de uitstoot door motorvoertuigen. Andere richtlijnen stellen eisen aan andere producten en aan stoffen en de gevolgen daarvan voor de luchtkwaliteit (dieselmotoren, benzine,

60 De richtlijnen 80/779, 82/884 en 85/203 (laatste bepalingen vanaf 1 januari 2010) zijn vervangen door de eerste dochterrichtlijn 1999/30, Richtlijn 92/72 door de derde dochterrichtlijn 2002/3.

61 Schutte-Postma 2005, p. 135.

62 Richtlijn 2001/81 inzake nationale emissieplafonds (in het Engels National Emission Ceilings, vandaar de afkorting NEC-richtlijn).

63 Richtlijn 2003/87.

vloeibare brandstoffen). Daarvoor worden onder meer maximale emissies vastgelegd. In de luchtrichtlijnen worden verschillende soorten normen gebruikt, te weten milieukwaliteitseisen, emissiegrenswaarden, producteisen en eisen aan inrichtingen. De dochterrichtlijnen bevatten ook voorschriften over meetmethodes en over informatie aan het publiek. Daarnaast bevatten deze richtlijnen planverplichtingen voor de lidstaten als de concentraties van bepaalde stoffen te hoog zijn. In plaats van grenswaarden bevatten de richtlijnen voor sommige stoffen echter alleen streefwaarden. Deze leggen de lidstaten echter slechts een inspanningsverplichting op en geen resultaatsverplichting, waardoor ze minder goed afdwingbaar zijn.
In veel lidstaten zijn er problemen om te voldoen aan de streef- en grenswaarden. In hoeverre het opstellen en uitvoeren van plannen daar een oplossing voor biedt, is nog niet duidelijk.

2.3.5 Afval

Op het gebied van afvalverwerking bestaan ruim 35 richtlijnen, waarvan een deel al stamt uit de late jaren zeventig. Een zestal had betrekking op de overbrenging van afvalstoffen tussen lidstaten, maar deze zijn inmiddels vervangen door de EVOA-verordening.[64] De rest gaat met name over de verwerking en reductie van verschillende soorten afval, zoals verpakkingsafval, autowrakken, afvalverbranding en -storting en afvalwater.
De afvalrichtlijnen zijn in drie groepen te verdelen. In de eerste plaats bestaat er een aantal algemene richtlijnen, met name de Kaderrichtlijn Afvalstoffen 75/442 (geconsolideerd in Richtlijn 2006/12 en later vervangen door Richtlijn 2008/98) en de Richtlijn Gevaarlijke Afvalstoffen 91/689. In deze groep valt ook het (grensoverschrijdende) transport van afval. De belangrijkste regeling op dat terrein is de EVOA, oorspronkelijk uit 1993 maar in 2006 vervangen door een nieuwe verordening.[65] Deze valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Het is opvallend dat

64 De richtlijnen 84/631 (ingetrokken door de EVOA), 85/469(ingetrokken door de EVOA), 86/121(ingetrokken door de EVOA), 86/279 (ingetrokken door de EVOA) en 87/112 (ingetrokken door de EVOA), alle over de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen, en Richtlijn 92/3 over de overbrenging van radioactieve afvalstoffen. Deze laatste richtlijn is echter gebaseerd op het Euratom-Verdrag en valt dus verder buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

65 Oorspronkelijk Verordening 259/93 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (gewoonlijk afgekort tot EVOA). Sinds 12 juli 2006 is deze echter ingetrokken en vervangen door Verordening 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen.

hierbij voor een verordening is gekozen. Binnen het Europese milieurecht wordt immers de richtlijn verreweg het meest benut. Het voordeel van een verordening is echter dat deze rechtstreeks toepasselijk is. Juist op het gebied van afval, waarin veel gehandeld wordt, is het van belang dat de regels in de verschillende lidstaten hetzelfde zijn. Dit wordt beter bereikt met een verordening dan met een richtlijn. Op het terrein van afvaltransport bestaat ook een aantal richtlijnen,[66] maar in de literatuur en jurisprudentie speelt de EVOA zelf over het algemeen een belangrijkere rol.

Een tweede groep richtlijnen stelt eisen aan afvalinstallaties. Voorbeelden hiervan zijn de richtlijnen over verbranding van afval (2000/76), het storten van afval (1999/31) en de havenontvangst van scheepsafval (2000/59).

De laatste groep richtlijnen stelt eisen aan specifieke soorten afval, zoals de richtlijnen over afgewerkte olie (75/439), zuiveringsslib (86/278), batterijen (91/157), verpakkingsafval (94/62), PCB/PCT (96/59), autowrakken (2000/53) en over afgedankte elektrische apparatuur (2002/96).

Afval heeft ook invloed op andere onderdelen van het milieu. Stortplaatsen moeten zodanig worden ingericht dat lekkage van vervuilende stoffen naar de bodem en het grond- en oppervlaktewater wordt voorkomen. De Kaderrichtlijn Water, de Grondwaterrichtlijn en de Richtlijn Stedelijk Afvalwater zijn hierop ook van toepassing. Ook afvalverbranding en afgewerkte olie vormen een risico voor de waterkwaliteit. Daarnaast gelden ook de luchtkwaliteitsrichtlijnen bij de verbranding van afval. Bij het storten van afval komt methaan vrij, een broeikasgas.

Ook de Richtlijn Stedelijk Afvalwater 91/271 moet in dit kader genoemd worden.

2.3.6 Natuur

In aantallen richtlijnen is natuurbescherming slechts een bescheiden onderdeel van het Europese milieurecht. Minder dan twintig richtlijnen kunnen in deze categorie geplaatst worden. Het belang en de bekendheid ervan zijn echter vele malen groter dan puur op basis van het aantal verwacht kan worden. De Vogel-[67] en de Habitatrichtlijn[68] behoren tot de bekendste milieurichtlijnen. Deels komt dit waarschijnlijk door de grote omzettingsproblemen die de lidstaten bij deze richtlijnen ondervonden hebben. In Nederland was nog in 2005 een aanpassing van de Natuurbeschermingswet nodig om te voldoen aan de eisen van deze richtlijnen, die respectievelijk

66 Zie noot 64.
67 Richtlijn 79/409.
68 Richtlijn 92/43.

in 1981 en 1994 omgezet hadden moeten zijn. In juli 2006 heeft de Commissie een persbericht uitgebracht waarin werd gemeld dat aan dertien lidstaten een schriftelijke aanmaning is gestuurd vanwege strijd met de Vogelrichtlijn, en aan acht lidstaten in verband met de Habitatrichtlijn.[69] Daarnaast zijn deze richtlijnen vaak in het nieuws geweest vanwege de grote praktische gevolgen voor onder andere bouwprojecten. Een van de bekendste zaken is het bedrijventerrein Heerlen-Aken, waarvan de aanleg stilgelegd moest worden vanwege de aanwezigheid van een beschermde hamstersoort.[70]

Ongeveer de helft van de natuurbeschermingsrichtlijnen heeft betrekking op soorten- en gebiedsbescherming. Dit zijn de Vogel- en de Habitatrichtlijn en de wijzigingen daarvan. De andere richtlijnen gaan over bescherming van dieren via andere middelen: beperking van de handel in zeehondenhuiden, het leven van dieren in dierentuinen etc.

Of richtlijnen over dierenwelzijn ook als milieurichtlijnen moeten worden beschouwd, is twijfelachtig. Naar mijn mening moet hierbij een onderscheid gemaakt worden tussen wilde dieren, die een onderdeel zijn van de natuur, en huisdieren in ruime zin (inclusief landbouwdieren en pluimvee).[71] De bescherming van wilde dieren die in dierentuinen gehouden worden valt hier dus wel onder,[72] maar regels omtrent huisvesting van legkippen niet.[73]

De Vogelrichtlijn is vastgesteld vanwege de massale jacht op (trek)vogels, die het voortbestaan van verschillende vogelsoorten bedreigde. Hierbij is er wel discussie geweest over de bevoegdheid van de EG. Eind jaren zeventig had de EG immers nog geen specifieke bevoegdheid op milieugebied. Deze regels hielden bovendien geen verband met de interne markt, wat bij andere milieurichtlijnen meestal wel zo was. Uiteindelijk is de richtlijn toch vastgesteld op basis van art. 352 VWEU (art. 308 EG), de restbevoegdheid voor onvoorziene gevallen.

De Habitatrichtlijn is vastgesteld ter implementatie van het Verdrag van Bern. De lidstaten waren daar door ondertekening toch al aan gebonden, maar leefden de regels slecht na. Het was de bedoeling om dit verdrag via het vaststellen van een richtlijn beter afdwingbaar te maken. Daarnaast gaat de Habitatrichtlijn wat verder dan het verdrag, door gebieden niet alleen te beschermen als zij het leefgebied voor

69 Persbericht IP/06/907, 3 juli 2006.
70 ABRvS 27 april 2000, *LJN* AA6571.
71 Zie ook Krämer 2003, p. 2.
72 Richtlijn 1999/22.
73 Bijvoorbeeld Richtlijn 1999/74.

beschermde dieren vormen, maar ook 'for their own sake'.[74] De Habitatrichtlijn kon worden vastgesteld op basis van de inmiddels ingevoegde milieutitel uit het EG-Verdrag.
Toen er behoefte was om naast de regels voor vogels en hun leefgebieden ook de bescherming van andere diersoorten en habitats in een richtlijn te regelen, is ervoor gekozen om deze aanvullende regels in een aparte richtlijn neer te leggen. Wijziging en uitbreiding van de Vogelrichtlijn, of juist intrekking van de Vogelrichtlijn en vervanging door een nieuwe complete richtlijn waren andere mogelijkheden geweest. Hiervoor heeft men niet gekozen, uit vrees dat bij het openbreken van de Vogelrichtlijn het moeizaam bereikte compromis verloren zou gaan en men de gelegenheid zou aangrijpen om daarover opnieuw te onderhandelen.[75]
Het bestaan van de twee richtlijnen naast elkaar leidt wel tot problemen. Op grond van beide richtlijnen moeten beschermingsgebieden worden vastgesteld, die elk hun eigen beschermingsregime kennen. Vaak overlappen de gebieden echter, omdat er zowel vogels als andere beschermde diersoorten voorkomen. De vraag is dan welk regime van toepassing is en hoe de richtlijnen zich tot elkaar verhouden. Zowel de omzetting in nationale wetgeving als de toepassing in de praktijk van beide richtlijnen heeft in de lidstaten de nodige problemen veroorzaakt. Inmiddels zijn er guidance documents opgesteld waarin de betekenis van de artikelen 6 en 12 van de Habitatrichtlijn verder worden uitgewerkt. Voor de praktijk is dat zeer waardevol gebleken.

2.3.7 Milieugevaarlijke stoffen

Er zijn ruim honderd stoffenrichtlijnen. De hoofdmoot daarvan wordt gevormd door richtlijnen over gevaarlijke stoffen. De twee belangrijkste zijn Richtlijn 67/548 en Richtlijn 76/769. Beide zijn tientallen keren gewijzigd. Deze zien op gevaarlijke stoffen en de verpakking ervan, en geven daarnaast vaak regels voor specifieke gevaarlijke stoffen. Zo is er een richtlijn over creosoot,[76] een andere over hexachloorethaan,[77] en een derde ziet op pentabroomdifenylether en octabroomdifenylether.[78] Deels betreft het ook aanpassingen van de voorschriften aan de techniek. In totaal zijn dit al ruim tachtig richtlijnen. Los van deze twee hoofdricht-

74 EU Environmental Policy Handbook, p. 38.
75 Interview Von Meijenfeldt 10 januari 2006 en interview Krämer 10 maart 2006.
76 Richtlijn 2001/90.
77 Richtlijn 2001/91.
78 Richtlijn 2003/11.

lijnen en de bijbehorende wijzigingen zijn er nog zo'n 25 zelfstandige richtlijnen over gevaarlijke stoffen, met name over gevaarlijke preparaten en de verpakking daarvan, batterijen en accu's, en de lozing van gevaarlijke stoffen. Daarnaast zijn er nog enkele richtlijnen over eisen aan brandstoffen, een grote groep richtlijnen over bestrijdingsmiddelen en de samenstelling, het op de markt brengen en het gebruik daarvan. Ook is er een groep richtlijnen over genetisch gemodificeerde organismen en biotechnologische uitvindingen, en ten slotte is er een restgroep met onder meer voorschriften over controlemethoden.
Net als bij de Vogel- en de Habitatrichtlijn (zie paragraaf 2.3.6) gelden er op het gebied van gevaarlijke stoffen twee hoofdrichtlijnen. De richtlijn uit 1967 heeft alleen betrekking op gevaarlijke stoffen en gaat hoofdzakelijk over de interne markt. Met deze richtlijn is voornamelijk harmonisatie beoogd. De tweede richtlijn gaat zowel over gevaarlijke stoffen als over gevaarlijke preparaten en ziet naast harmonisatie ook duidelijker op milieubescherming. Dat blijkt ook uit de indeling in het Repertorium (zie daarover uitgebreider paragraaf 2.4). Vanuit een oogpunt van gebruiksgemak was het mijns inziens wenselijker geweest om deze richtlijnen te integreren, maar in dit geval heeft de spreiding over twee richtlijnen vooral te maken met de bevoegdheidsverdeling binnen de Commissie. Het DG Interne Markt is bevoegd voor de regels over de stoffen zelf, terwijl het DG Milieu bevoegd is met betrekking tot de verpakking, etikettering etc.[79] Dit heeft geleid tot twee losse instrumenten.
Aangezien bij gevaarlijke stoffen naast het milieubelang ook handelsbelangen een grote rol spelen, worden op dit terrein veelal verordeningen gebruikt. Daarmee wordt meer harmonisatie gebruikt. Een belangrijk voorbeeld daarvan is de REACH-verordening 1907/2006 over registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen. Op basis van deze verordening moeten bedrijven die chemische stoffen op de markt brengen informatie verzamelen over de risico's van deze stoffen.

2.3.8 Geluid

In totaal zijn er bijna vijftig geluidsrichtlijnen. Toch is dit een terrein waar in de literatuur niet erg veel aandacht aan wordt besteed. Een groot deel van deze richtlijnen is in feite een harmonisatie van producteisen aan bijvoorbeeld motorvoertuigen en allerhande apparaten, zoals grasmaaiers, betonbrekers en graafmachi-

79 Interview Krämer 10 maart 2006.

nes. Het grootste deel van deze richtlijnen is dan ook gebaseerd op de rechtsbasis voor de interne markt, thans art. 114 VWEU (art. 95 EG). Het gaat om eisen aan de geluidsuitstoot van motorvoertuigen, vliegtuigen, bouwmaterieel, maaimachines etc. Daarnaast zijn er enkele richtlijnen die geluidshinder van vliegtuigen reguleren.[80] Deze zijn niet gebaseerd op art. 114 VWEU, aangezien het niet zozeer gaat om de verkoop van vliegtuigen, maar op het huidige art. 100 lid 2 VWEU (art. 80 lid 2 EG) over de vervoersector.

De meest algemene richtlijn op dit beleidsterrein is Richtlijn 2002/49 over omgevingslawaai. Die is echter nog tamelijk recent en er is nog niet veel duidelijk over de gevolgen ervan. In deze groep is dit de enige richtlijn die op art. 192 VWEU (art. 175 EG) gebaseerd is. Deze richtlijn stelt zelf weinig inhoudelijke normen, maar bevat de opdracht aan lidstaten om strategische geluidsbelastingkaarten op te stellen voor grote stedelijke gebieden en belangrijke infrastructuur. Daarnaast moeten actieplannen worden opgesteld om lawaaioverlast te verminderen. De bijlagen bij de richtlijn bevatten voorschriften voor de meetmethoden. De grenswaarden voor geluidsbelasting moeten door de lidstaten worden vastgesteld. Deze invulling door de lidstaten is een trend die bijvoorbeeld ook in de Kaderrichtlijn Water en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie voorkomt.

Duidelijk is dat de bescherming tegen geluidsoverlast binnen de EU op een lager niveau staat dan bijvoorbeeld die tegen water- of luchtverontreiniging. Voor geluid worden met name eisen gesteld aan producten, zonder dat er een maximum geluidshoeveelheid is waaraan burgers mogen worden blootgesteld. Voor water en lucht worden veel duidelijkere kwaliteitseisen gesteld.

Het verschil in aanpak kan verklaard worden doordat geluidsoverlast over het algemeen een meer plaatselijk effect heeft dan verontreiniging van lucht of water. Luchtverontreiniging blijft echter voor een deel ook ter plaatse hangen, terwijl ook lang niet alle vormen van watervervuiling grensoverschrijdende effecten hebben. Daarnaast kan ernstige geluidshinder, net als water- en luchtvervuiling, leiden tot gezondheidsklachten. De regels met betrekking tot geluid beperken zich voornamelijk tot producteisen aan voertuigen, met name vliegtuigen. Die verplaatsen zich door de lidstaten en hebben daardoor wel een grensoverschrijdend effect. Bovendien moeten deze eisen geharmoniseerd worden om handelsbelemmeringen weg te nemen. Hoewel het misschien uit een oogpunt van subsidiariteit toe te juichen is dat de EU zich op het gebied van geluid terughoudend opstelt, zijn er ook redenen om aan te dringen op meer bescherming tegen geluidshinder vanuit de EU.

80 De richtlijnen 80/51, 83/206, 89/629, 92/14, 1999/28 en 2002/30.

Lidstaten zijn zelf niet snel geneigd om bijvoorbeeld strenge geluidsnormen vast te stellen rond vliegvelden, omdat dit de groeimogelijkheden belemmert. Het zou daarom misschien beter zijn als voor alle Europese vliegvelden dezelfde normen zouden gelden.

2.3.9 Niet geregelde terreinen

Naast de hiervoor besproken onderdelen van het Europese milieurecht is er ook een aantal terreinen waarop juist geen gemeenschappelijke regels zijn vastgesteld. Op het gebied van ruimtelijke ordening zijn de lidstaten vrij om hun eigen regels te maken. Met betrekking tot bodembescherming zijn er nog geen richtlijnen vastgesteld, maar deze wetgeving is wel in voorbereiding. Wel is er een Thematische strategie voor bodembescherming,[81] begeleid door een voorstel voor een richtlijn met betrekking tot bodembescherming.[82] Op dit voorstel kwamen in eerste instantie kritische reacties, waarbij de belangrijkste vraag was of dit onderwerp wel op Europees niveau geregeld moet worden.[83] Met enkele aanpassingen en meer vrijheid voor de lidstaten lijkt het voorstel echter toch aangenomen te gaan worden.

2.4 REPERTORIUM

EUR-Lex is een onderdeel van de Europa-website,[84] waarin gezocht kan worden naar juridische documenten van de EU.[85] Het Publicatieblad kan geraadpleegd worden en men heeft toegang tot wetgeving, jurisprudentie en parlementaire vragen. Via deze zoekmachine kan ook gezocht worden op de indeling van wetgeving in het Repertorium, een soort catalogus die is verdeeld in hoofdstukken per beleidsterrein. Die hoofdstukken hebben vervolgens weer meer fijnmazige indelingen. Interessant is hoe de door mij geselecteerde milieurichtlijnen in het Repertorium zijn ingedeeld. Dat geeft immers aan hoe in Brussel gedacht wordt over het hoofddoel van een richtlijn. De indeling van richtlijnen in het Repertorium hangt samen met het bevoegde DG. Bij gedeelde bevoegdheden kan een richtlijn in verschillende hoofdstukken geplaatst worden. Maar richtlijnen kunnen ook binnen

81 COM(2006)231.
82 COM(2006)232.
83 Zie hierover bijvoorbeeld <http://www.europadecentraal.nl/menu/808/Kaderrichtlijn_Bodem.html>.
84 <www.europa.eu>.
85 <http://europa.eu/eur-lex/lex/nl/index.htm>.

één hoofdstuk in verschillende categorieën worden geplaatst. Vooral richtlijnen over motorvoertuigen zijn in twee hoofdstukken ingedeeld; zowel in het hoofdstuk over harmonisatie als in het hoofdstuk over milieu onder lucht of geluid. Ook veel richtlijnen over gevaarlijke stoffen zijn op die twee plaatsen opgenomen.
Zoals te verwachten is het grootste deel van de bij dit onderzoek betrokken richtlijnen geplaatst in hoofdstuk 15, over milieuzaken, consumentenbelangen en bescherming van de gezondheid. De indeling van dit hoofdstuk is de volgende (tussen haakjes staat vermeld hoeveel milieurichtlijnen in die categorie zijn ingedeeld):

15 Milieuzaken, consumentenbelangen en bescherming van de gezondheid
15.10 Milieuzaken (2)
- 15.10.10 Algemeen (7)
- 15.10.20 Verontreiniging en hinder (4)
  - 15.10.20.10 Nucleaire veiligheid en radioactief afval (8)
  - 15.10.20.20 Waterbeheer en -bescherming (27)
  - 15.10.20.30 Controle van de atmosferische vervuiling (69)
  - 15.10.20.40 Voorkoming van geluidshinder (43)
  - 15.10.20.50 Chemische stoffen, industriële risico's en biotechnologie (81)
- 15.10.30 Ruimte, milieu en natuurlijke hulpbronnen (0)
  - 15.10.30.10 Beheer en rationeel gebruik van de ruimte, het milieu en de natuurlijke hulpbronnen (0)
  - 15.10.30.20 Behoud van de fauna en de flora (14)
  - 15.10.30.30 Afvalbeheer en schone technologie (34)
- 15.10.40 Internationale samenwerking (1)

15.20 Consumentenbelangen
- 15.20.10 Algemeen (0)
- 15.20.20 Informatie, opvoeding en consumentenvertegenwoordiging (2)
- 15.20.30 Bescherming van de gezondheid en de veiligheid (1)
- 15.20.40 Bescherming van economische belangen (1)

15.30 Bescherming van de gezondheid (1)
15.40 Dierenbescherming (0)

Hoewel logischerwijs de meeste milieurichtlijnen in categorie 15.10 vallen, en met name de indeling van categorie 15.10.20 bruikbaar blijkt en goed aansluit bij de eerder door mijzelf opgestelde indeling in deelterreinen, bevatten ook de andere drie categorieën enkele milieurichtlijnen. Onder consumentenbelangen zijn bijvoorbeeld richtlijnen ingedeeld die consumenten recht op informatie geven, zoals

de richtlijnen over milieu-informatie[86] en een richtlijn over energiegebruik van huishoudelijke apparaten.[87] En onder bescherming van de gezondheid valt bijvoorbeeld een richtlijn over bescherming van de gezondheid tegen straling.[88] De categorie over dierenbescherming bevat veel richtlijnen over bijvoorbeeld het houden van legkippen, maar ook over de bescherming van dieren tegen wetenschappelijke experimenten. Deze richtlijnen vallen buiten het kader van dit onderzoek, aangezien het niet om wilde dieren gaat.

Ook buiten het hoofdstuk over milieu is een groot aantal milieurichtlijnen terug te vinden, met name in hoofdstuk 13 over industriepolitiek en de interne markt. In dat hoofdstuk zijn vooral richtlijnen opgenomen die zien op harmonisatie van producteisen. Deze kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op motorvoertuigen of gevaarlijke stoffen. Bij de indeling van richtlijnen over gevaarlijke stoffen valt overigens op dat sommige zijn ingedeeld in categorie 15.10.20.50 (hoofdstuk 'milieu', onderdeel 'chemische stoffen'), andere in categorie 13.30.18 (hoofdstuk 'interne markt', onderdeel 'gevaarlijke stoffen'), en weer andere in beide categorieën zijn opgenomen. Met name de richtlijnen gebaseerd op Richtlijn 76/769 zijn in de categorie 'milieu' geplaatst, terwijl in hoofdstuk 13 wijzigingen van beide richtlijnen voorkomen. Richtlijn 76/769 verwijst in de preambule ook expliciet naar de bescherming van het milieu, terwijl Richtlijn 67/548 een dergelijke verwijzing niet bevat. Beide richtlijnen zijn vastgesteld op basis van art. 100 EEG, dus plaatsing in het hoofdstuk over de interne markt is niet zo vreemd.

Hoofdstuk 12 over energie bevat enkele richtlijnen die met het milieu te maken hebben. In hoofdstuk 3 over landbouw zijn richtlijnen over bestrijdingsmiddelen opgenomen. Ten slotte bevat ook hoofdstuk 7 over transport enkele richtlijnen die voor dit onderzoek relevant zijn.

Dat ook richtlijnen buiten het hoofdstuk 'milieu' in dit onderzoek als milieurichtlijn worden beschouwd, komt door de vrij ruime definitie die ik hanteer van dat begrip. Niet in al die richtlijnen is milieubescherming het hoofddoel, waardoor zij soms in andere hoofdstukken van het Repertorium geplaatst worden. Hoofdstuk 13 over industriepolitiek en interne markt bijvoorbeeld bevat bepalingen over motorvoertuigen en gevaarlijke stoffen. Dat zijn grotendeels richtlijnen die in het kader

86 Richtlijn 90/313 en Richtlijn 2003/4.
87 Richtlijn 79/530.
88 Richtlijn 97/43.

van dit onderzoek onder de noemer 'milieurichtlijnen' vallen en in het Repertorium niet alleen in hoofdstuk 13, maar ook in hoofdstuk 15 over milieu geplaatst zijn.[89]

2.5 SYSTEMATIEK

De Europese milieuregelgeving omvat een grote verzameling richtlijnen, en daarnaast ook nog verordeningen en besluiten. Een overkoepelende regeling is er echter niet, het zijn vele losstaande besluiten. Al die losse richtlijnen moeten door de lidstaten worden omgezet in nationale wetgeving. Een belangrijke vraag in dit onderzoek is of de richtlijnen samen een passend geheel vormen. Als er sprake is van onderlinge tegenstrijdigheid door bijvoorbeeld verschillen in definitiebepalingen of voorschriften die onverenigbaar zijn, dan leidt dat tot problemen voor de lidstaten bij de omzetting. Zij zijn immers gehouden om richtlijnen correct uit te voeren, maar moeten daarmee ook de inconsistentie uit het communautaire recht overnemen.[90] Daarom moet worden onderzocht of de verschillende richtlijnen op milieugebied met elkaar wel een kloppend geheel vormen.
Zoals in paragraaf 2.3 al geschetst werd, zijn er op Europees niveau met name veel sectorale richtlijnen. Daarnaast zijn er enkele brede, geïntegreerde richtlijnen, zoals de IPPC-richtlijn. De horizontale, vaak met name procedurele, richtlijnen zijn ook van toepassing op onderwerpen die in sectorale richtlijnen zijn geregeld. De onderlinge afstemming hiertussen is niet altijd goed. Een voorbeeld hiervan geeft Klijnstra in zijn proefschrift over milieu-informatie.[91] Naast de algemene regeling over toegang tot milieu-informatie uit Richtlijn 90/313 (thans vervangen door Richtlijn 2003/4) bevatten allerlei sectorale richtlijnen over bijvoorbeeld bestrijdingsmiddelen en GGO's ook bepalingen over dit onderwerp. Vaak bevatten die afwijkende regelingen. Dit bemoeilijkt de omzetting, omdat op nationaal niveau ook niet kan worden volstaan met één uniforme regeling, maar rekening gehouden moet worden met alle uitzonderingen.
Ook de afbakening tussen richtlijnen uit verschillende sectoren kan problematisch zijn, aangezien een afvalstoffenrichtlijn ook gevolgen kan hebben voor de lucht- of waterkwaliteit, richtlijnen over gevaarlijke stoffen ook kunnen gaan over de lozing daarvan etc.

---

89 Zie over het Repertorium en de verschillen tussen de Europese indeling en de verantwoordelijkheden op nationaal niveau ook Asser Instituut 2007, p. 24.
90 Jans 1991, p. 93.
91 Klijnstra 1998, p. 74 e.v.

Daarnaast is de afbakening tussen verschillende richtlijnen binnen één sector ook niet altijd helder. In de zaak *Thames Water Utilities* was het bijvoorbeeld de vraag of uit een riool lekkend afvalwater valt onder de Richtlijn Stedelijk Afvalwater (91/271) of onder de Kaderrichtlijn Afvalstoffen (75/442, gewijzigd bij 91/156).[92] Volgens het Hof is de Kaderrichtlijn Afvalstoffen op deze situatie van toepassing, aangezien de Richtlijn Stedelijk Afvalwater geen bepalingen bevat over het beheer van weglekkend water en geen voldoende beschermingsniveau kan garanderen.
Ook komt het voor dat één begrip in verschillende richtlijnen verschillend gedefinieerd is, wat de duidelijkheid niet ten goede komt. Als een lidstaat dan immers die richtlijnen in een bredere algemene regeling wil omzetten, kan niet volstaan worden met een lijstje definities in hoofdstuk 1, of moet de lidstaat proberen zelf de definitie zo aan te passen dat er wel een bruikbare gemeenschappelijke definitie ontstaat. Duidelijk is echter dat de lidstaat daarmee een groot risico loopt dat de uiteindelijke omzetting onjuist is. Een voorbeeld van een begrip met meerdere definities is 'installatie'.[93] Dit wordt onder meer gebruikt in art. 2 lid 3 IPPC-richtlijn 96/61, in art. 3 lid 2 Seveso II-richtlijn 96/82 en in art. 2 lid 7-10 van de Richtlijn Grote Stookinstallaties 88/609. Ook komt het begrip voor in de Kaderrichtlijn Water 2000/60. Hierin is het echter niet gedefinieerd, zodat niet duidelijk is of het dezelfde betekenis heeft als in de IPPC-richtlijn of juist een andere.

Als een goede systematiek op Europees niveau ontbreekt, kan dit leiden tot problemen bij de implementatie. In de nationale rechtsorde moeten de diverse en soms tegenstrijdige Europese normen worden verenigd in één regelgevingskader. Bij de toepassing op één handeling of installatie kan dit grote problemen opleveren.
In sommige gevallen is één onderwerp in verschillende richtlijnen geregeld. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het naast elkaar bestaan van de Vogel- en de Habitatrichtlijn of aan de richtlijnen 67/548 en 76/769 voor gevaarlijke stoffen. Het zijn richtlijnen op een zeer verwant terrein, waarbij juridisch niet goed te verklaren is waarom voor twee verschillende richtlijnen is gekozen in plaats van voor aanpassing van de oudste richtlijn. De verklaring lijkt hier eerder politiek of organisatorisch te zijn: men was bang dat de reeds behaalde akkoorden weer opengebroken zouden worden als over een wijziging gesproken zou worden of de bevoegdheden waren verspreid over verschillende DG's binnen de Commissie. Helaas leidt dat juridisch en praktisch wel tot een minder fraai resultaat.

92 Zaak C-252/05, *Thames Water Utilities*.
93 Zie hierover uitgebreid Van 't Lam 2005, p. 193-194.

Een ander probleem is dat de systematiek van de Europese milieurichtlijnen soms niet goed aansluit bij de nationale systematiek. De sectorale Europese wetgeving kan lastig in te passen zijn in een integraal nationaal systeem, maar de horizontale wetgeving vormt misschien nog wel een groter probleem. Als die immers niet aansluit bij het bestaande integrale nationale systeem wordt de omzetting wel erg lastig zonder de hele nationale wetgeving op de schop te nemen. En als de nationale wetgeving juist een sectorale aanpak kent, betekent het dat talloze wetten aangepast moeten worden om een horizontale richtlijn door het hele milieurecht in te voeren, met een grote kans op fouten of onvolledigheden. Het is echter eerder een taak voor de lidstaten om hun milieurecht aan te passen aan de Europese systematiek, dan andersom. Het is immers onmogelijk om rekening te houden met de wetgevingssystematiek in 27 lidstaten en richtlijnen op te stellen die voor hen allemaal makkelijk in te passen zijn. Daarvoor zijn de onderlinge verschillen simpelweg te groot.

2.6 RECHTSGRONDSLAGEN

In deze paragraaf besteed ik kort aandacht aan de verschillende verdragsbepalingen op basis waarvan de EU milieubevoegdheden kan uitoefenen. Daarbij beschrijf ik eveneens welke veranderingen de verschillende verdragswijzigingen hebben meegebracht. Ook komt de keuze tussen deze verschillende rechtsgrondslagen aan de orde.
Deze zaken zijn van belang omdat de rechtsbasis gevolgen kan hebben voor de inhoud van richtlijnen. De besluitvormingsprocedure is immers afhankelijk van de gekozen rechtsgrondslag. Dit kan leiden tot meer of minder zeggenschap voor het Europees Parlement en tot stemming in de Raad bij gekwalificeerde meerderheid of bij unanimiteit. De keuze van de rechtsgrondslag is van belang, omdat daarmee ‘gemanipuleerd’ kan worden tussen besluitvormingsmodaliteiten en de keuze ook gevolgen heeft voor de ruimte die lidstaten nog hebben om afwijkende maatregelen te nemen.

2.6.1 Milieu: art. 192 VWEU

Art. 192 VWEU (voorheen art. 175 EG en art. 130S EEG) geeft de Raad de bevoegdheid om via de codecisieprocedure de activiteiten vast te stellen die de Gemeenschap moet ondernemen om de doelstellingen van art. 191 VWEU te verwezenlijken. Die activiteiten zijn in de regel het vaststellen van milieuactieprogramma’s en het nemen van besluiten (richtlijnen, verordeningen, besluiten,

aanbevelingen). Art. 192 lid 2 VWEU schrijft in een beperkt aantal gevallen besluitvorming met eenparigheid van stemmen voor. Dit geldt, kort gezegd, voor maatregelen van fiscale aard, maatregelen die betrekking hebben op ruimtelijke ordening, kwantitatief waterbeheer en bodembestemming (met uitzondering van afvalstoffenbeheer), en maatregelen die invloed hebben op de keuze van lidstaten tussen energiebronnen.

De doelstellingen van art. 191 VWEU zijn de volgende:

- behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu;
- bescherming van de gezondheid van de mens;
- behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen.

Daarnaast bevat art. 191 VWEU een aantal beginselen die ten grondslag liggen aan het Europese milieubeleid, zoals het voorzorgsbeginsel, het beginsel van bestrijding bij de bron en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Verder geeft art. 191 lid 4 VWEU de bevoegdheid aan de Gemeenschap en de lidstaten om ook in internationale fora deel te nemen aan de besluitvorming. Op het sluiten van internationale akkoorden zijn de regels van art. 218 VWEU (art. 300 EG) van toepassing. De bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de lidstaten is afhankelijk van het concrete geval. In milieuzaken nemen over het algemeen zowel de Gemeenschap als de lidstaten deel aan de besluitvorming, en worden akkoorden meestal ook door beide ondertekend. Voorbeelden hiervan zijn het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden,[94] de Espoo-conventie over de milieu-effectrapportage[95] en het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand.[96]

Een belangrijk kenmerk van maatregelen die op art. 192 VWEU gebaseerd worden, is dat zij slechts een vorm van minimumharmonisatie zijn. Art. 193 VWEU bepaalt namelijk dat lidstaten verdergaande beschermingsmaatregelen mogen handhaven en treffen. Wel moet de Commissie op de hoogte gesteld worden van deze maatregelen en dienen zij verenigbaar te zijn met het VWEU en het VEU. Met name mogen deze verdergaande maatregelen geen belemmering van het vrije verkeer van goederen inhouden (zie daarover uitgebreider hiervoor paragraaf 2.2.5). Ook het secundaire Unierecht moet gerespecteerd worden.

---

94 Trb. 1998, 289 en Trb. 2001, 73.
95 Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband, Trb. 1991, 174.
96 Trb. 1980, 21 en 159.

Een groot deel van de milieurichtlijnen houdt verband met de interne markt en wordt daarom op art. 114 VWEU (art. 95 EG) gebaseerd (zie paragraaf 2.6.2). Dit is ook verklaarbaar door het feit dat er pas vrij laat een rechtsgrondslag voor milieurichtlijnen in het Verdrag werd opgenomen, waardoor er alternatieve rechtsgrondslagen werden ingezet. De reikwijdte van art. 192 VWEU is daardoor in de praktijk waarschijnlijk beperkter dan het geval zou zijn geweest als dit artikel al vanaf eind jaren zeventig had bestaan. Met name richtlijnen over natuurbescherming, luchtkwaliteit en water, een deel van de afvalrichtlijnen en horizontale richtlijnen over onderwerpen zoals integrale vergunningverlening, milieu-informatie, milieuaansprakelijkheid en milieueffectrapportage zijn op dit artikel gebaseerd. Producteisen uit het oog van milieubescherming worden eerder op art. 114 VWEU gebaseerd. Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat het enkele feit dat een maatregel (mede) milieubescherming ten doel heeft, niet onmiddellijk tot gevolg heeft dat art. 191 VWEU de rechtsgrondslag moet zijn.[97]

2.6.2 Harmonisatie voor de interne markt: art. 114 en 115 VWEU

De eerste milieurichtlijnen werden vooral op voorgangers van art. 115 VWEU (art. 94 EG en art. 100 EEG) gebaseerd. Dit artikel is bedoeld voor de harmonisatie van wetgeving die rechtstreeks van invloed is op de instelling of werking van de gemeenschappelijke markt. Bij de Europese Akte werden art. 100A en art. 130S EEG (later art. 95 en 175 EG, thans art. 114 en art. 192 VWEU) ingevoerd. Sindsdien is art. 115 VWEU niet meer gebruikt als rechtsbasis voor milieurichtlijnen. Pure milieurichtlijnen worden sindsdien gebaseerd op het huidige art. 192 VWEU, terwijl voor meer harmoniserende richtlijnen art. 114 VWEU gebruikt wordt.
Verschillen tussen art. 114 en 115 VWEU zijn gelegen in het soort instrument en de besluitvormingsprocedure. Op basis van art. 115 VWEU kunnen alleen richtlijnen vastgesteld worden, terwijl art. 114 VWEU ook andere instrumenten toestaat. Richtlijnen op basis van art. 115 VWEU worden vastgesteld met unanimiteit in de Raad, na raadpleging van het Europees Parlement. Voor besluiten op basis van art. 114 VWEU geldt de gewone wetgevingsprocedure en moeten de Raad en het Europees Parlement overeenstemming bereiken.[98]
Art. 114 VWEU biedt de Raad de mogelijkheid om harmonisatiemaatregelen te nemen om de interne markt te verwezenlijken. Dit artikel kan niet gebruikt worden

97 Zaak 62/88, *Tsjernobyl*, r.o.19-20 en zaak C-300/89, *Commissie / Raad (titaandioxide)*, r.o. 22-24.
98 Zie art. 94 VWEU (art. 251 EG) en uitgebreider Craig & De Burca 2008, p. 113 e.v..

voor fiscale bepalingen, bepalingen over het vrije verkeer van personen en bepalingen over rechten en belangen van werknemers (art. 114 lid 2 VWEU). Lid 3 bepaalt dat als op basis van dit artikel voorstellen worden gedaan op het gebied van milieubescherming, uitgegaan moet worden van een hoog beschermingsniveau. Uit het feit dat dit lid is opgenomen, blijkt dat milieurichtlijnen op dit artikel gebaseerd kunnen worden. Ook het Hof van Justitie heeft in zijn jurisprudentie bepaald dat dit mogelijk is.[99] Met name producteisen worden op dit artikel gebaseerd. De gestelde eisen hebben vaak (mede) milieubescherming ten doel. Het gaat dan bijvoorbeeld om grenzen aan de luchtverontreiniging of geluidsuitstoot van motorvoertuigen, eisen aan de verpakking van gevaarlijke stoffen, het op de markt brengen van biociden etc.

In principe zijn besluiten op deze grondslag bedoeld als totale harmonisatie. Slechts in uitzonderlijke gevallen mogen lidstaten afwijkende bepalingen handhaven of invoeren (art. 114 lid 4-7 VWEU). Een richtlijn die gebaseerd is op art. 114 VWEU laat lidstaten dus minder vrijheid dan een richtlijn met als rechtsgrondslag art. 192 VWEU. Volledige harmonisatie is nodig om een *level playing field* te creëren. Afwijkende nationale bepalingen zouden daar afbreuk aan doen, en moeten dus goed gemotiveerd zijn.

In twee zaken tegen Italië over harmonisatierichtlijnen op basis van art. 100 EEG, die tevens de bescherming van het milieu ten doel hadden, stelde Italië dat de richtlijnen ongeldig waren, omdat zij betrekking hadden op milieubescherming en dus ten onrechte op art. 100 EEG gebaseerd waren.[100] Het Hof was echter van mening dat het wel degelijk harmonisatierichtlijnen waren, hoewel zij inderdaad ook milieubescherming tot doel hadden. Dat laatste betekende niet dat de Gemeenschap niet bevoegd zou zijn. Art. 100 EEG was dus de juiste rechtsgrondslag.

Een groot deel van de milieurichtlijnen ziet op harmonisatie van zowel producteisen als formele regelingen (vergunningen, meldingsplichten, controle etc.). Al deze maatregelen dienen om concurrentieverstoring te voorkomen, hoewel zij daarnaast ook milieubescherming tot doel hebben. De bepalingen over harmonisatie vormen voor deze bepalingen dus de juiste rechtsgrondslag.[101] Omdat milieubescherming vanuit de oorsprong van de EU een minder prominente plaats heeft dan

99 Zaak 62/88, *Tsjernobyl*, r.o.19-20 en zaak C-300/89, *Commissie / Raad (titaandioxide)*, r.o. 22-24.

100 Zaken 91/79 en 92/79, *Commissie / Italië*, beide r.o. 8. De eerste zaak ging over Richtlijn 73/404 over detergentia, de tweede zaak over Richtlijn 75/716 over het zwavelgehalte in vloeibare brandstoffen.

101 Barents 1993, p. 22.

de interne markt, is het logischer om maatregelen die zowel de interne markt als milieubescherming betreffen op art. 114 VWEU, en niet op art. 192 VWEU te baseren.[102]
Het is moeilijk gebleken om de afbakening tussen art. 114 en 192 VWEU vast te stellen.[103] De verschillen tussen beide artikelen qua besluitvorming zijn nu echter zo klein dat het onderscheid tegenwoordig minder van belang is. Als algemene lijn kan aangehouden worden dat bepalingen over goederen en diensten (met name producteisen) bij voorkeur op art. 114 VWEU gebaseerd worden. Bepalingen met als direct doel het bereiken van de doelstellingen uit art. 171 lid 1 VWEU moeten eerder op art. 192 lid 1 VWEU gebaseerd worden. De interne markt is echter een dusdanig ruim begrip, dat in de meeste milieurichtlijnen wel een zeker verband hiermee kan worden geconstrueerd.

2.6.3 Overige rechtsgrondslagen

Art. 192 en art. 114 VWEU vormen de belangrijkste rechtsgrondslagen voor het Europese milieurecht. Daarnaast komt echter een aantal andere verdragsbepalingen in aanmerking voor het vaststellen van milieurichtlijnen.
De titel over vervoer (met name art. 91, 95 en 100 VWEU / art. 71, 75 en 80 EG) kan ook gebruikt worden voor milieurichtlijnen. Richtlijnen op dit terrein hebben bijvoorbeeld betrekking op de geluidsemissie van vliegtuigen[104] of op het vervoer van gevaarlijke goederen via het water of over de weg.[105] Voor deze bepalingen gaat de besluitvorming via de codecisieprocedure of met gekwalificeerde meerderheid.
Voor landbouw en visserij kunnen op grond van art. 43 VWEU (art. 37 EG) besluiten genomen worden met gekwalificeerde meerderheid, met een adviesrecht voor het Europees Parlement. Nu het gaat om een exclusieve bevoegdheid van de Commissie, wordt vooral veel gebruikgemaakt van verordeningen. Hierdoor ontstaan er minder verschillen tussen de lidstaten dan bij het gebruik van richtlijnen. Er worden echter ook richtlijnen gebruikt, bijvoorbeeld over gewasbeschermingsmiddelen en bestrijdingsmiddelen.[106] Daarbij gaat het om toelating op de

102 Van Rijn 1989, p. 23-24.
103 Krämer 2003, p. 87-88.
104 Bijvoorbeeld de richtlijnen 80/51, 83/206, 89/629 en 92/14.
105 Bijvoorbeeld de richtlijnen 93/75, 94/55, 96/49, 98/55, 98/74 en 2003/29.
106 Bijvoorbeeld de richtlijnen 90/642, 91/414 en 98/8.

markt en maximumgehaltes in levensmiddelen. Deze maatregelen kunnen invloed hebben op de lucht, de bodem, het water en flora en fauna.
Het Hof heeft geoordeeld dat op basis van art. 43 VWEU ook maatregelen genomen kunnen worden die mede milieubescherming tot doel hebben. Dit werd gebaseerd op het integratiebeginsel.[107] Hoewel deze uitspraak ging over een verordening, is hij van overeenkomstige toepassing op richtlijnen.
Op basis van art. 209 VWEU (art. 133 EG) kunnen besluiten worden genomen in het kader van de gemeenschappelijke handelspolitiek. Hierbij besluit de Raad ook met gekwalificeerde meerderheid, maar heeft het Europees Parlement geen rol. Ook dit is een exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap.
Hoewel de Commissie voorstellen die zowel met handel als met milieubescherming te maken hebben, regelmatig op art. 209 VWEU baseert, wijzigt de Raad de rechtsgrondslag vaak in art. 192 VWEU.[108] De lidstaten hebben een duidelijke voorkeur voor een gedeelde bevoegdheid. Als een besluit naast handel nog een ander doel heeft, baseert de Raad het besluit liever op die andere bepaling. Bepalingen die ook milieubescherming tot doel hadden, werden door de Raad dus steeds ten minste ook op art. 192VWEU gebaseerd.
Het Hof van Justitie heeft echter vastgesteld dat milieumaatregelen op art. 207 VWEU gebaseerd kunnen worden, als daar het zwaartepunt van de regeling ligt.[109] Dit is in lijn met de normale regels voor de keuze van de rechtsgrondslag (zie verder paragraaf 2.6.4). In de praktijk zijn er nog geen milieurichtlijnen vastgesteld op basis van art. 207 VWEU, omdat de Raad dit in voorstellen steeds heeft vervangen door art. 192 VWEU.
Als het Werkingsverdrag geen expliciete bevoegdheid toekent om een bepaald besluit te nemen, kan teruggevallen worden op de restbevoegdheid uit art. 352 VWEU (art. 308 EG). Juist omdat de bevoegdheid voor deze besluiten niet expliciet aan de Europese Unie is toegekend, is in deze gevallen eenparigheid in de Raad vereist. Ook moet het Europees Parlement geraadpleegd worden.
Omdat er tegenwoordig zoveel andere rechtsgrondslagen zijn om richtlijnen vast te stellen die milieubescherming (mede) tot doel hebben, is er tegenwoordig nog maar weinig behoefte aan dit artikel als rechtsbasis voor milieurichtlijnen. Na 1987 is dit artikel nog maar eenmaal gebruikt voor een milieurichtlijn, namelijk voor Richtlijn 93/76 over de beperking van kooldioxide-emissies.

107 Zaak C-405/92, *Mondiet / Islais*, r.o. 24-28.
108 Krämer 2003, p. 88-89 en Advies 2/00, *Cartagena Protocol*, r.o. 34, 37-41 en 44.
109 Zaak C-281/01, *Commissie / Raad (Energy Star)*, r.o. 39-43.

Tot de inwerkingtreding van de Europese Akte in 1987 werd dit artikel (toen nog art. 235 EEG) daarentegen regelmatig benut voor het vaststellen van milieurichtlijnen. Het Verdrag bevatte immers nog geen specifieke bevoegdheid voor milieuzaken, en niet alle richtlijnen hebben een zodanig verband met de interne markt, vervoer of andere terreinen waarop de Gemeenschap bevoegd is, dat zij op andere verdragsbepalingen gebaseerd konden worden. In die gevallen werd art. 235 EEG gebruikt, alleen of in combinatie met bijvoorbeeld art. 100 EEG (thans art. 115 VWEU). De Vogelrichtlijn is het bekendste voorbeeld van een milieurichtlijn die alleen op art. 235 EEG gebaseerd is.

2.6.4 Keuze van de rechtsgrondslag

Zoals uit de vorige paragrafen blijkt, gelden voor de verschillende verdragsartikelen waarop milieurichtlijnen gebaseerd kunnen worden, uiteenlopende besluitvormingsprocedures. De verschillen zijn vooral gelegen in de besluitvorming in de Raad en in de rol van het Europees Parlement. Ook heeft de rechtsbasis gevolgen voor de mogelijkheden voor lidstaten om verdergaande nationale maatregelen te nemen.

De Commissie heeft een exclusief recht van initiatief voor nieuwe wetsvoorstellen en kan dus in eerste instantie bepalen op welk verdragsartikel zij een voorstel baseert. De Raad kan echter de rechtsbasis aanpassen. Op grond van art. 293 lid 1 VWEU (art. 250 lid 1 EG) is hiervoor wel unanimiteit vereist.

De keuze van de rechtsgrondslag heeft gevolgen voor de besluitvormingsprocedure en de mate van harmonisatie. Daardoor is dit regelmatig onderwerp van geschillen tussen de instellingen bij het Hof van Justitie.[110] Het is vaste rechtspraak dat de keuze van de rechtsgrondslag moet worden gebaseerd op objectieve elementen die gecontroleerd kunnen worden, mede in het licht van doel en inhoud van het besluit.[111] Hieraan moet de rechtsgrondslag getoetst worden.

Voor de keuze van de rechtsgrondslag hanteert het Hof de 'zwaartepunttheorie'.[112] Het hoofddoel van de richtlijn is doorslaggevend voor de rechtsgrondslag. Alleen als de twee doelstellingen van een richtlijn even belangrijk zijn en er geen onderscheid gemaakt kan worden tussen een hoofd- en een nevendoel, kan een richtlijn

110 Zie zeer uitgebreid Van Ooik 1999.

111 Voor het eerst in zaak C-300/89, *Commissie / Raad (titaandioxide)*, maar zie bijvoorbeeld ook zaak C-178/03, *Commissie / Europees Parlement en Raad*, r.o. 41.

112 Zie bijvoorbeeld Van Ooik 1999, p. 84 e.v. en Krämer 2003, p. 72 e.v.

op twee verdragsartikelen gebaseerd worden. Dit kan echter problemen geven wanneer verschillende besluitvormingsprocedures gecombineerd moeten worden.[113]
De belangrijkste rechtsgrondslagen voor milieurichtlijnen zijn art. 192 en 114 VWEU (art. 175 en art. 95 EG). Tegenwoordig geldt voor beide artikelen de gewone wetgevingsprocedure van art. 294 VWEU (voorheen de codecisieprocedure van art. 251 EG). Wat dat betreft hoeft samenloop van deze rechtsgrondslagen dus geen probleem te zijn. Wat betreft de gevolgen van een besluit dat op basis van beide artikelen wordt genomen, ontstaat dan echter wel onduidelijkheid. Bij art. 192 VWEU is immers sprake van minimumharmonisatie, terwijl art. 114 VWEU leidt tot volledige harmonisatie. Het is dan dus onduidelijk of het lidstaten vrijstaat om verdergaande maatregelen te nemen.[114] In de praktijk is de combinatie van art. 114 en art. 192 VWEU overigens zeldzaam. Richtlijn 2006/66 over batterijen en accu's heeft beide artikelen als rechtsgrondslag. Daarbij is wel in de preambule duidelijk aangegeven dat art. 114 VWEU alleen de rechtsgrondslag is van de artikelen van de richtlijn die specifiek gaan over het op de markt brengen van batterijen. Met deze tweedeling wordt het probleem van de verschillende restbevoegdheden van de Commissie ondervangen.
In het algemeen kan gesteld worden dat richtlijnen met milieubescherming als primaire doelstelling doorgaans op art. 192 VWEU gebaseerd worden, terwijl bij richtlijnen met bijkomende doelen zoals de interne markt, vervoer of landbouw eerder voor een alternatieve rechtsgrondslag gekozen wordt. Voor horizontale milieurichtlijnen en richtlijnen over klimaatverandering wordt vrijwel altijd art. 192 VWEU gebruikt. Milieumaatregelen met producteisen worden in principe gebaseerd op art. 114 VWEU. Deze maatregelen zijn immers van belang voor de interne markt en het vrije verkeer van goederen. Maatregelen die betrekking hebben op het productieproces en eisen aan installaties worden juist op art. 192 VWEU gebaseerd.[115] Voor externe veiligheid (bijvoorbeeld de Seveso-richtlijnen) wordt art. 192 VWEU benut, maar richtlijnen over de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke goederen worden op art. 100 VWEU gebaseerd. Art. 192 VWEU is ook de rechtsbasis voor richtlijnen over natuur, water- en luchtverontreiniging, al wordt voor het regelen van de uitstoot van motorvoertuigen art. 114 VWEU gebruikt. Ook voor afval wordt meestal art. 192 VWEU gebruikt. Richtlijnen over

113 Zie uitgebreider, met verwijzingen naar rechtspraak, Van Ooik 1999, p. 222-230.
114 Zie ook Krämer 2003, p. 73. Jans & Vedder 2008, p. 69-70 hebben echter geen moeite met een combinatie van art. 95 en art. 175 EG en ook Van Ooik 1999, p. 75 en 105 vindt dit een geschikte combinatie. De laatste laat zich echter niet uit over de vorm van harmonisatie.
115 Krämer 1997, p. 59-60.

verpakkingsafval, over afval van de titaandioxide-industrie en over batterijen en accu's worden daarentegen weer op art. 114 VWEU gebaseerd. De meeste richtlijnen over gevaarlijke stoffen hebben art. 114 VWEU als rechtsbasis. Voor bestrijdingsmiddelen wordt daarnaast ook art. 43 VWEU (37 EG) gebruikt, terwijl richtlijnen over GGO's (genetisch gemodificeerde organismen) soms ook op art. 192 VWEU gebaseerd worden. Richtlijnen over geluid ten slotte worden met name op art. 114 VWEU gebaseerd. Voor de geluidsuitstoot van vliegtuigen wordt echter teruggevallen op art. 100 VWEU (art. 80 EG), terwijl voor de Richtlijn Omgevingslawaai (over meetmethoden etc.) juist art. 192 VWEU is gebruikt.

2.6.5 Besluitvormingsprocedure

De keuze voor een rechtsgrondslag kan gevolgen hebben voor de inhoud van de richtlijn. Als gevolg van de besluitvormingsprocedure beslist de Raad immers met unanimiteit of met (gekwalificeerde) meerderheid en heeft het Europees Parlement geen inspraak of een adviesrecht, of is het juist medewetgever in de gewone wetgevingsprocedure.
Als unanimiteit vereist is, zal vaak langer onderhandeld moeten worden om tot een voor iedereen acceptabel compromis te komen. In de gewone wetgevingsprocedure, waarbij het Europees Parlement mede beslist, moet rekening gehouden worden met de wensen van het Europees Parlement. Wanneer slechts raadpleging van het Europees Parlement is voorgeschreven is het advies van het Europees Parlement minder van belang. Het is echter wel een wezenlijk vormvoorschrift, zodat een besluit niet genomen kan worden zonder het advies van het Europees Parlement af te wachten.[116] De Raad hoeft bij zijn besluit de inhoud van dat advies echter niet te volgen en is vrij om ervan af te wijken. Het Europees Parlement kan in de raadplegingsprocedure de besluitvorming dus alleen blokkeren of vertragen door geen of pas laat advies te geven.
Het vaststellen van een richtlijn vereist vrijwel altijd het sluiten van een compromis. De lidstaten hebben immers uiteenlopende natuurlijke omstandigheden, rechtssystemen en belangen. Voor milieurichtlijnen is bijvoorbeeld van belang of een land dichtbevolkt is, zoals Nederland, of dunbevolkt, zoals Finland. Ook maakt het bij waterrichtlijnen verschil of een land bij de oorsprong of bij de monding van een rivier ligt. Als unanimiteit is vereist voor het nemen van een besluit, is het van belang dat alle lidstaten zich kunnen vinden in dat besluit, zodat er harder naar een

116 Zaak 138/79, *Roquette Frères / Raad*, r.o. 32-37.

compromis gezocht moet worden dan wanneer een gekwalificeerde meerderheid voldoende is. Overigens wordt in de praktijk eigenlijk altijd naar consensus gestreefd, ook wanneer een gekwalificeerde meerderheid volstaat. Het is niet goed denkbaar dat een besluit wordt genomen waar een (grote) lidstaat het echt niet mee eens is. Hoewel compromissen onvermijdelijk zijn om besluiten te kunnen nemen in een organisatie zoals de Europese Unie, kunnen die wel leiden tot problemen. Soms worden de betekenis en reikwijdte van begrippen bijvoorbeeld vaag gehouden, om tot overeenstemming te kunnen komen. Het gebruik van onduidelijke termen schuift de problemen echter door naar het nationale niveau. Bij de omzetting in nationale wetgeving is dan immers niet duidelijk waartoe de richtlijn precies verplicht of in welke gevallen deze van toepassing is. Ook leiden amendementen op het voorstel soms tot compromissen, die niet altijd de kwaliteit van de wetgeving en de consistentie ten goede komen.

2.6.6 Verdergaande maatregelen

Op het gebied van milieubescherming hebben de Gemeenschap en de lidstaten een gedeelde bevoegdheid. Zolang een onderwerp nog niet op Europees niveau is gereguleerd, zijn de lidstaten dus vrij om hun eigen maatregelen te nemen. Deze vrijheid wordt slechts beperkt door het primaire Unierecht, en met name door het vrije verkeer van goederen. Pas als de Gemeenschap wetgeving vaststelt, wordt de vrijheid van de lidstaten verder beperkt.[117] Buiten de reikwijdte van de vastgestelde richtlijnen (of verordeningen) blijven de lidstaten bevoegd om eigen maatregelen vast te stellen.

Bij richtlijnen op basis van art. 192 VWEU is het lidstaten altijd toegestaan om verdergaande maatregelen te treffen op basis van art. 193 VWEU.[118] Deze maatregelen mogen echter niet in strijd zijn met het VWEU en het VEU, met name met het vrije verkeer. Richtlijnen met deze basis kunnen wel uitputtend bedoeld zijn, maar dat ontneemt lidstaten niet het recht om alsnog verdergaande maatregelen vast te stellen in het nationale recht.[119]

Richtlijnen op basis van art. 114 VWEU zijn harmoniserend bedoeld. De afwijkingsmogelijkheden zijn daarom aan voorwaarden verbonden, zie art. 114 lid 4-8

117 Jans & Vedder 2008, p. 87-88.
118 Zie hierover Krämer 2003, p. 117-122, Jans & Vedder 2008, p. 103-111 en Hofhuis 2006, p. 45-54.
119 Zie hierover zaak C-203/96, *Dusseldorp*.

VWEU.[120] Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het handhaven van bestaande maatregelen (lid 4) en het treffen van nieuwe maatregelen (lid 5). Met name voor die laatste categorie gelden strikte voorwaarden.

2.7 SOORT VOORSCHRIFTEN

Richtlijnen laten aan de lidstaten de vrijheid om zelf de vorm en middelen te kiezen die binnen het nationale systeem het meest passend zijn ter implementatie (art. 288 VWEU / art. 249 EG). Die vrijheid wordt beperkt door het resultaat dat wordt voorgeschreven door de richtlijn. Dat resultaat is weer afhankelijk van het soort voorschrift dat gebruikt wordt. Een richtlijn kan bijvoorbeeld kwaliteitseisen aan (een onderdeel van) het milieu stellen of eisen aan de maximale emissies van installaties, verplichten tot de aanwijzing van een beschermingsgebied of eisen stellen voor het toelaten op de markt van bepaalde stoffen. Mogelijk is de kans op omzettingsproblemen groter bij bepaalde soorten voorschriften dan bij andere. Dit zal blijken uit hoofdstuk 3. In deze paragraaf bespreek ik de verschillende soorten voorschriften die gebruikt worden in milieurichtlijnen.
Richtlijnen kunnen uiteenlopen in de mate van gedetailleerdheid van de bepalingen. Kaderrichtlijnen laten over het algemeen tamelijk veel ruimte voor lidstaten om de bepalingen op nationaal niveau een nadere invulling te geven, terwijl richtlijnen over bijvoorbeeld producteisen vaak veel gedetailleerder zijn. Ook de vraag of sprake is van volledige of minimumharmonisatie kan hierbij een rol spelen.[121] Bepalingen over handhaving kunnen ook in een richtlijn worden opgenomen, maar deze moeten wel voldoende ruimte laten aan de lidstaten. De EU is niet bevoegd om in richtlijnen voorschriften te geven over de nationale rechtsbeschermingsprocedures en dergelijke. Dit valt namelijk onder de nationale procedurele autonomie.[122] Soms wordt wel voorgeschreven dat burgers toegang tot een rechter moeten hebben, maar dan behouden de lidstaten de vrijheid om vast te stellen welke rechter bevoegd is en om bijvoorbeeld ontvankelijkheidsvoorwaarden te stellen.[123] Opvallend is ook dat de EU ter implementatie van het Verdrag van Aarhus vrij snel kwam met voorstellen voor richtlijnen over toegang tot milieu-

120 Zie hierover Krämer 2003, p. 122-131 en Jans & Vedder 2008, p. 111-121.
121 Zie paragraaf 5.4.2.
122 Jans e.a. 2002, p. 72.
123 Zie bijvoorbeeld art. 4 van Richtlijn 90/313 over toegang tot milieu-informatie.

informatie en inspraak bij milieubesluiten,[124] maar dat het derde onderwerp, namelijk rechtsbescherming, aanzienlijk meer tijd kost. Dat laatste onderwerp raakt het sterkst aan de procedurele autonomie en ligt daarom het gevoeligst. De Commissie heeft in 2003 wel een voorstel voor een richtlijn ingediend,[125] maar dit voorstel zit nog in de codecisieprocedure. Er lijkt voorlopig weinig vooruitgang in te zitten, vermoedelijk vanwege de gevoeligheid. Het dossier ligt al sinds april 2004 bij de Raad voor de eerste lezing.

2.7.1 Milieukwaliteitseisen

Milieukwaliteitseisen worden gebruikt om grens- of streefwaarden vast te stellen voor verschillende elementen van het milieu. Het verschil tussen grens- en streefwaarden is dat een grenswaarde een resultaatsverplichting inhoudt voor de lidstaten (de enkele overschrijding van een grenswaarde in een gebied is dan voldoende voor een veroordeling wegens de niet-nakoming van het Gemeenschapsrecht), terwijl een streefwaarde slechts een inspanningsverplichting geeft. Overschrijding van de streefwaarde is dus niet direct een overtreding. Over het algemeen is een kwaliteitseis een kwantitatieve, meetbare norm die de maximaal toelaatbare vervuiling aangeeft. Voor het vaststellen ervan wordt vaak uitgegaan van de schadelijkheid voor de menselijke gezondheid. De eisen uit de dochterrichtlijnen luchtkwaliteit zijn bijvoorbeeld gebaseerd op normen die door de WHO zijn vastgesteld.
Milieukwaliteitseisen worden met name gebruikt op het gebied van lucht en water. Voor luchtkwaliteit zijn de belangrijkste richtlijnen 96/62, 1999/30, 2000/69, 2002/3 en 2004/107 (de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit en de bijbehorende dochterrichtlijnen). Op het terrein van waterkwaliteit zijn de belangrijkste richtlijnen 2006/7 (over zwemwater, ter vervanging van Richtlijn 76/160) en 98/83 (over drinkwater, ter vervanging van Richtlijn 80/778). De Kaderrichtlijn Water (2000/60) bevat zelf geen milieukwaliteitseisen, maar deze zijn opgenomen in de bijbehorende dochterrichtlijnen over grondwater en oppervlaktewater.[126] Buiten deze terreinen komen grenswaarden weinig voor. Het Hof van Justitie is erg streng in de naleving van de grenswaarden: de enkele overschrijding hiervan (ook al is het

124 Richtlijn 2003/4 over toegang tot milieu-informatie en Richtlijn 2003/35 over inspraak van het publiek bij milieuplannen en -programma's.
125 Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden, 24 oktober 2003, COM(2003)624.
126 Richtlijn 2006/118 over grondwater en Richtlijn 2008/105 over milieukwaliteitseisen voor het oppervlaktewater.

slechts in een klein gebied en is er maar een kleine overschrijding) is voldoende voor een veroordeling. Wel laat het Hof enige ruimte voor een rechtvaardiging door de lidstaat, maar slechts als er sprake is van een absolute materiële onmogelijkheid voor de lidstaat om de grenswaarden na te komen. Hiervoor rust de (zware) bewijslast op de lidstaat.[127] In de praktijk is dit verweer nog nooit gehonoreerd.
Overigens is het rechtsgevolg afhankelijk van de precieze formulering van de kwaliteitseisen. Deze worden niet altijd geformuleerd als absolute verplichting, soms is afwijking in bijzondere omstandigheden wel toegestaan. De controlemogelijkheden van de Commissie zijn bovendien beperkt. Zij is afhankelijk van de rapportages die de lidstaten zelf indienen, op basis van eigen metingen. Afhankelijk van de formulering van de richtlijn kunnen er verschillen ontstaan tussen de lidstaten, met name bij de toepassing van meetmethoden. De Zwemwaterrichtlijn bevat hierover heel concrete voorschriften, maar bij luchtkwaliteit laten deze voorschriften vaak meer vrijheid. Hierbij heeft de Commissie een aanbeveling gedaan om de gemeten waarden met een correctiefactor van 1,3 te vermenigvuldigen. Deze aanbeveling is echter niet bindend en de lidstaten hebben uiteenlopende factoren gekozen. Frankrijk vermenigvuldigde niet, terwijl Wallonië een factor van 1,49 gebruikte. Daardoor leek de fijnstofproblematiek aan de Waalse kant van de grens anderhalf keer zo erg als aan de Franse kant.[128] Verder kan ervoor gekozen worden om de fijnstofconcentraties te berekenen in plaats van te meten. Dit kan tot andere uitkomsten leiden. Ook zijn er verschillen in de wijze waarop lidstaten omgaan met normoverschrijdingen. In Nederland zijn de luchtkwaliteitsnormen reden geweest om vergunningen te weigeren, terwijl in veel andere lidstaten de normen niet of slechts zelden aanleiding geven tot gerechtelijke procedures.[129]
Hoewel milieukwaliteitseisen objectief lijken, hangt er in de praktijk veel af van de vraag waar en hoe de concentraties gemeten of berekend worden, en hoe rechters en bestuursorganen omgaan met overschrijdingen.
Uit een analyse van de jurisprudentie blijkt dat er vooral veel uitspraken van het Hof zijn over overschrijding van de grenswaarden voor zwemwater, maar dat er over luchtkwaliteit maar weinig uitspraken zijn gedaan. Op basis van de oude richtlijnen zijn er nauwelijks veroordelingen. Ook de nieuwe luchtkwaliteitsrichtlijnen hebben nog niet tot veroordelingen geleid, maar de grenswaarden hieruit gelden ook pas sinds 2005 of vanaf 2010. Het is weliswaar duidelijk dat, met name

127 Zaak C-56/90, *Commissie / Verenigd Koninkrijk*, r.o. 43-46, zaak C-198/97, *Commissie / Duitsland*, r.o. 35 e.v. en zaak C-307/98, *Commissie / België*, r.o. 49-54.
128 Backes 2007a, p. 673.
129 Backes 2007a, p. 670-671.

in dichtbevolkte en industriële gebieden zoals de Nederlandse Randstad, het Duitse Ruhrgebied en de Italiaanse Povlakte, de grenswaarden worden overschreden, maar kennelijk is dit voor de Commissie onvoldoende om een inbreuk te kunnen aantonen. Dit is waarschijnlijk een gevolg van politieke prioriteiten. De Commissie wilde de luchtkwaliteitsrichtlijnen graag herzien met strengere normen (zie hierover paragraaf 2.3.4). Dat zouden de lidstaten echter niet snel accepteren als ze bij de bestaande normen al veroordeeld werden.

2.7.2 Emissie-eisen

Naast milieukwaliteitseisen, die uitgaan van het effect van vervuiling op bepaalde sectoren van het milieu, worden er ook emissie-eisen gesteld. Die worden gesteld aan de bron. In bijvoorbeeld vergunningen moet worden vastgesteld welke uitstoot van verontreinigende stoffen vanuit een bepaalde inrichting maximaal toelaatbaar is. Een voordeel hiervan is dat het voor bedrijven duidelijk is aan welke norm zij zich moeten houden. Het nadeel is echter dat door alleen emissienormen te stellen geen minimumkwaliteit van het milieu gegarandeerd kan worden. De totale uitstoot in het milieu is immers afhankelijk van het aantal vervuilers in een bepaald gebied. Het is heel moeilijk om het precieze verband tussen emissie-eisen en milieukwaliteit vast te stellen.[130] Een combinatie met milieukwaliteitseisen is daarom vaak wenselijk. Nederland heeft meestal weinig moeite om voor de naleving van emissie-eisen te zorgen, terwijl milieukwaliteitseisen vaak wel overschreden worden. Dit heeft te maken met de dichtbevolktheid van Nederland en de sterke concentratie van de industrie, de landbouw en het verkeer.
Voorbeelden van richtlijnen die emissienormen voorschrijven zijn Richtlijn 76/464 over lozingen van gevaarlijke stoffen in het aquatisch milieu, Richtlijn 88/609 over grote stookinstallaties en Richtlijn 89/369 over verbrandingsinstallaties voor stedelijk afval.
Als een richtlijn emissiegrenswaarden bevat, moet die richtlijn over het algemeen af en toe worden aangepast aan de stand der techniek. Vergeleken met de jaren zeventig moet het nu immers mogelijk zijn om te produceren met een veel lagere vervuiling, zodat er ook strengere eisen gesteld moeten worden. Een voorbeeld hiervan is Richtlijn 70/220 over luchtverontreiniging door motorvoertuigen. Die is in de loop der jaren heel regelmatig aangepast, omdat door technologische vooruitgang nieuwe auto's minder vervuilend werden en dus strengere eisen

130 Peters 1999, p. 18.

gesteld konden worden. Dit voorschrift valt overigens in twee categorieën: er worden producteisen gesteld aan motorvoertuigen (zie paragraaf 2.7.7 voor een meer uitgebreide toelichting op producteisen), maar die producteisen bevatten emissie-eisen aan het product.

Twee bijzondere voorbeelden van emissie-eisen zijn de NEC-richtlijn 2001/81 en Richtlijn 2003/87 over broeikasgasemissierechten. De NEC-richtlijn stelt een emissieplafond van bepaalde stoffen vast per lidstaat.[131] Dit emissieplafond vormt min of meer een milieukwaliteitseis. De richtlijn geeft immers geen voorschriften per inrichting, maar per lidstaat. Die mag zelf bepalen hoe dat plafond gehaald wordt en wie welk deel van de uitstoot voor zijn rekening neemt. Normaal gesproken regelt een emissie-eis de emissie per inrichting, maar daarmee is nog niet duidelijk hoe groot de totale emissie zal zijn. Bij deze richtlijn is juist de totale emissie gereguleerd, maar niet de verdeling over de inrichtingen. Daardoor heeft deze richtlijn, in tegenstelling tot andere richtlijnen met emissie-eisen, direct invloed op de milieukwaliteit. Datzelfde geldt voor de richtlijn over verhandelbare broeikasgasemissierechten.[132] Hierbij verdeelt de lidstaat een bepaalde hoeveelheid emissierechten voor met name CO_2 over de inrichtingen die dit gas uitstoten. Aan het eind van een periode moeten de deelnemende bedrijven voldoende emissierechten inleveren om hun totale emissie te dekken. Het is de bedoeling om minder emissierechten te verstrekken dan de totale uitstoot. Dit geeft bedrijven twee mogelijkheden: rechten bijkopen of minder CO_2 uitstoten. Doordat er een marktprijs ontstaat voor de emissierechten, worden de CO_2-reducties vermoedelijk uitgevoerd op de plaatsen waar dat tegen zo laag mogelijke kosten kan. Als de kosten voor emissiereducerende maatregelen voor een bedrijf immers lager zijn dan de marktprijs voor emissierechten, zal dat bedrijf besluiten die maatregelen te treffen en de overtollige rechten te verkopen. Dit biedt bedrijven waarvoor reducerende maatregelen juist duurder zijn, de gelegenheid om extra rechten aan te schaffen. Op die manier worden milieuvriendelijke maatregelen zo goedkoop mogelijk uitgevoerd. De richtlijn stelt geen maximum aan de uitstoot per inrichting. De verdeling van de emissierechten wordt aan de lidstaten overgelaten. Die hebben bovendien enige vrijheid bij het vaststellen van de totale hoeveelheid emissierechten; zie hiervoor art. 9 en bijlage III van de richtlijn. Omdat emissies echter ook

131 Richtlijn 2001/81 over nationale emissieplafonds (in het Engels *national emission ceilings*, vandaar de afkorting NEC-richtlijn).
132 Richtlijn 2003/87 over handel in broeikasgasemissierechten.

van andere bronnen, zoals het verkeer, afhankelijk zijn, is het verband tussen de hoeveelheid emissierechten en de milieukwaliteit kleiner dan bij de NEC-richtlijn.

2.7.3 Normatieve uitgangspunten

Naast het vastleggen van milieukwaliteitseisen en emissiegrenswaarden is er nog een derde methode waarmee grenzen aan vervuiling gesteld kunnen worden. Dit is het gebruik van normatieve uitgangspunten. Dit zijn geen concrete eisen, maar algemeen omschreven doelstellingen die bij de uitvoering van de richtlijn in acht genomen moeten worden. Voorbeelden hiervan zijn in diverse milieurichtlijnen te vinden: 'beste beschikbare technieken' in de IPPC-richtlijn, 'aanzienlijke milieueffecten' in de MER-richtlijn, een 'goede toestand' van het water in de Kaderrichtlijn Water[133] en een 'gunstige staat van instandhouding' in de Habitatrichtlijn.
De IPPC-richtlijn bevat zelf geen emissiegrenswaarden voor inrichtingen maar laat de vaststelling hiervan over aan de lidstaten. Zij moeten deze baseren op de beste beschikbare technieken ofwel BAT (best available techniques). Door het Europese IPPC-bureau in Sevilla worden BREF's (BAT reference documents) uitgewerkt, in samenwerking met de lidstaten, waarin per sector wordt vastgesteld wat de BAT zijn. Vaak zijn dit er meerdere, waaruit bedrijven zelf een keuze kunnen maken. In de vergunningen mag het bevoegd gezag ook niet het gebruik van een bepaalde techniek voorschrijven, maar moeten emissiegrenzen worden vastgesteld die met de beste beschikbare technieken haalbaar moeten zijn. Bedrijven houden vrijheid om zelf te bepalen hoe zij deze grenzen willen halen. Een belangrijk element van BAT is dat het moet gaan om technieken die daadwerkelijk gebruikt worden binnen de sector en die op economisch verantwoorde wijze kunnen worden toegepast. Dat neemt niet weg dat er milieuvriendelijkere methoden kunnen bestaan. Als de kosten daarvan echter onevenredig hoog zijn, hoeven die niet te worden toegepast.
De normatieve uitgangspunten uit de Kaderrichtlijn Water hebben juist meer weg van milieukwaliteitseisen dan van emissiegrenswaarden. Het doel is hier namelijk de goede toestand van het milieu, niet een grens aan de emissie naar het water. De invulling van de zeer algemeen geformuleerde norm uit de richtlijn gebeurt in een overleg van Europese waterdirecteuren.

133 Zie voor meer normatieve uitgangspunten in waterrichtlijnen Van Rijswick 2008, p. 25-26.

Ook de 'gunstige staat van instandhouding' uit de Habitatrichtlijn kan als een soort milieukwaliteitseis gezien worden, waarbij de milieukwaliteit wordt afgemeten aan de verspreiding en populatie van flora en fauna.

Het verschil met emissiegrenswaarden en milieukwaliteitseisen is dat de inhoudelijke normen niet uit de richtlijn zelf voortvloeien, maar nader bepaald moeten worden aan de hand van uitgangspunten uit de richtlijn. Met name de bijlagen bevatten vaak technische gegevens die gebruikt kunnen worden voor de vaststelling van de normen. De richtlijn zelf bevat dus geen emissiegrenswaarden of kwaliteitseisen, maar geeft slechts normatieve uitgangspunten, aan de hand waarvan de normen geconcretiseerd moeten worden.
Een voordeel van het gebruik van normatieve uitgangspunten is dat de richtlijn zelf niet aan de stand der techniek hoeft te worden aangepast. De grenswaarden volgen immers niet direct uit de richtlijn. Als in de uitgangspunten rekening wordt gehouden met technologische vooruitgang, leidt dat automatisch tot een aanpassing van de grenswaarden. Het voorschrijven van de beste beschikbare technieken in de IPPC-richtlijn betekent bijvoorbeeld dat wanneer er betere technieken voorhanden komen, dit gevolgen heeft voor de eisen die gesteld kunnen worden aan een inrichting. Hiervoor hoeft slechts het BREF te worden aangepast. Dat is eenvoudiger dan aanpassing van (een bijlage bij) de richtlijn zelf, omdat in het laatste geval weer een complete wetgevingsprocedure noodzakelijk is. Ook als niet met uitleggingsdocumenten zoals BREF's gewerkt wordt, moet de ontwikkeling van de stand der techniek meegenomen worden in het bepalen van de uiteindelijke normen.
De vaagheid van normatieve uitgangspunten kan tegelijkertijd ook een nadeel zijn. Het is immers niet direct helder aan welke eisen lidstaten moeten voldoen. Dit kan de handhaving van de normen bemoeilijken. Rechtstreekse werking is echter wel mogelijk als een lidstaat de grenzen van zijn beoordelingsvrijheid overschrijdt.[134]

2.7.4 Gebiedsgericht beleid

Veel milieurichtlijnen bevatten een verplichting voor de lidstaten om beschermde gebieden aan te wijzen, of een beperking van de werkingssfeer tot gebieden die aan bepaalde voorwaarden voldoen. Dit komt met name voor bij richtlijnen op het terrein van water en natuur. Voorbeelden zijn de Vogel- en de Habitatrichtlijn,[135]

134 Van Rijswick 2008, p. 27.
135 Richtlijn 79/409 (Vogelrichtlijn) en Richtlijn 92/43 (Habitatrichtlijn).

de Kaderrichtlijn Water[136] en de Nitraatrichtlijn.[137] De Zwemwaterrichtlijn[138] heeft een iets afwijkende aanpak.

De Vogel- en de Habitatrichtlijn verplichten tot het aanwijzen van speciale beschermingszones. De twee richtlijnen kennen elk hun eigen beschermingsgebieden, die in het Nederlands verwarrend genoeg echter beide 'speciale beschermingszone' heten. In het Engels wordt wel onderscheid gemaakt. De vogelgebieden heten 'special protection areas' (SPA) en de habitatgebieden 'special areas of conservation' (SAC). Ook in het Frans worden twee verschillende termen gebruikt. In de praktijk overlappen deze twee zones overigens vaak, zodat veel gebieden zowel op grond van de Vogelrichtlijn als op grond van de Habitatrichtlijn zijn aangewezen. Op grond van de Kaderrichtlijn Water moeten de lidstaten stroomgebieden vaststellen. Die vormen vervolgens de basis voor het waterbeheer.

De Nitraatrichtlijn verplicht tot de aanwijzing van kwetsbare zones, waarvoor actieprogramma's moeten worden opgesteld om schade door een te grote nitraatuitstoot te beperken. Deze aanwijzing is niet nodig als een lidstaat ervoor kiest de richtlijn op zijn gehele grondgebied toe te passen. Een aantal lidstaten heeft daar inderdaad voor gekozen (zie uitgebreider paragraaf 3.6).

De werkingssfeer van de Zwemwaterrichtlijn is, niet geheel verrassend, beperkt tot zwemwater. In deze badzones moet een bepaalde waterkwaliteit gehaald worden. Voor zwemwater was onder de oude richtlijn 76/160 geen specifieke aanwijzing door de lidstaat nodig; alle gebieden waar baden niet verboden is en waar daadwerkelijk door een groot aantal mensen wordt gezwommen, vielen onder de richtlijn. De Zwemwaterrichtlijn zelf bevatte namelijk, in tegenstelling tot enkele andere milieurichtlijnen, geen verplichting om een formele lijst vast te stellen met gebieden die onder de richtlijn vallen. Alleen het feit dat een zone niet was aangewezen, was in dit geval dus onvoldoende om de lidstaat te veroordelen.[139] In alle gebieden die feitelijk als zwemwater konden worden beschouwd, moest aan de kwaliteitseisen en monitoringsverplichtingen van de richtlijn worden voldaan. Ook in niet-aangewezen gebieden moesten dus regelmatig monsters worden genomen. De nieuwe Zwemwaterrichtlijn 2006/7 bevat in art. 3 overigens wel de verplichting om zwemwater aan te wijzen. De reikwijdte van de richtlijn is, blijkens de omschrijving in art. 1 lid 3, echter hetzelfde gebleven. Ook zonder de aanwijzing geldt dus de verplichting om zwemwater te controleren. Voor beide richtlijnen geldt dat door

136 Richtlijn 2000/60.
137 Richtlijn 91/676.
138 Richtlijn 76/160.
139 Zaak C-26/04, *Commissie / Spanje (zwemwater)*.

een zwemverbod uit te vaardigen een gebied van de werkingssfeer van de richtlijn kan worden uitgezonderd.

Hoewel sommige richtlijnen ruimte lijken te laten aan de lidstaten om zelfstandig te bepalen welke gebieden worden aangewezen, is die ruimte door het Hof van Justitie beperkt. Inbreukprocedures over de aanwijzing van gebieden komen vooral voor met betrekking tot de Vogelrichtlijn.[140] Bij de Zwemwaterrichtlijn zijn er procedures geweest over de vraag of bepaalde gebieden al dan niet als zwemwater moesten worden aangemerkt.[141] Uit deze jurisprudentie blijkt dat lidstaten min of meer objectieve criteria moeten toepassen om te bepalen of een gebied al dan niet aangewezen moet worden. Het niet-aanwijzen van gebieden die naar het oordeel van het Hof wel voor aanwijzing in aanmerking komen, kan dan ook leiden tot een veroordeling in een inbreukprocedure.

2.7.5 Procedurele bepalingen

De meeste milieurichtlijnen bevatten ten minste enkele procedurele bepalingen, zoals een rapportageplicht aan de Commissie. Daarnaast zijn er richtlijnen die meer of zelfs hoofdzakelijk procedurele voorschriften bevatten. Voorbeelden zijn de verplichting een milieueffectbeoordeling op te stellen, of regels over het verschaffen van milieu-informatie aan het publiek. Ook meet- en registratieverplichtingen en verplichtingen tot overleg met andere lidstaten zijn procedureel van aard. Vooral horizontale richtlijnen bevatten veel procedurele bepalingen, maar ook in sectorale richtlijnen zijn vaak enkele procedurele bepalingen opgenomen.
De laatste jaren is er een ontwikkeling in de richting van meer proceduralisering.[142] De Kaderrichtlijn Water bevat bijvoorbeeld zelf geen concrete milieunormen, maar alleen een algemene milieudoelstelling (de goede toestand van het milieu als normatief uitgangspunt) en bepalingen over hoe en via welke procedures deze norm nader ingevuld moet worden. De eisen aan de chemische toestand van het water worden uitgewerkt in dochterrichtlijnen. De lidstaten moeten echter aan de hand van criteria in de bijlagen zelf vaststellen wat een goede ecologische toestand van het water is. Er is dus een verschuiving van inhoudelijke normen in de richtlijn naar meer procedurele normen. Via die procedures moeten de inhoudelijke normen

140 Zie bijvoorbeeld zaak C-3/96, *Commissie / Nederland*, r.o. 59-63.
141 Zie bijvoorbeeld zaak C-56/90, *Commissie / Verenigd Koninkrijk*, r.o. 33-35, en zaak C-307/98, *Commissie / België*, r.o. 28-30.
142 Van Rijswick 2008, p. 4 en Scott 2000, p. 272-280.

verder worden vormgegeven. De nadere normstelling vindt soms plaats via dochterrichtlijnen, maar in andere gevallen wordt het aan de lidstaten overgelaten om de normen concreet in te vullen.

2.7.6 Plannen en programma's

Veel richtlijnen verplichten de lidstaten om plannen of programma's op te stellen om bepaalde doelen te bereiken. Soms moet sowieso een plan worden opgesteld, in andere gevallen is dat alleen nodig als bijvoorbeeld bepaalde grenswaarden niet gehaald worden. Op grond van de luchtkwaliteitsrichtlijnen is het bijvoorbeeld alleen nodig om een plan op te stellen als de grenswaarden (dreigen te) worden overschreden. In het plan moet dan beschreven worden welke maatregelen genomen zullen worden om in de toekomst wel aan de grenswaarden te kunnen voldoen.[143] De Kaderrichtlijn Afvalstoffen 75/442 bevat een onvoorwaardelijke plicht tot het opstellen van een afvalbeheersplan. Op grond van de Kaderrichtlijn Water moeten stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenprogramma's worden gemaakt. Ook oudere waterrichtlijnen kennen verplichte plannen en programma's.
Het niet-opstellen van een plan of programma vormt op zichzelf al een niet-nakoming van de verplichtingen van een richtlijn. Hiervoor worden lidstaten regelmatig veroordeeld door het Hof.[144]

2.7.7 Producteisen

Via het stellen van eisen aan producten kan ook milieubescherming nagestreefd worden. Daarbij kan men denken aan eisen met betrekking tot de maximale uitstoot door motorvoertuigen, maar ook aan het verbieden van of het stellen van regels omtrent het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in het productieproces. Voorbeelden zijn het vaststellen van kwaliteitseisen voor benzine en diesel (Richtlijn 98/70), eisen aan de geluidsuitstoot van bouwmaterieel (Richtlijn 2000/14) of eisen aan het energieverbruik van huishoudelijke apparaten (Richtlijn 92/75).
Over het algemeen worden richtlijnen die producteisen bevatten niet op art. 192 VWEU, maar op art. 114 VWEU gebaseerd. Het stellen van producteisen is immers

143 Richtlijn 96/62, art. 8 lid 3.
144 Zie bijvoorbeeld zaak C-292/99, *Commissie / Frankrijk* en zaak C-35/00, *Commissie / Verenigd Koninkrijk* (beide over afvalbeheersplannen), zaak C-47/01, *Commissie / Spanje* en zaak C-174/01, *Commissie / Luxemburg* (beide over PCB's/PCT's), zaak C-67/02, *Commissie / Ierland (schelpdierwater)* en zaak C-261/98, *Commissie / Portugal (aquatisch milieu)*.

in de eerste plaats een vorm van harmonisatie van de interne markt. Dat die harmonisatie ten goede komt aan het milieu, is geen reden om de richtlijn te baseren op art. 192 VWEU.[145] Volgens art. 11 VWEU (art. 6 EG) moet immers ook op andere beleidsterreinen rekening gehouden worden met milieubescherming en art. 114 lid 3 VWEU schrijft voor dat bij harmonisatievoorstellen uitgegaan moet worden van een hoog beschermingsniveau van het milieu.
Producteisen worden over het algemeen vrij goed nageleefd. De eisen gelden namelijk voor bedrijven, die er zelf belang bij hebben dat iedereen zich aan de regels houdt. Als immers één bedrijf de regels zou overtreden, zou dit een concurrentievoordeel hebben doordat het goedkoper kan produceren. Zeker op terreinen waar de markt overzichtelijk is en er sprake is van een relatief klein aantal bedrijven, zal de onderlinge controle naleving van de normen kunnen bewerkstelligen.[146]

2.7.8 Verboden en verplichtingen

Naast de hiervoor besproken instrumenten kan een richtlijn ook verboden of verplichtingen bevatten. Deze bepalingen kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld stoffen of gedragingen. De richtlijnen over gevaarlijke stoffen bevatten veel verboden.[147] Daarbij gaat het tevens om producteisen. Als richtlijnen emissiegrenswaarden of milieukwaliteitseisen voorschrijven, houdt dit impliciet een verbod in om deze waarden te overschrijden.[148] Een ander voorbeeld is het verbod op het lozen van afgewerkte olie.[149]
Een richtlijn kan ook verplichtingen voor particulieren bevatten. Die moeten dan wel eerst in nationale wetgeving worden omgezet. Hierbij kan men denken aan de verplichting om afval alleen aan bepaalde inzamelaars af te dragen, om een register bij te houden, om de emissies te meten etc.[150] Een vergunnings- of meldingsplicht wordt wel veel gebruikt. Daarbij is een bepaald handelen (het verkrijgen van een vergunning of het doen van een melding) noodzakelijk om een verbod op te heffen. Een meldingsplicht kan bijvoorbeeld worden voorgeschreven voor het op de markt brengen van een chemische stof of een ander milieuonvriendelijk product, voor het exporteren van afval of voor het uitvoeren van dierproeven.[151] Richtlijn 90/219,

145 Zaak C-300/89, *Commissie / Raad (titaandioxide)*, r.o. 22.
146 Macrory 1996, p. 11.
147 Met name in de richtlijnen 67/548 en 76/769 en de vele wijzigingen daarop.
148 Krämer 2003, p. 62.
149 Richtlijn 75/439, art. 4.
150 Krämer 2003, p. 63.
151 Richtlijn 86/609 over dierproeven, art. 11.

zoals gewijzigd door Richtlijn 98/81, bevat in de artikelen 7 en 9 bijvoorbeeld een verplichting voor bedrijven om een kennisgeving in te dienen bij de bevoegde autoriteiten voordat bepaalde activiteiten met ingeperkt gebruik van GGO's worden uitgevoerd. Het gaat hierbij om een melding die door het bedrijf aan het bevoegd gezag moet worden gedaan, alvorens de activiteit daadwerkelijk mag worden uitgevoerd. Dit is een soepeler regime dan wanneer een vergunning aangevraagd moet worden. In dat geval moet immers ook de reactie van het bevoegd gezag worden afgewacht, voordat de activiteit mag beginnen.

Vergunningvereisten komen bijvoorbeeld voor in de IPPC-richtlijn,[152] verschillende richtlijnen over lozingen, de Richtlijn Grote Stookinstallaties,[153] de Richtlijn Stedelijk Afvalwater[154] en de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn.[155] In het Nederlands wordt vrijwel steeds de term 'vergunning' gebruikt, al komt ook de term 'toelating' voor.[156] In het Engels worden echter 'authorisation', 'permit' en 'licence' door elkaar gebruikt.[157] Een inhoudelijk verschil lijkt niet te zijn beoogd.[158] Opvallend is ook dat het onderscheid tussen de verschillende termen niet samenvalt in de twee talen. Waar in het Nederlands 'toelating' de uitzondering lijkt te zijn, wordt daarvoor in het Engels gewoon het standaardbegrip 'authorisation' gebruikt.[159]

Het voorschrijven van een vergunningsvereiste ligt tamelijk gevoelig. Dit is namelijk een inperking van de vrijheid van de lidstaten om vorm en middelen te kiezen. In Nederland is het bijvoorbeeld in het milieurecht gebruikelijk om te werken met algemene regels. Deze zijn vastgelegd in AMvB's die onder meer op de Wet milieubeheer gebaseerd worden, zoals het Activiteitenbesluit. Het grootste

152 Richtlijn 96/61.
153 Richtlijn 2001/80, art. 4.
154 Richtlijn 91/271, zoals gewijzigd door Richtlijn 98/15, art. 11. Deze richtlijn biedt lidstaten de keuze tussen het vaststellen van voorschriften en het verlenen van bijzondere vergunningen.
155 Richtlijn 91/414, art. 3.
156 'Vergunning' wordt onder meer gebruikt in de IPPC-richtlijn (96/61), de Richtlijn Aquatisch Milieu (76/464), de Grondwaterrichtlijn (80/68), de Kaderrichtlijn Afvalstoffen (75/442) en de Richtlijn Grote Stookinstallaties (2001/80). De Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn (91/414) en de Biocidenrichtlijn (98/8) gebruiken beide de term 'toelating'.
157 'Authorisation': de Richtlijn Aquatisch Milieu (76/464), de Grondwaterrichtlijn (80/68), de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn (91/414) en de Biocidenrichtlijn (98/8); 'permit': de IPPC-richtlijn (96/61) en de Kaderrichtlijn Afvalstoffen (75/442); 'licence': de Richtlijn Grote Stookinstallaties (2001/80).
158 Moreno 2003, p. 318-319.
159 Zie bijvoorbeeld de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn (91/414) en de Biocidenrichtlijn (98/8).

deel van de bedrijven valt onder een dergelijke AMvB en hoeft slechts een melding te doen aan het bevoegd gezag. Aan welke regels het bedrijf zich dient te houden volgt uit de AMvB. Alleen de grootste en meest complexe inrichtingen hebben een milieuvergunning nodig, waarin regels op maat gemaakt kunnen worden. Wanneer een richtlijn een vergunning voorschrijft, beperkt dit vaak de mogelijkheid om met algemene regels te volstaan.[160] Overigens geldt de vergunningplicht uit de IPPC-richtlijn slechts voor zeer grote installaties. Die vallen in Nederland niet onder algemene regels.[161] In de praktijk hoeft dit dus niet altijd tot problemen te leiden, maar er moet wel rekening gehouden worden met deze beperking. Richtlijn 76/464 en de Grondwaterrichtlijn bevatten bovendien een vergunningplicht voor alle lozingen. Dit is niet gekoppeld aan het inrichtingenbegrip. Uit de jurisprudentie blijkt dat deze vergunningplicht niet kan worden vervangen door algemene regels.[162] Ook ontstaat er een probleem als een project tegelijkertijd onder de Vogel- of de Habitatrichtlijn en onder een AMvB valt. Op grond van art. 6 Habitatrichtlijn moet dan immers een individuele beoordeling plaatsvinden, terwijl die naar nationaal recht vanwege de algemene regels niet nodig is.

2.7.9 Handhaving

De meeste richtlijnen laten een tamelijk grote vrijheid aan de lidstaten bij de keuze hoe zij het Europese milieurecht willen handhaven. Gelet op het feit dat de nationale gewoonten op het terrein behoorlijk uiteen kunnen lopen, is dat ook logisch. Dit biedt de lidstaten immers de beste mogelijkheid om aan te sluiten bij het bestaande nationale systeem en past daarom bij het karakter van een richtlijn. Voorkomen moet echter worden dat richtlijnen slechts papieren tijgers zijn. Als immers een richtlijn op papier correct is omgezet in nationale wetgeving, maar die regels in de praktijk niet gehandhaafd worden, kan het doel van de richtlijn niet bereikt worden. Daarom zijn er algemene minimumvoorwaarden voor handhaving, vooral gebaseerd op het beginsel van Gemeenschapstrouw uit art. 4 lid 3 VEU (art. 10 EG). Handhaving moet ten minste voldoen aan de vereisten van gelijkwaardigheid, doeltreffendheid, afschrikwekkendheid en evenredigheid.[163]

---

160 Zie Houweling 2006, p. 21-27. In *ECWM* 2002/10, p. 55-56 en p. 102 stellen de onderzoekers zelfs dat in dergelijke gevallen nooit voor het gebruik van algemene regels mag worden gekozen.
161 ECWM 2002/10, p. 56 en p. 102.
162 Zaak C-381/07, *Association nationale pour la protection des eaux et rivières – TOS.*
163 Jans e.a. 2002, p. 266.

Ook voor de rechten die burgers aan richtlijnen kunnen ontlenen gelden er algemene beginselen waaraan de nationale procesregels en uitvoering moeten voldoen. Deze zijn voor het eerst vastgesteld in de zaak *Rewe*.[164] Het gaat om de beginselen van non-discriminatie en doeltreffendheid. Volgens het non-discriminatiebeginsel mogen de regels die van toepassing zijn in een geschil over Gemeenschapsrecht niet ongunstiger zijn dan de regels die voor een soortgelijk puur nationaalrechtelijk geschil gelden. Het effectiviteitsvereiste houdt in dat die regels de uitoefening van rechten die aan het Gemeenschapsrecht ontleend worden, niet nagenoeg onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken.[165]

Naast de algemene beginselen voor handhaving kunnen in een richtlijn ook meer bijzondere eisen aan de handhaving gesteld worden. In een richtlijn mag bijvoorbeeld worden voorgeschreven dat de lidstaten moeten handhaven via strafrecht.[166] Art. 192 VWEU geeft hiervoor de bevoegdheid. Voorschriften over de aard en de hoogte van de sancties kunnen evenwel niet in een richtlijn worden vastgelegd, maar alleen in een kaderbesluit in de derde pijler.[167] Naar aanleiding van de ontwikkelingen in de jurisprudentie is inmiddels Richtlijn 2008/99 vastgesteld over de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht. Deze richtlijn bevat slechts de verplichting om bepaalde handelingen strafbaar te stellen. De aard en hoogte van de sancties worden overgelaten aan de lidstaten; de enige eis is dat de strafrechtelijke sancties doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn. Bovendien bevat de richtlijn geen eisen omtrent de daadwerkelijke toepassing van strafrechtelijke sancties of het gebruik van andere handhavingsinstrumenten.
Naast de opdracht om bepaalde handelingen strafbaar te stellen, kunnen in richtlijnen ook andere bepalingen met betrekking tot de handhaving worden opgenomen. Over het algemeen wordt op dit terrein wel zo veel mogelijk vrijheid aan de lidstaten gelaten. Lidstaten zijn meestal dus vrij om zelf te bepalen hoe zij willen handhaven.
Richtlijn 2001/18 over GGO's bijvoorbeeld bevat in art. 4 lid 5 de verplichting om op te treden als GGO's gebruikt worden zonder toelating en in art. 33 de verplichting om doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties te stellen. Een zelfde verplichting is opgenomen in art. 8 van Richtlijn 1999/22 over het houden van wilde dieren in dierentuinen.

164 Zaak 33/76, *Rewe*, r.o. 5.
165 Jans e.a. 2002, p. 74.
166 Zaak C-176/03, *Commissie / Raad* en Veldt-Foglia 2006.
167 Zaak C-440/05, *Commissie / Raad* en Essens 2008.

Veel richtlijnen bevatten ook een verplichting voor de lidstaten om controles uit te voeren naar de naleving. Vaak zijn dit zeer algemeen geformuleerde verplichtingen, zonder dat aangegeven wordt hoe vaak en hoe dit moet.[168] Soms worden juist wel, bijvoorbeeld in bijlagen, voorschriften gegeven over meetmethodes.[169] Om de naleving van de richtlijnen (meer precies: van de nationale bepalingen ter omzetting van de richtlijnen) te kunnen garanderen, moeten de lidstaten bevoegd zijn om inspecties uit te voeren bij bedrijven. Dat is een zeer belangrijke manier om na te gaan of de regels wel worden nageleefd.[170] Soms wordt de verplichting om inspecties uit te voeren expliciet in de richtlijn opgenomen, zoals in art. 18 van de Seveso II-richtlijn 96/82.

2.7.10 Overgangsmaatregelen

Vaak sluiten richtlijnen aan bij oudere richtlijnen over hetzelfde onderwerp en zijn zij een aanvulling, uitbreiding of vervanging van die eerdere regels. Dan is het van belang dat in de nieuwste richtlijn de verhouding tot de oudere richtlijn wordt geregeld. Deze richtlijnen bevatten dan ook meestal, in een van de laatste artikelen, een artikel met overgangsbepalingen. Daarin wordt bijvoorbeeld de intrekking of aanpassing van de oudere richtlijn geregeld.[171] Inhoudelijk zijn deze bepalingen niet bijzonder interessant, maar voor de rechtszekerheid is het uiteraard wel van groot belang dat dit goed wordt geregeld. Andere richtlijnen kunnen bijvoorbeeld verwijzen naar een bepaling uit een ingetrokken richtlijn. Dan is het van belang dat duidelijk is wat die verwijzing nog betekent na de intrekking. Het kan bijvoorbeeld gelezen worden als een verwijzing naar de nieuwe richtlijn, maar dat moet dan wel duidelijk zijn bepaald.

2.7.11 Bijlagen

Veel richtlijnen bevatten bijlagen waarin bijvoorbeeld technische normen zijn opgenomen, meetmethoden worden voorgeschreven, aanwijzingen worden gegeven voor de uitleg van belangrijke begrippen, het toepassingsbereik van de richtlijn

168 Zie bijvoorbeeld Richtlijn 1999/22 over wilde dieren in dierentuinen, art. 4.
169 Zie bijvoorbeeld de bijlagen bij Richtlijn 98/83 over drinkwater en Richtlijn 1999/30, eerste dochterrichtlijn luchtkwaliteit, art. 7 en de bijlagen.
170 Moreno 2003, p. 319.
171 Enkele voorbeelden zijn Richtlijn 2001/80 betreffende grote stookinstallaties, art. 17; Richtlijn 2000/60, Kaderrichtlijn Water, art. 22; Richtlijn 1999/30, eerste dochterrichtlijn luchtkwaliteit, art. 9.

wordt afgebakend etc. In de praktijk zijn dit dus zeer belangrijke onderdelen van een richtlijn en vormen de bijlagen een soort uitvoeringsregelingen.
Het Europese recht kent minder dan het Nederlandse recht een hiërarchie in de regelgeving. Waar in Nederland de hoofdzaken in een formele wet worden vastgelegd, en de uitvoeringsbepalingen grotendeels in AMvB's en ministeriële regelingen worden opgenomen, worden in het Europese recht ook de uitvoeringsvoorschriften in (bijlagen bij) richtlijnen opgenomen. Dit betekent dat het minder makkelijk is om dat soort bepalingen aan te passen, aangezien ook voor de wijziging van een bijlage de formele besluitvormingsprocedure doorlopen moet worden. Meestal moet hierbij de codecisieprocedure worden toegepast, zodat ook een simpele wijziging vrij veel tijd kan kosten. Als eenvoudiger alternatief kan gebruikgemaakt worden van gedelegeerde regelgeving. Daarvoor moet de Raad in een richtlijn of verordening de Commissie de bevoegdheid toekennen om deze regelgeving nader uit te werken of aan te passen. In dat geval kan een richtlijn van de Raad gewijzigd of aangevuld worden door een richtlijn van de Commissie. Een voorbeeld is Richtlijn 91/414 over gewasbeschermingsmiddelen. De artikelen 19 en 20 bevatten machtigingen aan de Commissie om, met toepassing van de comitologieprocedure,[172] bepaalde maatregelen vast te stellen. Op deze manier zijn veelvuldig extra stoffen onder de werkingssfeer van de richtlijn gebracht. Alleen al in 2005 zijn op deze manier acht wijzigingen aangebracht in de basisrichtlijn. Deze delegatie aan de Commissie zorgt voor een eenvoudigere en snellere wijzigingsprocedure dan wanneer de Raad en het Europees Parlement tot overeenstemming zouden moeten komen. Deze mogelijkheid bestaat echter alleen als die expliciet is opgenomen in het basisbesluit.
Het Verdrag van Lissabon zorgt voor meer hiërarchie in regelgeving en maakt een onderscheid tussen wetgevingshandelingen, waarbij delegatie aan de Europese Commissie mogelijk is, en uitvoeringshandelingen (art. 289-291 VWEU). De bestaande praktijk van delegatie aan de Commissie wordt dus meer geformaliseerd.

Aan de rol en vorm van bijlagen is aandacht besteed in de Gemeenschappelijke praktische handleiding voor het opstellen van communautaire wetteksten: 'De technische aspecten van het besluit zijn opgenomen in de bijlagen, waarnaar in het regelgevende gedeelte van het besluit specifiek wordt verwezen. De bijlagen mogen dus geen nieuwe rechten of verplichtingen die niet in het regelgevende

172 Een procedure waarbij de Europese Commissie gedelegeerde regelgeving kan vaststellen, maar wel in samenwerking met een comité van vertegenwoordigers uit de lidstaten (veelal technische experts). Zie hierover uitgebreider Craig & De Búrca 2008, p. 118-123.

gedeelte voorkomen, bevatten. De bijlagen worden duidelijk geformuleerd en hebben een standaardstructuur.'[173]

2.7.12 Bevindingen

Bij een eerste analyse van de verschillende instrumenten en deelterreinen valt op dat bij water vooral milieukwaliteitsnormen, emissienormen en plannen en programma's voorkomen, voor geluid met name emissie- en productnormen gebruikt worden, en bij lucht alledrie de soorten normen voorkomen. Het verschil tussen emissie- en productnormen is niet altijd goed te onderscheiden, als het gaat om eisen aan de maximale emissie die een product mag veroorzaken.
De verschillende soorten normen hebben elk hun eigen doelen, en zijn daardoor niet goed onderling vervangbaar. Als zou blijken dat bepaalde soorten normen vaak omzettingsproblemen veroorzaken, is het daarom lastig om dit op te lossen. Kwaliteitseisen kunnen niet eenvoudig vervangen worden door emissienormen, omdat die laatste geen rekening houden met cumulatieve effecten. Andersom kan het ook niet, omdat het niet de bedoeling kan zijn om in relatief schone gebieden veel vervuilende industrie te vestigen. Voor afval zijn emissienormen moeilijk te stellen, behalve in de vorm van eisen aan afvalverwerkingsinstallaties. Dergelijke normen gaan dan eerder over bescherming tegen luchtverontreiniging dan om afvalverwerking. Ook productnormen kunnen helpen om afval te voorkomen. Hiermee wordt het probleem bij de bron aangepakt en wordt het ontstaan van schadelijk afval voorkomen of beperkt. Het gaat daarbij dus niet om de wijze van afvalverwerking.
Voor horizontale of meer algemene richtlijnen worden vaak andere instrumenten gebruikt dan bij sectorale richtlijnen. Algemene richtlijnen zoals de IPPC-richtlijn en de MER-richtlijn bevatten meer procedurele bepalingen. Sectorale richtlijnen op terreinen zoals lucht, water en afval bevatten met name producteisen, emissiegrenswaarden en milieukwaliteitseisen.

2.8 SOFT LAW

Naast de verschillende soorten voorschriften uit de vorige paragraaf die in richtlijnen gebruikt worden, kunnen er ook aparte, niet-bindende documenten naast richtlijnen worden aangenomen. Deze documenten zijn van belang voor de inter-

173 Gemeenschappelijke praktische handleiding, richtsnoer 22.

pretatie en toepassing van richtlijnen en kunnen implementatieproblemen voorkomen of juist veroorzaken. In het vervolg van dit onderzoek komt de rol van soft law regelmatig aan de orde. Daarom is het van belang om dit fenomeen hier te bespreken.

2.8.1 Vorm

Soft law kan verschillende vormen hebben. Adviezen en aanbevelingen hebben een basis in art. 288 VWEU (art. 249 EG), maar daarnaast bestaan er groenboeken, witboeken, richtsnoeren etc. Deze documenten kunnen worden vastgesteld door de Raad, de Commissie, maar ook bijvoorbeeld een expertgroep of andere actoren. Al deze documenten kunnen onder de noemer 'soft law' gevat worden. Senden gebruik als definitie daarvoor: 'gedragsregels die zijn vastgelegd in instrumenten die als zodanig geen juridische verbindendheid zijn toegekend, maar desalniettemin bepaalde (indirecte) juridische effecten kunnen hebben, en die gericht zijn op het bewerkstelligen van effecten in de praktijk en deze ook daadwerkelijk kunnen hebben.'[174]

2.8.2 Functie

De functies van soft law verschillen. Groen- en witboeken zijn vooral bedoeld als voorbereidende documenten als opstap naar een wetgevingsvoorstel. Mededelingen kunnen verschillende doelen hebben. Ze kunnen een voorstel voor een richtlijn bevatten, maar bijvoorbeeld ook een evaluatie of een nadere toelichting. Zulke documenten kunnen naast of in de plaats van richtlijnen of verordeningen gebruikt worden als 'sturende' documenten. Ten slotte kan soft law de vorm hebben van interpretatieve en decisoire instrumenten.[175] Onder soft law versta ik ook BREF-documenten op basis van de IPPC-richtlijn en documenten die normen uit richtlijnen nader invullen.
Het doel van interpretatieve documenten is om lidstaten en ondernemingen steun te bieden bij de interpretatie en toepassing van Gemeenschapsrecht.[176] De iure

174 Senden 2003, p. 111-113 en Senden & Tahtah 2008, p. 46. Zie voor een overzicht van definities van het begrip 'soft law' Jessen 2006, p. 174-175. Engels: 'Rules of conduct that are laid down in instruments which have not been attributed legally binding force as such, but nevertheless may have certain – indirect – legal effects, and that are aimed at and may produce pratical effects'.
175 Zie over deze onderverdeling Senden 2005, p. 81-82 en Senden & Tahtah 2008, p. 46-47.
176 Jessen 2006, p. 184.

hebben de soft-lawdocumenten weinig effect, aangezien ze in principe juridisch niet verbindend zijn. De facto kunnen ze echter wel degelijk grote effecten hebben.[177] Het is voor lidstaten makkelijker om dergelijke documenten te volgen dan om ervan af te wijken. Bij afwijking zal er een zwaardere bewijslast op de lidstaat rusten.

2.8.3 Bevoegdheid

Het EG-Verdrag kende aan de Commissie en aan de Raad op enkele plaatsen expliciet de bevoegdheid toe om aanbevelingen of adviezen op te stellen, waaronder een zeer ruime mogelijkheid op basis van art. 211 EG, tweede streepje. Deze bepaling is niet overgenomen in het VWEU. Andere vormen van soft law hebben een basis in bijvoorbeeld richtlijnen. Hierbij kan gedacht worden aan de BREF-documenten die op basis van de IPPC-richtlijn worden vastgesteld. Niet voor elke vorm van soft law is dit echter het geval. Bovendien is er over de totstandkomingsprocedure vaak niets vastgelegd en kan soft law vormen aannemen waarin de Europese verdragen niet voorzien, zoals een actieprogramma, richtsnoeren etc. Dit levert spanningen op met het attributiebeginsel uit art. 5 VEU (art. 5 EG), dat bepaalt dat de instellingen handelen binnen de grenzen van de hen door het Verdrag verleende bevoegdheden. Het proportionaliteitsbeginsel spoort er daarentegen toe aan om slechts wetgevend op te treden voor zover nodig en om zoveel mogelijk ruimte te laten voor nationale besluiten.[178] Dit kan gezien worden als een opdracht om waar mogelijk te volstaan met het gebruik van soft law in plaats van verordeningen of richtlijnen.[179]
Het Hof heeft bepaald dat het enkele feit dat een maatregel niet bindend is, niet voldoende is om aan te nemen dat een instelling die maatregel dan mag nemen.[180] Dit wordt versterkt door het feit dat het Verdrag ook expliciete bevoegdheden bevat om aanbevelingen aan te nemen. Die zijn immers ook niet bindend. Er kunnen echter ook goede redenen zijn om bijvoorbeeld richtsnoeren op te stellen als hulpmiddel bij de implementatie van richtlijnen. Art. 17 VEU (art. 211 EG) kent aan de Commissie namelijk de rol van 'hoedster der Verdragen' toe. In dat kader kan zij bijvoorbeeld inbreukprocedures tegen lidstaten starten. Ook een

177 Senden 2003, p. 241 en Jessen 2006, p. 185-186.
178 Zie hierover het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel.
179 Senden 2005, p. 87.
180 Zaak C-233/02, *Frankrijk / Commissie*, r.o. 40.

proactieve rol, zoals het verschaffen van duidelijkheid over de interpretatie van een richtlijn om onjuiste implementatie te voorkomen, zou in dit kader kunnen passen.[181] Een voorbeeld hiervan zijn de guidancedocumenten van de Europese Commissie bij art. 6 van de Habitatrichtlijn.[182] Dit kan echter strijd opleveren met de bevoegdheid die in art. 19 VEU (art. 220 EG) aan het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg is toegekend om het Gemeenschapsrecht uit te leggen. In soft law ter uitleg van een richtlijn geeft de Commissie dan ook altijd aan dat haar uitleg niet bindend is voor het Hof. Deze documenten bevatten echter niet altijd slechts een objectieve weergave van de jurisprudentie van het Hof, maar soms ook een subjectieve uitleg van de rechtspraak of bepalingen uit een richtlijn.[183] Soms ook voegen dergelijke documenten in feite nieuwe regels toe aan het primaire of secundaire recht.[184] Formeel gezien zijn de lidstaten niet gebonden aan de richtsnoeren van de Commissie, maar om inbreukprocedures te voorkomen kan het toch verstandig zijn om zich er wel aan te houden.[185] Bovendien is het eenvoudiger om de richtsnoeren te volgen dan om zelf voor een andere uitleg te kiezen. In de praktijk wordt de interpretatie van de Commissie dus vaak gevolgd en slechts zelden ter toetsing voorgelegd aan het Hof, dat zo in feite zijn bevoegdheid tot interpretatie van het Europese recht ingeperkt ziet worden.

2.8.4 Totstandkomingsprocedure

Alleen als soft law een concrete basis heeft in het Werkingsverdrag of in secundaire wetgeving, kan er iets zijn vastgelegd over de totstandkomingsprocecure. In andere gevallen wordt een ad-hockeuze gemaakt. Vaak is het de Commissie die bijvoorbeeld richtsnoeren vaststelt, maar soft law kan ook afkomstig zijn uit bijvoorbeeld expertgroepen. Het institutionele evenwicht in de Europese Unie kan hierdoor onder druk komen te staan. Als de Commissie uitleg geeft aan een richtlijn, bestaat de kans dat de amendementen die door de Raad en het Europees Parlement zijn aangebracht onderbelicht blijven. Het Europees Parlement is dan ook sceptisch over het gebruik van soft law, onder meer omdat het hierbij niet of

181 Senden 2005, p. 91.
182 Te vinden via <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm#art6>.
183 Senden 2005, p. 93.
184 Senden & Tahtah 2008, p. 47.
185 Zo ook Adam 1999, p. 126.

nauwelijks invloed heeft.[186] Soft law wordt echter steeds meer gebruikt voor nadere normstelling.[187]
BREF-documenten vinden hun basis in art. 16 lid 2 IPPC-richtlijn.[188] Die bepaling bevat echter weinig concrete informatie en geeft de Commissie slechts opdracht om te zorgen voor informatie-uitwisseling tussen de lidstaten en de bedrijfstakken. De richtlijn zelf schrijft niet voor dat dit in de vorm van BREF-documenten zou moeten. De documenten worden voorbereid door het Europese IPPC-bureau in Sevilla. De vaststelling gebeurt uiteindelijk wel door de Commissie. De volledige tekst is meestal slechts in het Engels beschikbaar, maar samenvattingen worden vaak wel vertaald.

2.8.5 Juridische status

Aan de juridische werking van soft-lawdocumenten is aandacht besteed in de zaak *Grimaldi*.[189] In deze zaak was de vraag aan de orde wat de juridische status van aanbevelingen is. Volgens het EG-Verdrag zijn aanbevelingen niet verbindend, maar het Hof stelt dat de vorm op zich niet allesbepalend is. Bekeken moet worden of een instrument, gelet op de inhoud ervan, niet toch bedoeld is om bindende effecten te hebben, ook al is het gegoten in de vorm van een aanbeveling. In dit geval was daarvan echter geen sprake en in principe zijn aanbevelingen niet bedoel om bindend effect te hebben, zelfs niet ten opzichte van degenen tot wie ze zijn gericht. Maar niet kan worden gesteld dat aanbevelingen in het geheel geen juridisch effect hebben. De nationale rechter moet ze in ieder geval in overweging nemen bij het beslechten van geschillen, met name als ze behulpzaam kunnen zijn bij de interpretatie van nationale maatregelen bedoeld als omzetting van de aanbeveling (welke omzetting overigens natuurlijk niet verplicht is) of als ze bedoeld zijn ter aanvulling op bindende Gemeenschapsrechtelijke bepalingen.
Bij andere vormen van soft law hangt de juridische status ook af van het concrete geval. Het uitgangspunt is dat soft law niet verbindend is, maar dat betekent niet dat het geen enkele betekenis heeft. Indirect werken mededelingen en andere

186 Resolutie van het Europees Parlement van 4 september 2007 over de institutionele en juridische gevolgen van het gebruik van 'soft law'-instrumenten (2007/2028(INI) en P6_TA(2007)0366).
187 Senden en Tahtah 2008, p. 45.
188 Zie uitgebreider over de grondslag en totstandkoming van BREF-documenten Jongma 2006, p. 348-349.
189 Zaak C-322/88, *Grimaldi*.

vormen van soft law wel degelijk door.[190] Vaak wordt de bewijslast zwaarder als een lidstaat wil afwijken van soft law. In ieder geval worden lidstaten geacht om rekening te houden met soft law en afwijkingen te beargumenteren. Een BREF-document bevat echter in principe slechts referentiegegevens, en bij de vergunningverlening moet ook rekening gehouden worden met de specifieke omstandigheden. In het geval van BREF-documenten gaat men er echter van uit dat slechts strengere voorschriften dan de beste beschikbare technieken mogen worden voorgeschreven en dat afwijking naar minder strenge voorschriften niet is toegestaan.[191]

De externe werking van soft-lawdocumenten is over het algemeen beperkt, maar een andere vraag is in hoeverre zij bindend zijn voor het orgaan dat de documenten zelf heeft vastgesteld. Hierover heeft het Gerecht een uitspraak gedaan in een zaak van Duitsland tegen de Commissie met betrekking tot de allocatie van broeikasgasemissierechten op basis van Richtlijn 2003/87.[192] Op grond van art. 9 lid 1 moest de Commissie richtsnoeren vaststellen die de lidstaten konden gebruiken bij het opstellen van hun nationale toewijzingsplan. Het ging hier dus om soft law met een basis in de richtlijn. De richtsnoeren kunnen gebruikt worden door de lidstaten, maar zijn voor hen niet verbindend, nu ze niet zijn vastgesteld in de vorm van een communautaire rechtshandeling uit art. 288 VWEU (art. 249 EG). Door de publicatie van de richtsnoeren mochten de lidstaten er aan de andere kant wel van uitgaan dat de Commissie deze zou volgen bij haar beoordeling van de verenigbaarheid van een nationaal toewijzingsplan met de richtlijn. Afwijking zou in strijd zijn met het beginsel van gelijke behandeling, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. De Commissie heeft zichzelf met de richtsnoeren dus wel gebonden. Lidstaten kunnen de richtsnoeren dan ook tegen de Commissie inroepen. De richtsnoeren lijken daarmee sterk op beleidsregels naar nationaal recht: het vaststellende orgaan kan er niet zonder goede reden van afwijken en derden mogen er in principe van uitgaan dat de richtsnoeren worden toegepast.
Het Hof maakt soms gebruik van soft law als hulpmiddel bij de interpretatie van een richtlijn. Het Hof heeft bijvoorbeeld (onder andere) een BREF gebruikt om vast te stellen of petroleumcokes een afvalstof is.[193] Omdat uit een BREF blijkt dat petroleumcokes op ruime schaal gebruikt wordt als brandstof in cementfabrieken en in de staalindustrie, stelt het Hof vast dat het geen afvalstof is. In een andere

190 Adam 1999, p. 118-126.
191 Jongma 2006, p. 350-352.
192 Zaak T-374/04, *Duitsland / Commissie (broeikasgasemissierechten)*, met name r.o. 109-116.
193 Zaak C-235/02, *Saetti en Frediani*.

zaak maakte het Hof gebruik van een guidancedocument van de Commissie voor de interpretatie van art. 16 Habitatrichtlijn, waarbij die uitleg mijns inziens moeilijk te rijmen is met de tekst van de bepaling.[194] Hierbij lijkt het Hof dus (mede) op basis van soft law te komen tot een met de tekst strijdige uitleg van een richtlijnbepaling.

2.9 SAMENVATTING

In dit hoofdstuk heb ik een schets gegeven van de ontwikkeling van het Europese milieurecht: de ontwikkeling in het EG-Verdrag met betrekking tot milieu, de eerste richtlijnen over milieu en de internationale dimensie. In paragraaf 2.3 en 2.4 heb ik vervolgens geïnventariseerd welke milieurichtlijnen er zijn en in welke deelterreinen die te verdelen zijn. In paragraaf 2.5 probeer ik inzicht te geven in de systematiek van het Europese milieurecht en concludeer ik vooralsnog dat deze te wensen overlaat. Daarna heb ik een beschrijving gegeven van de verschillende rechtsgrondslagen die gebruikt kunnen worden voor milieurichtlijnen. Tegenwoordig is de belangrijkste rechtsgrondslag art. 192 VWEU (art. 175 EG), dat expliciet voor milieubescherming bedoeld is. Deze rechtsbasis bestaat echter pas sinds 1987. Daarvoor moesten dus andere oplossingen gezocht worden. Met name de artikelen over harmonisatie van de interne markt boden uitkomst (voor 1987 art. 115 VWEU (art. 94 EG), daarna werd art. 114 VWEU (art. 95 EG) meestal gebruikt) evenals de restbevoegdheid van art. 352 VWEU (art. 308 EG). De keuze van de rechtsgrondslag moet gebaseerd worden op het zwaartepunt van het besluit. Bij het ontbreken van een duidelijk zwaartepunt kan ook gekozen worden voor een dubbele rechtsgrondslag.
In paragraaf 2.7 heb ik de verschillende instrumenten en voorschriften besproken die gebruikt worden in het Europese milieurecht. De uiteenlopende instrumenten en voorschriften hebben elk hun eigen waarde. Paragraaf 2.8 geeft ten slotte een beschrijving van de verschillende verschijningsvormen van soft law.

194 Zaak C-342/05, *Commissie / Finland (wolvenjacht)*.

3 Selectie en analyse van de geselecteerde richtlijnen

3.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk moet meer inzicht geven in de problemen die zich kunnen voordoen bij de omzetting van milieurichtlijnen in nationaal recht. Eerst ga ik in op de selectie van tien richtlijnen uit verschillende deelterreinen van het Europese milieurecht en uit verschillende periodes. Door de variatie tussen de richtlijnen ontstaat een zo goed mogelijk beeld van eenmalige en structurele problemen bij de omzetting. Met name die laatste problemen zijn relevant voor mijn onderzoek. Daarbij is het immers de moeite waard om na te gaan wat er op Europees niveau gedaan kan worden om die problemen in de toekomst te voorkomen of te beperken. De onderzochte richtlijnen zijn opgenomen in de tabel in paragraaf 3.2.4. Deze tabel geeft een overzicht van de spreiding over deelterreinen en door de tijd. Ik heb met name gekozen voor richtlijnen waarbij uit de jurisprudentie en literatuur al bleek dat er zich problemen voordoen. De sector 'geluid' laat ik buiten beschouwing, omdat hier slechts weinig jurisprudentie en literatuur over beschikbaar is. Deze richtlijnen bevatten veelal producteisen, en die leveren over het algemeen weinig problemen op met de omzetting en uitvoering.
Het onderzoek naar de richtlijnen is gebaseerd op jurisprudentie van het Hof van Justitie, literatuur en interviews met deskundigen op het gebied van de specifieke richtlijnen. Per richtlijn besteed ik aandacht aan de geschiedenis, de rechtsbasis, de inhoud van de richtlijn en de jurisprudentie over de richtlijn. Voor het vaststellen van problemen bij de omzetting van de richtlijnen is de jurisprudentie van het Hof van Justitie de belangrijkste bron. Daarnaast besteed ik aandacht aan problemen die gesignaleerd zijn in de literatuur en in enkele gevallen aan problemen die blijken uit de jurisprudentie van Nederlandse rechters.
Het is niet de bedoeling de richtlijn en de jurisprudentie daarover uitgebreid inhoudelijk te bespreken; daarvoor zijn over de onderzochte richtlijnen voldoende andere publicaties verschenen. Deze paragrafen zijn bedoeld als achtergrond voor het bespreken van de implementatieproblemen. De lezer met een goede kennis van het Europese milieurecht kan deze paragrafen dus eventueel overslaan.

Bij iedere richtlijn beschrijf ik in subparagraaf 5 de belangrijkste problemen die zich voordoen met de omzetting van de richtlijn. Dit is essentieel voor mijn onderzoek. Mijn bijzondere aandacht gaat uit naar problemen die verband (lijken te) houden met de richtlijn zelf en dus niet veroorzaakt worden door de specifieke omstandigheden in een lidstaat.
Paragraaf 3.13 bevat een samenvatting van deze problemen. Deze inventarisatie vormt de basis voor hoofdstuk 4, waarin de onderzoeksresultaten worden getoetst aan de hand van literatuur en interviews in Duitsland, Denemarken en Nederland.

3.2 PROBLEMEN BIJ DE IMPLEMENTATIE VAN MILIEURICHTLIJNEN

In deze paragraaf verklaar ik de keuze voor bepaalde richtlijnen voor nader onderzoek. Hierbij gebruik ik een globaal overzicht van de problemen die bestaan op het terrein van het Europese milieurecht. Na een verantwoording van de gebruikte onderzoeksmethode komt eerst de verdeling van de procedures over de verschillende deelterreinen van het Europese milieurecht en vervolgens de verdeling over de lidstaten aan de orde. Daarna selecteer ik een tiental richtlijnen voor nader onderzoek.

3.2.1 Werkwijze

Voor deze paragraaf heb ik met name gebruikgemaakt van de gegevens uit de jaarlijkse verslagen van de Europese Commissie over de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht en van de jaarverslagen over de implementatie en handhaving van het communautaire milieurecht. Daarnaast heb ik gebruikgemaakt van een serie artikelen van Krämer, waarin hij de rechtspraak van het Hof van Justitie in milieuzaken bespreekt.[1] Ik heb zowel bekeken in welke sectoren van het milieu de meeste problemen optreden, als welke lidstaten veel problemen ondervinden.
Gegevens uit verschillende bronnen zijn gebaseerd op uiteenlopende onderzoeksmethodes en zijn daardoor niet direct vergelijkbaar. Er kan een verschil zijn tussen de selecties van richtlijnen die in de onderzoeken worden gebruikt en in de beoordeling van uitspraken kunnen verschillen optreden. Dit neemt niet weg dat de aangehaalde cijfers inzicht geven in de bestaande problemen. Deze gegevens

1 Krämer 1995, Krämer 1998, Krämer 2000, Krämer 2002 en Krämer 2004. De eerste vier artikelen zijn gepubliceerd in *EuGRZ*, het laatste in *EurUP*.

hebben bovendien een rol gespeeld bij het selecteren van richtlijnen voor nader onderzoek.

Ik heb de jaarverslagen van de Europese Commissie over de jaren 1986 tot en met 2004 uit de even jaren geanalyseerd. De oneven jaren zijn overgeslagen om de omvang van het onderzoek niet te groot te laten worden, terwijl toch een beeld over een langere periode wordt verkregen. Deze algemene verslagen bevatten gegevens die zijn geordend naar sector ('mededinging', 'landbouw', 'interne markt', 'milieu' etc.). De milieuverslagen zien uiteraard alleen op de sector 'milieu' en zijn beschikbaar vanaf oktober 1996. De afbakening van de sector 'milieu' door de Commissie komt niet geheel overeen met mijn eigen afbakening (mijn definitie van milieurichtlijn is wat ruimer dan die van de Commissie), maar dat betekent niet dat die gegevens onbruikbaar zijn. De gegevens van de Commissie geven immers wel een indruk van de problemen. Daarbij blijven alleen enkele richtlijnen op het randje van de sector 'milieu' buiten beschouwing. In het vervolg van dit onderzoek ga ik in op enkele specifieke probleemrichtlijnen. Daarvoor is de indeling in categorieën niet van belang. Ook in de artikelen van Krämer is de afbakening van de sector 'milieu' niet geheel duidelijk, maar deze lijkt redelijk overeen te komen met de afbakening van de Commissie. Ook hierin wordt met een vrij strikte interpretatie van het begrip 'milieurichtlijn' gewerkt. Net als in de jaarverslagen van de Commissie, wordt ook in deze serie artikelen een aantal termen niet geheel consequent gebruikt. Het milieu wordt opgedeeld in een aantal onderdelen. De categorieën die in de eerste vier artikelen de noemers 'algemeen' en 'chemicaliën' hebben, worden in het meest recente artikel 'horizontaal' en 'producten' genoemd. Uit een vergelijking van de cijfers blijkt overigens wel dat hiermee geen inhoudelijke wijziging is beoogd.
Een nadeel van de jaarverslagen van de Commissie is dat deze niet elk jaar hetzelfde zijn opgezet en het dus lastig is om de gegevens van jaar tot jaar te vergelijken. In grote lijnen blijft de opzet gelijk, maar de invulling ervan loopt wel uiteen. Vanaf 1992 wordt een vaste lijst met bijlagen gebruikt, maar ook in de invulling daarvan zitten van jaar tot jaar kleine verschillen. Een tweede aandachtspunt is dat het niet gaat om een objectieve vaststelling van alle problemen, maar slechts om de problemen die door de Commissie geconstateerd zijn. Dit is onvermijdelijk, maar wel van belang voor de interpretatie van de gegevens. Voor het vaststellen van problemen wordt gebruikgemaakt van verschillende controlemechanismen. De niet-mededeling van omzettingsmaatregelen is eenvoudig te constateren door de Commissie zelf, aangezien de mededeling aan haar gedaan moet worden. Niet-conformiteit van omzettingsmaatregelen komt met name boven water door een

controle van de Commissie van de medegedeelde maatregelen. In de oudste onderzochte jaren (1986 en 1988) was hier binnen de Commissie vermoedelijk nog weinig aandacht voor. Groei van het aantal geconstateerde problemen op dit terrein wil dus nog niet zeggen dat er daadwerkelijk meer problemen zijn. Problemen met de toepassing van richtlijnen worden met name gesignaleerd via klachten van particulieren. Ook dit geeft echter geen objectief beeld van het aantal problemen. Het aantal klachten in een lidstaat over de toepassing van het Gemeenschapsrecht in het algemeen en milieurichtlijnen in het bijzonder hangt namelijk niet alleen af van de omzetting en uitvoering van het Gemeenschapsrecht, maar ook van de klachtcultuur en de rechtsbeschermingsmogelijkheden. Een gering aantal klachten betekent dus niet per se dat er geen problemen zijn.

3.2.2 Problemen per sector

De Europese Commissie heeft een discretionaire bevoegdheid om inbreukprocedures al dan niet aanhangig te maken. Zij kan hierbij haar eigen prioriteiten stellen. Dit betekent dat het enkele feit dat een sector hoog scoort op het aantal inbreukprocedures, nog niet wil zeggen dat de problemen daadwerkelijk groter zijn dan in andere sectoren. Andersom betekent een lage score in de statistieken ook niet automatisch dat er geen problemen zijn met de omzetting of toepassing. Misschien richt de Commissie haar aandacht vooral op andere sectoren of zijn de problemen eenvoudigweg nog niet geconstateerd. Bovendien is de omvang van de sectoren verschillend. Het aantal richtlijnen in de sector 'geluid' is bijvoorbeeld heel klein ten opzichte van de sector 'chemische stoffen', zodat het niet vreemd is dat er in die laatste sector meer problemen zijn. Maar het aantal richtlijnen is ook niet allesbepalend: als er veel richtlijnen zijn met een zeer beperkte reikwijdte, kunnen die in de praktijk alsnog minder betekenis hebben dan één richtlijn met een breed toepassingsgebied, zoals de IPPC-richtlijn of de MER-richtlijn. Men moet zich bovendien bewust zijn van het feit dat het aantal mogelijke inbreuken ieder jaar toeneemt (door een uitbreiding van het aantal richtlijnen en het aantal lidstaten). De enkele stijging van het absolute aantal problemen is dus niet vreemd.
De onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal zaken dat in de verschillende sectoren van het Europese milieurecht gespeeld heeft tussen 1976 en 2003. Hierbij gaat het om zaken op grond van alle artikelen uit het EG-Verdrag. Het kunnen dus zowel prejudiciële zaken als inbreukprocedures en beroepen tot nietigverklaring zijn. Alleen zaken waarin daadwerkelijk een uitspraak is gedaan zijn meegeteld. Inbreukprocedures die niet zijn voortgezet vallen dus buiten de telling.

In deze paragraaf zal ik op elke sector kort ingaan en proberen het aantal problemen te verklaren. Veel van de zaken ontstaan door klachten van particulieren of belangenorganisaties. Dit kan zowel door het indienen van een klacht bij de Europese Commissie, als door het aanspannen van een procedure bij de nationale rechter, waarin uiteindelijk prejudiciële vragen worden gesteld aan het Hof van Justitie. Hiermee is het aantal zaken per sector wel afhankelijk van het economische belang van die sector en de organisatiegraad van belangenorganisaties.[2] De bereidheid van particulieren om tijd, moeite en geld te investeren in een juridische procedure neemt immers toe als zij een financieel belang bij de uitkomst hebben. Vaak is voor particulieren de bescherming van het milieu zelf onvoldoende aanleiding.

Tabel 1: Uitspraken HvJ en GvEA op milieugebied, per sector, van 1976-2003[3]

Gebied	**Aantal zaken**	**Percentage**
Afval	91	24,9%
Water	79	21,6%
Natuur	62	16,9%
Chemische stoffen	55	15,0%
Algemeen	38	10,4%
Lucht	17	4,6%
MER	17	4,6%
Geluid	7	1,9%
Totaal	**366**	**100%**

Het aantal afvalzaken is opvallend hoog; dit betreft bijna een kwart van het totale aantal milieuzaken. Op dit terrein zijn naast richtlijnen ook belangrijke verordeningen van kracht, zoals de Europese Verordening inzake de Overbrenging van Afvalstoffen (EVOA). Niet al deze zaken hebben dus betrekking op milieurichtlijnen. Het hoge aantal kan waarschijnlijk deels worden verklaard door het economische belang van deze sector. Afval is een bijzonder goed, met een negatieve handelswaarde. Bedrijven zullen dan ook proberen zich zo goedkoop mogelijk van afvalstoffen te ontdoen. Bovendien heeft de definitie van afvalstof en het onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing veel jurisprudentie opgeleverd.

2 Lee 2005, p. 56.
3 Bron: Krämer 2004, p. 121.

De definitie van deze begrippen in de richtlijnen en verordeningen is kennelijk onduidelijk.
Op het gebied van water zijn al vroeg richtlijnen vastgesteld. Een groot aantal van deze richtlijnen stamt uit de tweede helft van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Er zijn veel inbreukprocedures gevoerd tegen lidstaten vanwege het niet voldoen aan de grenswaarden uit de richtlijnen.
De belangrijkste natuurrichtlijnen zijn de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Deze richtlijnen staan bekend om de grote problemen bij hun omzetting en bij de praktische toepassing ervan. Dat deze sector hoog scoort is dus niet verrassend.
Ook in de sector 'chemische stoffen' is een relatief hoog aantal uitspraken gedaan. Voor een groot deel bestaat deze sector uit tamelijk technische en daardoor vrij makkelijk om te zetten richtlijnen. Het toch hoge aantal uitspraken kan mogelijk verklaard worden door het economische belang van deze sector. Grote bedrijven houden zich bezig met het op de markt brengen van chemische stoffen en hebben belang bij een voor hen zo gunstig mogelijke uitlegging van de richtlijnen. Een tweede mogelijke verklaring is gelegen in het grote aantal wijzigingen van de richtlijnen over gevaarlijke stoffen. Hoewel het beperkte en vrij eenvoudige richtlijnen zijn, kunnen de lidstaten de snelheid van opeenvolgende wijzigingen niet altijd volgen. Deze omzettingsachterstand kan ook tot procedures leiden, waarbij overigens een deel van de problemen wordt opgelost voordat het Hof tot een uitspraak komt.
Over de sector 'algemeen' is minder te zeggen. Uit de artikelen van Krämer blijkt niet duidelijk welke richtlijnen hij tot deze sector rekent, maar het gaat in elk geval om de richtlijn over milieu-informatie en om de IPPC-richtlijn. Vanwege het uiteenlopende karakter van de richtlijnen in deze groep is het moeilijk een algemene verklaring voor de problemen te geven.
In de sector 'lucht' zijn opvallend weinig uitspraken gedaan, zeker gelet op het feit dat die sector wel als problematisch bekendstaat. Nederland heeft bijvoorbeeld, overigens niet als enige lidstaat, op dit moment grote problemen om te voldoen aan de normen uit de dochterrichtlijnen luchtkwaliteit. De problemen hebben echter meer betrekking op de toepassing en niet zozeer op de omzetting. In inbreukprocedures ligt de nadruk veelal juist wel op de omzetting. Krämer heeft een andere verklaring voor het geringe aantal procedures op dit terrein: de richtlijnen zouden moeilijk handhaafbaar zijn voor de Europese Commissie door minder harde normen en meer uitzonderingsmogelijkheden dan bij bijvoorbeeld water.[4] Hierdoor

4 Krämer 2004, p. 121.

is het voor de Commissie lastig om een succesvolle inbreukprocedure te beginnen als de normen worden overschreden. Daarnaast waren de normen uit de richtlijnen uit de jaren tachtig niet al te streng en daardoor goed na te leven. De nieuwe normen uit de richtlijnen 1999/30, 2000/69, 2002/3 en 2004/107 zijn strenger maar pas sinds kort van kracht, wat het ontbreken van veroordelingen verklaart. De nieuwe Luchtkwaliteitsrichtlijn 2008/50 moet vanaf medio 2010 omgezet zijn. Daarover is dus nog geen jurisprudentie mogelijk.
Dat er in deze tabel nog relatief weinig zaken over MER gaan, kan grotendeels verklaard worden door de gebruikte tijdsperiode. De MER-richtlijn is immers pas in 1985 vastgesteld, waarna het ook nog enige tijd heeft geduurd voordat de eerste zaken aanhangig werden gemaakt. Pas vanaf 1992 zijn er zaken bij het Hof over de MER-richtlijn, waardoor het percentage in de totale periode (vanaf 1976) aan de lage kant is. Overigens is het aantal zaken juist relatief hoog als men bedenkt dat deze sector slechts bestaat uit één enkele richtlijn, en een wijzigingsrichtlijn uit 1997. De overige sectoren omvatten meer richtlijnen. In mijn eigen indeling maakt de MER-richtlijn deel uit van de categorie 'algemeen' en zouden de cijfers van 'MER' en 'algemeen' in de tabel dus bij elkaar moeten worden opgeteld.
Het lage percentage zaken over geluid kan verklaard worden doordat er nauwelijks een Europees geluidsbeleid is,[5] en voor zover er Europese regels gesteld zijn op dit terrein, zij met name producteisen stellen. Die lijken relatief weinig omzettingsproblemen te veroorzaken, er is althans nauwelijks jurisprudentie over. Een mogelijke verklaring is dat zij alleen gelden voor nieuwe producten, waardoor ze makkelijk in te voeren zijn, en fabrikanten elkaar onderling bovendien in de gaten houden. Door deze sociale controle zijn er minder rechtszaken nodig.

3.2.3 Situatie per lidstaat

In de onderstaande tabel is het aantal inbreukprocedures op milieugebied per lidstaat uiteengezet. Aangezien verreweg de meeste procedures tot een veroordeling leiden, geeft dit inzicht in de mate van omzetting in de lidstaten.

5 Krämer 2004, p. 121.

Tabel 2: Uitspraken HvJ in inbreukzaken op milieugebied, per lidstaat, van 1976-2003[6]

Lidstaat	**Art. 226/228 EG**	**Percentage art. 226/228 EG**
België	39	15,9%
Italië	39	15,9%
Duitsland	33	13,5%
Frankrijk	33	13,5%
Spanje	21	8,6%
Griekenland	17	6,9%
Luxemburg	14	5,7%
VK	12	4,9%
Portugal	11	4,5%
Ierland	10	4,1%
Nederland	10	4,1%
Denemarken	3	1,2%
Finland	1	0,4%
Oostenrijk	1	0,4%
Zweden	1	0,4%
Totaal	**245**	**100%**

Uit deze tabel blijkt dat de meeste inbreukzaken op milieugebied zijn aangespannen tegen België, Italië, Duitsland en Frankrijk. Er zijn juist zeer weinig zaken geweest tegen Denemarken, Finland, Oostenrijk en Zweden. De goede score van de laatste drie landen is echter ook beïnvloed door hun late toetreding. Zij zijn pas sinds 1995 lid van de EU. De eerste periode na toetreding lijkt de Europese Commissie meestal nog tamelijk coulant, kennelijk om de nieuwe lidstaten de gelegenheid te geven zich aan te passen aan het acquis communautaire. In dat licht is dus alleen de score van Denemarken (lid sinds 1973) echt opmerkelijk.
De gegevens in deze tabel moeten echter voorzichtig geïnterpreteerd worden. Omdat lidstaten in hun eigen taal met de Commissie mogen communiceren, kunnen zaken alleen behandeld worden door Commissie-ambtenaren die de taal van dat land beheersen. Dit kan de capaciteit voor onderzoek naar inbreuken beïnvloeden. Bovendien moeten sommige ambtenaren van de Europese Commissie

6 Bron: Krämer 2004, p. 116.

onderzoek doen naar landen waarvan ze de taal niet goed beheersen en het rechtssysteem niet goed kennen.[7] Wanneer Zweden bijvoorbeeld een verplichting om luchtkwaliteitsplannen op te stellen nakomt door veertig regionale plannen in te dienen, zal dat de effectieve controle van de inhoud van die plannen vrijwel onmogelijk maken.[8] Dit kan een rol spelen bij het geringe aantal zaken tegen Denemarken.[9] In hoofdstuk 4 zal namelijk blijken dat Denemarken in werkelijkheid minder goed presteert dan deze cijfers doen vermoeden.
Verder is in grote lidstaten de kans groter dat een richtlijn onjuist wordt toegepast, omdat die vaker zal moeten worden toegepast dan in een kleine lidstaat. Ook is het aantal inbreukprocedures deels afhankelijk van het aantal klachten dat de Commissie ontvangt over een lidstaat. Grote lidstaten en lidstaten met een milieubewuste bevolking hebben een grotere kans dat hun burgers klachten indienen over de onjuiste toepassing van milieurichtlijnen dan lidstaten met een kleine en/of minder milieubewuste bevolking. Ook is dit afhankelijk van de organisatiegraad van de milieubeweging en de juridische mogelijkheden die belangengroepen op nationaal niveau hebben.[10]

Tabel 3: Vergelijking van het aantal prejudiciële verwijzingen per lidstaat op milieugebied met het totale aantal verwijzingen (1995-2003)

Lidstaat	**Art. 234 EG milieu (1995-2003)**[11]	**Percentage art. 234 EG milieu (1995-2003)**	**Art. 234 EG totaal (1995-2003)**[12]	**Percentage art. 234 EG (totaal (1995-2003)**	**Percentage milieu onder prejudiciële verwijzingen**
Italië	13	22,4%	432	20,1%	3,0%
Nederland	10	17,2%	163	7,6%	6,1%
België	5	8,6%	149	6,9%	3,4%
Duitsland	5	8,6%	463	21,5%	1,1%
Frankrijk	5	8,6%	154	3,3%	3,3%

7 Zie over keuzes bij het starten van inbreukprocedures Woldendorp 2002, p. 134.
8 Bron: interview Krämer 10 maart 2006.
9 Pagh 1991, p. 319.
10 Lee 2005, p. 56.
11 Bron: Krämer 2004, p. 120.
12 Bron: 22e jaarlijks verslag over de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht (2004), bijlage VI (COM(2005)570).

VK	5	8,6%	188	8,7%	2,7%
Finland	4	6,9%	34	1,6%	11,8%
Oostenrijk	4	6,9%	249	11,6%	1,6%
Zweden	4	6,9%	45	21,%	8,9%
Denemarken	2	3,5%	48	2,2%	4,2%
Luxemburg	1	1,7%	23	1,1%	4,4%
Griekenland	0	0,0%	42	2,0%	0,0%
Ierland	0	0,0%	14	0,7%	0,0%
Portugal	0	0,0%	43	2,0%	0,0%
Spanje	0	0,0%	104	4,8%	0,0%
Totaal	**58**	**100%**	**2151**	**100%**	**2,7%**

Uit de bovenstaande tabel blijkt welk percentage van de prejudiciële verwijzingen in milieuzaken (derde kolom) en van het totale aantal verwijzingen (vijfde kolom) afkomstig is uit welke lidstaat. Door deze percentages met elkaar te vergelijken is het mogelijk om te zien in welke lidstaat rechters meer of juist minder vragen over milieuzaken stellen dan over andere zaken. Nu deze gegevens gaan om de periode tot 2003 zijn de twaalf nieuwste lidstaten hierbij niet meegenomen.
De laatste kolom geeft aan welk percentage van de prejudiciële verwijzingen uit een lidstaat betrekking heeft op milieuzaken. Hieruit blijkt dat Finland, Zweden en Nederland relatief de meeste vragen stellen. Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje hebben in de onderzochte periode helemaal geen prejudiciële vragen gesteld in milieuzaken. In het totaalbeeld stellen zij ook relatief weinig vragen, maar zijn zij samen toch verantwoordelijk voor bijna 10% van de vragen. Het is niet duidelijk hoe dit verschil te verklaren is. Er wordt wel gesteld dat zuidelijke landen minder belang hechten aan milieubescherming, maar onderzoek heeft dit verschil niet kunnen bevestigen.[13] Bovendien passen Duitsland en Italië duidelijk niet in dat beeld. Waar van het totaal aantal prejudiciële verwijzingen ruim 20% afkomstig is uit Duitsland, is dat van de vragen op milieugebied nog geen 9%. De meeste prejudiciële verwijzingen in milieuzaken zijn afkomstig uit Italië. Uit de tabel blijkt echter ook dat Italië op alle terreinen erg veel prejudiciële vragen stelt. Een verband tussen het stellen van veel prejudiciële vragen en een bijzondere aandacht voor milieubescherming hoeft er niet te zijn. Er kunnen ook andere factoren meespelen bij de keuze om al dan niet prejudiciële vragen te stellen.

13 Börzel 2003, p. 142.

3.2.4 Selectie van milieurichtlijnen

Mijn onderzoek is grotendeels gebaseerd op jurisprudentie van het Hof van Justitie. Dit is een belangrijke bron van informatie, maar niet per definitie representatief. De Europese Commissie is vrij om te bepalen of zij inbreukprocedures start. Zij heeft echter geen invloed op de prejudiciële vragen die nationale rechters aan het Hof voorleggen. Hierdoor vormt de jurisprudentie waarschijnlijk toch een redelijke afspiegeling van de problemen die zich voordoen.
De richtlijnen zijn verdeeld over verschillende deelterreinen van het Europese milieurecht. Bovendien zijn ze gespreid door de tijd, waardoor ik zowel oudere als meer recente richtlijnen kon onderzoeken. Het zijn richtlijnen waarover in het algemeen redelijk veel jurisprudentie beschikbaar is, zodat er informatie over de implementatieproblemen voorhanden is. Heel recente richtlijnen zijn in dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten, omdat daarvan nog niet te beoordelen is welke problemen zich zullen voordoen met betrekking tot de omzetting. Dat is de reden geweest om bijvoorbeeld de Richtlijn Milieuaansprakelijkheid niet te onderzoeken. Vanwege de spreiding door de tijd wilde ik ook enkele richtlijnen uit de jaren zeventig onderzoeken. Daarom heb ik voor de Richtlijn Aquatisch Milieu gekozen en niet voor de Kaderrichtlijn Water. De richtlijnen op het terrein van geluid lijken geen van alle problematisch en zijn om die reden buiten beschouwing gelaten.
In hoofdstuk 4 komen naast de hier geselecteerde richtlijnen ook enkele andere richtlijnen aan de orde.

In de volgende paragrafen komen de tien richtlijnen uit tabel 4 achtereenvolgens aan de orde, verordend op sector. Hierbij besteed ik aandacht aan de geschiedenis en eventuele wijzigingen, de rechtsgrondslag, de inhoud en gebruikte voorschriften, jurisprudentie over de richtlijn en de belangrijkste problemen met betrekking tot de omzetting in nationaal recht.

Tabel 4: Geselecteerde richtlijnen voor nader onderzoek en het aantal arresten daarover

Sector	**Richtlijn**	**Titel**	**Rechtsbasis**	**Aantal arresten**[14] **HvJ + GvEA**
Algemeen	85/337 en 97/11	MER-richtlijn [15]	art. 100/235 EEG en 130S EEG	HvJ: 51 totaal (29 inbreuk, 12 prejudicieel, 1 direct beroep). 1 over 97/11. GvEA: 3
	96/61 (nieuw: 2008/1)	IPPC-richtlijn	art. 130S EEG	HvJ: 12 totaal (6 inbreuk, 1 prejudicieel). GvEA: 2
Water	76/464 (nieuw: 2006/11)	Richtlijn Aquatisch Milieu	art. 100/235 EEG (art. 175 EG)	HvJ: 20 totaal (14 inbreuk, 4 prejudicieel, 2 over dochterrichtlijn). GvEA: 0
	91/676	Nitraatrichtlijn	art. 130S EEG	HvJ: 16 totaal (13 inbreuk, 1 prejudicieel). GvEA: 0
Lucht	96/62 (nieuw: 2008/50)	Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit	art. 130S EEG	HvJ: 5 totaal (3 inbreuk, 1 prejudicieel, 1 direct beroep). GvEA: 1
	1999/30	Eerste Dochterrichtlijn Luchtkwaliteit	art. 130S EEG	HvJ: 5 totaal (3 inbreuk, 1 prejudicieel, 1 direct beroep). GvEA: 1
Afval	75/442 en 91/156 (nieuw: 2006/12)	Kaderrichtlijn Afvalstoffen	art. 100/235 en 130S EEG (art. 175 EG)	HvJ: 85 totaal (41 inbreuk, 1 art. 228, 32 prejudicieel, 1 direct beroep). GvEA: 0 Rl 91/156: 4 totaal (3 inbreuk, 1 prejudicieel).

14 Het totaal aantal arresten is het aantal waarin naar de richtlijn wordt verwezen. De uitgesplitste inbreukprocedures, prejudiciële procedures en rechtstreekse beroepen gaan inhoudelijk ook over de richtlijn. Dit zijn opgeteld meestal minder uitspraken dan het totaal, omdat er kunnen ook uitspraken zijn die niet inhoudelijk over de richtlijn gaan, maar er slechts naar verwijzen als voorbeeld. Het betreft de stand van zaken per 1 november 2009.

15 In tegenstelling tot Krämer in zijn artikelen zie ik de MER-richtlijn niet als een aparte categorie, maar als een onderdeel van de sector 'algemeen'.

Natuur	79/409	Vogelrichtlijn	art. 235 EEG	HvJ: 62 totaal (47 inbreuk, 9 prejudicieel). GvEA: 2
	92/43	Habitatrichtlijn	art. 130S EEG	HvJ: 45 totaal (37 inbreuk, 5 prejudicieel, 1 rechtstreeks beroep). GvEA: 0
Milieugevaarlijke stoffen	91/414	Richtlijn Gewasbeschermingsmiddelen	art. 43 EEG	HvJEG: 16 totaal (3 inbreuk, 9 prejudicieel, 2 direct beroep). GvEA: 4

3.3 MER-RICHTLIJN

3.3.1 Geschiedenis

Op basis van een voorstel uit 1980[16] is na vijf jaar onderhandelen overeenstemming bereikt over Richtlijn 85/337 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (hierna: MER-richtlijn). De implementatietermijn verliep op 3 juli 1988. De MER-richtlijn is tweemaal gewijzigd. De eerste wijziging door Richtlijn 97/11 was zeer ingrijpend. Hierbij is de inhoud van de richtlijn grotendeels herzien en aangescherpt. De tweede wijziging vond plaats door middel van Richtlijn 2003/35 en had hoofdzakelijk betrekking op de inspraak door het publiek.
In aanvulling op de MER-richtlijn is in 2001 Richtlijn 2001/42 over de strategische milieubeoordeling (hierna: SMB-richtlijn) vastgesteld.
Waar de MER-richtlijn betrekking heeft op een milieubeoordeling voor concrete projecten, gaat de SMB-richtlijn over de beoordeling van de effecten op het milieu van plannen en programma's. Deze plannen en programma's (bijvoorbeeld bestemmingsplannen) gaan meestal vooraf aan de besluitvorming over een concreet project, terwijl daarbij veelal al wel belangrijke beslissingen genomen worden over het toestaan van activiteiten op bepaalde locaties, zoals de locatie van een bedrijventerrein. Op grond van de SMB-richtlijn moeten de milieugevolgen van dergelijke keuzes in kaart gebracht worden. Dat is van belang, omdat in het kader van de MER-beoordeling locatiekeuze bijvoorbeeld niet meer aan de orde kan komen. In

16 *PbEG* 1980, C 169/14.

deze paragraaf zal de SMB-richtlijn slechts besproken worden voor zover de samenhang en afstemming met de MER-richtlijn daartoe aanleiding geven.[17]

3.3.2 Rechtsbasis

De oorspronkelijke richtlijn is gebaseerd op art. 100 en 235 EEG, terwijl de twee wijzigingsrichtlijnen en de SMB-richtlijn art. 175 EG als rechtsbasis hebben. De oorspronkelijke richtlijn bevatte in art. 13 de bepaling dat de lidstaten bevoegd zijn strengere regels te stellen met betrekking tot de werkingssfeer en procedures. Dit artikel is geschrapt door Richtlijn 97/11, vermoedelijk omdat daarbij de rechtsbasis art. 175 EG was, zodat strengere regels op grond van art. 176 EG waren toegestaan. Verwarrend is alleen dat in de geconsolideerde versie de preambule van de oorspronkelijke richtlijn is blijven staan, met daarin nog steeds als rechtsbasis art. 100 en 235 EEG. Bij die rechtsbasis heeft de bepaling uit art. 13 van de richtlijn wel degelijk zin. Het schrappen ervan kan dus wel verwarrend zijn en is een juridisch gebrek, ook al levert het niet direct problemen bij de omzetting op.
In ieder geval lijkt de intentie te zijn dat de lidstaten de mogelijkheid hebben om verdergaande maatregelen te nemen en gelden de voorschriften uit de richtlijn dus alleen als minimumnormen. In het nationale recht kunnen strengere normen worden opgenomen. Hierbij kan men denken aan een uitbreiding van de categorieën projecten waarvoor een milieueffectbeoordeling verplicht is of strengere procedurele voorwaarden.

3.3.3 Soort voorschriften

De MER-richtlijn is voornamelijk een procedurele richtlijn en bevat dus vooral procedurele bepalingen. Het doel van de richtlijn blijkt niet duidelijk uit de artikelen. De preambule van zowel de oorspronkelijke richtlijn als van Richtlijn 97/11 gaat hier wel op in. Met de MER-richtlijn wordt beoogd ‘de bevoegde instanties passende informatie te verschaffen aan de hand waarvan zij over een bepaald project een besluit kunnen nemen met volledige kennis van zaken wat betreft de daarvan te verwachten aanzienlijke milieueffecten’.[18] De bedoeling is dat voor alle projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, voordat de vergunning

17 Zie bijvoorbeeld Soppe 2005, hoofdstuk 7 voor een bespreking van de SMB-richtlijn.
18 Richtlijn 97/11, overweging 1 van de preambule.

verleend wordt, eerst de effecten beoordeeld worden. Met de resultaten van die effectbeoordeling moet bij de vergunningverlening rekening gehouden worden.
Ook al is de doelstelling voornamelijk uit de preambule af te leiden, bij de uitleg van de richtlijn speelt deze wel een belangrijke rol. Het Hof van Justitie verwijst herhaaldelijk naar de ruime werkingssfeer en het zeer brede doel van de richtlijn om een ruime uitleg te rechtvaardigen.
Artikel 1 bevat vooral definities en bepalingen over de reikwijdte van de richtlijn. De artikelen 2 en 3 bevatten de algemene verplichtingen van de richtlijn: de verplichting om voor alle projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, te zorgen voor een milieueffectbeoordeling en een overzicht van de factoren waarmee daarbij rekening gehouden moet worden. Artikel 4 verwijst naar de bijlagen I en II om het toepassingsbereik van de richtlijn te concretiseren. Projecten uit bijlage I worden geacht een aanzienlijk milieueffect te hebben. Voor deze projecten is een milieueffectbeoordeling dus verplicht. Bijlage II-projecten kunnen aanzienlijke milieueffecten hebben. Het is aan de lidstaten om door middel van drempelwaarden of criteria of aan de hand van een onderzoek per geval te bepalen wanneer een milieueffectbeoordeling noodzakelijk is. In de artikelen 5 tot en met 10bis wordt de procedure besproken. Hierbij wordt onder andere aangegeven welke informatie van belang is en hoe het publiek geïnformeerd moet worden, en worden voorschriften gegeven voor grensoverschrijdende samenwerking en inspraak. De artikelen 11 tot en met 14 zijn algemene slotbepalingen en gaan over de implementatie en informatie-uitwisseling tussen de lidstaten en de Europese Commissie. De richtlijn bevat vier bijlagen. De eerste twee beschrijven de categorieën projecten die onder de richtlijn vallen. Bijlage III bevat selectiecriteria die mee moeten spelen bij het bepalen of voor een bijlage II-project een milieueffectbeoordeling nodig is. Bijlage IV ten slotte geeft een nadere omschrijving van de informatie die op basis van art. 5 over een MER-plichtig project verstrekt moet worden door de opdrachtgever.
In aanvulling op de richtlijn heeft de Commissie een aantal 'guidance documents' opgesteld, onder andere over de toepassing van art. 2 lid 3, dat de mogelijkheid geeft om bepaalde projecten uit te sluiten van de MER-richtlijn. Ook over screening en scoping en het beoordelen van indirecte en cumulatieve effecten zijn guidances verschenen. Deze documenten kunnen een hulpmiddel zijn voor de lidstaten bij de omzetting en uitvoering van de richtlijn, maar zijn niet juridisch bindend.

3.3.4 Jurisprudentie

Het Hof van Justitie heeft tot nu toe 52 uitspraken over de MER-richtlijn gedaan, waarvan er één alleen ging over de wijzigingsrichtlijn 97/11.[19] Hiervan betroffen er twaalf een uitspraak in een prejudiciële procedure. De overige zaken waren inbreukprocedures en een enkele hogere voorziening. Daarnaast kwam de MER-richtlijn in drie zaken bij het Gerecht van Eerste Aanleg aan de orde. Er is dus een ruime hoeveelheid jurisprudentie over deze richtlijn,[20] zodat geconcludeerd kan worden dat de MER-richtlijn regelmatig tot problemen leidt.
Hoewel de oorspronkelijke richtlijn al uit 1985 dateert en ook de implementatietermijn van de wijzigingsrichtlijn 97/11 al geruime tijd verstreken is, is de implementatie nog lang niet op orde. Sinds 2006 zijn er nog negentien uitspraken gedaan over de MER-richtlijn.
Uit een analyse van de rechtspraak van het Hof over deze richtlijn blijkt dat de grootste problemen zitten in de toepassing van art. 2 lid 1 en art. 4 lid 2, de classificatie van projecten onder de bijlagen I en II, de toepassing van drempelwaarden voor bijlage II en het overgangsrecht. In prejudiciële vragen draait het vaak om de vraag of een milieueffectbeoordeling in een concreet geval al dan niet verplicht is. In inbreukprocedures is de belangrijkste vraag of de nationale normen om vast te stellen of een milieueffectbeoordeling noodzakelijk is niet in strijd zijn met de richtlijn. Lidstaten en projectontwikkelaars lijken de drempel voor een verplichte milieueffectbeoordeling zo hoog mogelijk te willen leggen. Dit kunnen ze doen door hoge drempelwaarden vast te stellen of door een project bijvoorbeeld in deelprojecten op te splitsen.[21] Volgens het Hof moet rekening worden gehouden met cumulatieve effecten, zodat opsplitsen niet hoeft te leiden tot het vervallen van de MER-plicht.
In de volgende paragraaf worden de geconstateerde problemen geïllustreerd aan de hand van uitspraken van het Hof.

3.3.5 Problemen

Aan de hand van de jurisprudentie van het Hof over de MER-richtlijn kan een aantal problemen onderscheiden worden. Deze hebben betrekking op de mate van

19 Zie voor een uitgebreidere bespreking van de jurisprudentie over de MER-richtlijn Soppe 2005, hoofdstuk 5.
20 Vergelijk dit aantal bijvoorbeeld met de gegevens uit tabel 4 in paragraaf 3.2.4.
21 Zaak C-142/07, *Ecologistas*.

vrijheid voor de lidstaten, de reikwijdte van de bijlagen, het overgangsrecht, de gebruikte definities en de samenhang met andere richtlijnen. In deze paragraaf zullen die problemen achtereenvolgens besproken worden.

Vrijheid van de lidstaten

Een probleem dat bij meerdere bepalingen uit de richtlijn terugkomt, is de afbakening van de reikwijdte van de verplichtingen. Verschillende bepalingen lijken de lidstaten behoorlijk veel vrijheid te geven bij bijvoorbeeld het bepalen of een milieueffectbeoordeling moet worden vastgesteld, maar het Hof interpreteert die bepalingen veel strikter. Dit leidt tot veroordelingen van lidstaten in inbreukprocedures, omdat zij dachten wel over een zekere beleids- en beoordelingsvrijheid te beschikken.
Dit geldt bijvoorbeeld voor art. 4 lid 2 sub b, dat de lidstaten de vrijheid laat om drempelwaarden of criteria vast te stellen om te bepalen of projecten uit bijlage II aan een milieubeoordeling moeten worden onderworpen.[22] Het Hof leest deze bepaling echter in combinatie met art. 2 lid 1 en concludeert dat *alle* projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen.[23] Het gebruik van drempelwaarden mag niet leiden tot het uitsluiten van de MER-plicht van projecten die mogelijkerwijs aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.[24] Bij het enkele gebruik van drempelwaarden is dit meestal onvoldoende verzekerd. Vanwege de ligging in een gevoelig gebied of de cumulatie met andere projecten kunnen kleine projecten namelijk ook aanzienlijke milieueffecten hebben. Om dit te voorkomen zijn er twee oplossingen. De eerste is het gebruik van extreem lage grenswaarden, zodat alleen echt minimale projecten buiten de MER-plicht blijven. Dat betekent echter tegelijkertijd dat lidstaten zelf een MER-plicht creëren voor vele projecten die net boven de grenswaarde blijven, terwijl een groot deel daarvan geen aanzienlijke milieugevolgen zal hebben. Dat leidt tot een behoorlijke belasting van overheid en bedrijfsleven. De tweede oplossing is het gebruik van criteria naast grenswaarden. Door middel van die criteria kan bijvoorbeeld rekening gehouden worden met de bijzondere ligging of cumulatie met andere projecten, terwijl hogere grenswaarden kunnen gelden als dergelijke bijzondere omstandigheden ontbreken. Hiermee worden de problemen ondervangen, mits er automatisch wordt overgeschakeld op een individuele

22 Zie uitgebreider Soppe 2005, p. 168 e.v.
23 Zaak C-72/95, *Kraaijeveld*, r.o. 50.
24 Zaak C-392/96, *Commissie / Ierland*, r.o. 72.

beoordeling zodra bijzondere omstandigheden worden aangevoerd door bijvoorbeeld derden of het bevoegd gezag. Deze problemen ontstaan niet als een lidstaat kiest voor de optie van art. 4 lid 2 sub a. Daarbij moet de lidstaat een onderzoek per concreet geval doen om te bepalen of dit aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Deze werkwijze is echter veel arbeidsintensiever.

In de praktijk leidt de rechtspraak van het Hof ertoe dat lidstaten niet kunnen volstaan met het gebruik van drempelwaarden, terwijl art. 4 lid 2 sub b die mogelijkheid wel expliciet noemt. Het woordje 'of' in art. 4 lid 2 sub b van de richtlijn moet volgens de uitleg van het Hof gelezen worden in combinatie met art. 2 lid 1 en betekent dan in feite 'en'. Drempelwaarden kunnen dus alleen gebruikt worden in combinatie met criteria die rekening houden met de aard en de ligging van het project.[25] Er zijn echter omzettingsproblemen ontstaan doordat de richtlijn in art. 4 lid 2 sub b wel de mogelijkheid biedt om alleen drempelwaarden te gebruiken. Veel lidstaten hebben juist voor deze, in de praktijk goed werkbare, oplossing gekozen.[26] Het gebruik van harde drempelwaarden maakt het echter onmogelijk om rekening te houden met de aard en ligging van een project of met cumulatie met andere projecten. Een oplossing zou mogelijk zijn om drempelwaarden te gebruiken, met een hardheidsclausule wanneer er duidelijk sprake is van bijzondere omstandigheden. In ieder geval zijn de artikelen 2 lid 1 en 4 lid 2 sub b tegenstrijdig en is dit niet goed doordacht. De lidstaten konden niet voorzien dat het enkele gebruik van drempelwaarden daardoor in strijd met (de geest van) de richtlijn zou zijn. Dat is immers wel een bijzonder ruime, zo niet contra legem, uitleg van art. 4 lid 2 sub b. Het Hof van Justitie heeft deze interpretatie echter in recente uitspraken bevestigd.[27] Het Hof is van mening dat de verplichtingen van art. 2 lid 1 en 4 lid 2 sub b niet onverenigbaar zijn.[28] Artikel 2 lid 1 is nodig om te garanderen dat de doelstelling van de richtlijn wordt gehaald. Artikel 4 lid 2 sub b moet in samenhang hiermee worden gelezen, wat de mogelijkheid om te volstaan met het gebruik van drempelwaarden beperkt. Deze redenering vind ik echter niet overtuigend, omdat in art. 4 lid 2 sub b toch letterlijk staat dat een lidstaat kan kiezen voor het gebruik van alleen grenswaarden. Artikel 2 lid 1 doet hier niet aan af.

Een tweede voorbeeld van onduidelijkheid over de vrijheid van lidstaten is art. 5. Dit artikel beschrijft de inhoud van de milieueffectbeoordeling. Lid 1 en 3 zijn echter zo geformuleerd dat ze veel vrijheid lijken te laten aan de lidstaten. Deze

25 Zaak C-474/99, *Commissie / Spanje*, r.o. 31.
26 Zaak C-72/95, *Kraaijeveld*, r.o. 50-53; Zaak C-392/96, *Commissie / Ierland*.
27 Zaak C-66/06, *Commissie / Ierland* en zaak C-255/08, *Commissie Nederland*.
28 Zaak C-255/08, *Commissie Nederland*, r.o. 40.

vrijheid voor de lidstaten wordt 'scoping' genoemd: zij kunnen zelf beoordelen welke informatie in een bepaald geval relevant is. Dit is een belangrijk element van de richtlijn. Hiermee kunnen de administratieve lasten in de hand gehouden worden door de vereiste informatie aan te passen aan het concrete geval. Hierdoor kan irrelevante informatie buiten beschouwing blijven. Zoals de bepaling is geformuleerd, lijkt het echter alsof de lidstaten vrij zijn om zelf te bepalen welke informatie zij relevant vinden. De *Kraaijeveld*-jurisprudentie[29] over de overschrijding van de beoordelingsmarge van de lidstaten kan volgens mij echter ook op deze bepaling worden toegepast. Ook deze vrijheid moet dan bezien worden in het licht van art. 2 lid 1. Dit betekent dat lidstaten de grenzen van hun beoordelingsmarge overschrijden als zij voor de milieueffecten relevante informatie buiten beschouwing laten. Naar mijn mening zou een objectievere formulering van deze bepaling beter zijn, bijvoorbeeld door te verwijzen naar die milieueffecten en niet naar het oordeel van de lidstaten.

Ook van art. 8 uit de richtlijn is niet direct duidelijk hoeveel vrijheid dit laat voor de lidstaten. Dit artikel bepaalt dat de resultaten van de raadplegingen en de ingewonnen informatie in de vergunningsprocedure *in aanmerking genomen* moeten worden. Het is echter niet duidelijk wat dat precies betekent. Soppe is van mening dat de richtlijn eist dat met de beschikbare informatie in de besluitvormingsprocedure ten volle rekening wordt gehouden.[30] Ook de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) oordeelt in die lijn.[31] De formulering is echter niet eenduidig en zou ook soepeler geïnterpreteerd kunnen worden.

Artikel 2 lid 3 van de richtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen vrijstelling te verlenen van de bepalingen van de MER-richtlijn. Het is echter niet duidelijk wanneer sprake is van zo'n uitzonderlijk geval. Nederland heeft van deze bepaling gebruikgemaakt bij de Deltawet grote rivieren (Dgr). De ABRvS heeft geconstateerd dat niet voldoende is onderbouwd dat in alle gevallen die onder die wet vallen, sprake is van een uitzonderlijk geval.[32] Zij concludeert echter na eigen onderzoek dat dat in dit geval wel zo is.

29 Zaak C-72/95, *Kraaijeveld*.
30 Soppe 2005, p. 186.
31 ABRvS 22 maart 2006 (*Linderveld*), met name r.o. 2.17.8.
32 ABRvS 16 juni 1995, nrs. E10.95.0002 t/m E.10.95.0004.

Reikwijdte van de bijlagen

In veel uitspraken van het Hof en aanhangige inbreukprocedures zit het probleem in de toepassing van de bijlagen I en II. Zoals hierboven beschreven, is voor bijlage I-projecten altijd een milieueffectbeoordeling nodig en voor bijlage II-projecten alleen als zij een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben. Omdat een milieueffectbeoordeling tijd en geld kost, zijn de lidstaten vaak geneigd om de bijlagen zo beperkt mogelijk uit te leggen. Ze proberen daarom soms projecten die eigenlijk onder bijlage I vallen, onder bijlage II te brengen of zelfs geheel buiten de richtlijn te houden.[33] Ook zijn de bijlagen zijn niet altijd goed overgenomen in het nationale recht. Sommige lidstaten hebben in hun wetgeving bepaalde categorieën uit bijlage II van tevoren volledig uitgezonderd van de beoordelingsplicht. Volgens het Hof is dat niet toegestaan.[34] Zulke algemene uitzonderingen mogen alleen gemaakt worden voor bijlage II-projecten en slechts op basis van grenswaarden of andere criteria. De grenswaarden of criteria mogen echter ook niet zodanig zijn, dat alsnog de complete categorie bij voorbaat van een milieubeoordeling wordt uitgesloten, tenzij op basis van een voorafgaande beoordeling kan worden vastgesteld dat die gehele categorie geen aanzienlijk milieueffect zal hebben.[35] Dat laatste zal echter niet snel aannemelijk gemaakt kunnen worden, omdat dat ook afhangt van de gevoeligheid van het gebied waarin een project is gepland en de hoeveelheid andere bedrijvigheid in de omgeving. Daarnaast zijn de categorieën niet voor niets opgenomen in de bijlage, dus de mogelijkheid van aanzienlijke milieueffecten zal toch vrijwel altijd aanwezig zijn.

De implementatieproblemen die voortvloeien uit deze restrictieve uitleg van de richtlijn zijn niet te wijten aan fouten in de richtlijn zelf, maar aan de houding van de lidstaten, die de reikwijdte van de richtlijn proberen te beperken. Mijns inziens is dit slechts door strenge controles door de Commissie en het voeren van inbreukprocedures te voorkomen.

In de oorspronkelijke richtlijn was onduidelijk wat er moest gebeuren met wijzigingen van projecten uit bijlage I of II. Het Hof heeft dit verhelderd in zijn uitspraak in de *Großkrotzenburg*-zaak.[36] Vervolgens is in 1997 een bepaling hierover

33 Bijvoorbeeld zaak C-227/01, *Commissie / Spanje* en zaak C-142/07, *Egologistas*.

34 Zaak C-133/94, *Commissie / België*, r.o. 42-43; zaak C-301/95, *Commissie / Duitsland*, r.o. 38 en 46; zaak C-474/99, *Commissie / Spanje*, r.o. 30.

35 Zaak C-72/95, *Kraaijeveld*, r.o. 53; zaak C-392/96, *Commissie / Ierland*, r.o. 75; zaak C-435/97, *WWF / Bozen*, r.o. 49.

36 Zaak C-431/92, *Commissie / Duitsland (Großkrotzenburg)*, r.o. 34-36.

in bijlage II opgenomen, terwijl pas na de wijziging in 2003 uit de richtlijn bleek dat grootschalige wijzigingen ook zelf onder bijlage I kunnen vallen (zie categorie 22: 'wijziging of uitbreiding van in deze bijlage opgenomen projecten, wanneer die wijziging of uitbreiding voldoet aan de in deze bijlage genoemde drempelwaarden, voorzover deze bestaan').

Mijns inziens zijn er twee hoofdredenen voor lidstaten om de bijlagen restrictief uit te leggen. In de eerste plaats kunnen zij hiermee de lasten voor het bedrijfsleven en overheden beperkt houden. Het uitvoeren van een milieubeoordeling kost meestal veel tijd en is bovendien kostbaar. In de tweede plaats heeft de overheid vaak belang bij de doorgang van een project. Dit geldt met name voor grote infrastructurele projecten, waarbij de overheid meestal ook initiatiefnemer is. Hierbij komt de milieubeoordeling eigenlijk te laat, namelijk pas op het moment dat de politieke keuze al is gemaakt dat het project nodig is. Bij die stand van zaken wordt een MER vaak nog vooral gezien als hindernis die genomen moet worden om het project te kunnen uitvoeren. Dan is het niet van toepassing verklaren van de MER-plicht de makkelijkste oplossing, zodat geprobeerd wordt een project buiten bijlage II te houden of van bijlage I naar bijlage II te verschuiven. Naast de problemen met de omzetting van art. 4 en bijlage II, waarbij veel lidstaten onjuiste grenswaarden of criteria gebruikten, levert ook de toepassing problemen op. Als de criteria zelf kloppen, gaat het bevoegd gezag daar vaak toch te soepel mee om. In andere gevallen wordt bij een individuele beoordeling te snel geconcludeerd dat een project geen aanzienlijke milieugevolgen heeft of wordt zelfs afgezien van zo'n individuele beoordeling.[37] Ook voor projecten die onder bijlage I vallen wordt in de praktijk niet altijd een milieubeoordeling geëist.[38]

Dit probleem is niet op te lossen met betere wetgeving; dit ligt aan de houding van de lidstaten.

Overgangsrecht

Bij de omzetting van de MER-richtlijn ontstonden er problemen met de implementatietermijn en het invoeren van overgangsrecht. De implementatietermijn van de

37 Zaak C-87/02, *Commissie / Italië*, r.o. 42-44 en 48; C-83/03, *Commissie / Italië*, r.o. 20-21; Zaak C-121/03, *Commissie / Spanje*, r.o. 86-90.

38 Zaak C-227/01, *Commissie / Spanje*, waarbij Spanje ten onrechte aanvoerde dat een bepaald project met betrekking tot een spoorweg niet onder de richtlijn viel, zodat een milieueffectbeoordeling niet nodig was. Het Hof concludeerde dat het wel degelijk om een bijlage I-project ging.

oorspronkelijke richtlijn verstreek op 3 juli 1988. Onduidelijk was echter hoe de lidstaten moesten omgaan met projecten waarvan de vergunningprocedure al een formele aanvang had genomen voor het verstrijken van de implementatietermijn. Het Hof heeft bepaald dat de MER-richtlijn op dergelijke zogenoemde 'pijplijnprojecten' niet toegepast hoefde te worden, maar wel op alle projecten die na 3 juli 1988 in procedure zijn gebracht.[39] Dit gold ook als de nationale MER-wetgeving pas later in werking trad. Lidstaten die te laat omzetten, kozen echter meestal voor een overgangsbepaling, waarin was opgenomen dat de MER-plicht alleen gold voor projecten waarvan de formele procedure was begonnen na de inwerkingtreding van de nationale omzettingswetgeving. Dit klopt met de pijplijnuitleg van het Hof, alleen met een te late peildatum. Uit uitspraken in prejudiciële zaken en inbreukprocedures blijkt dat het Hof een dergelijke overgangsregeling niet accepteert.[40] Dat de lidstaten voor deze constructie kozen vanwege het rechtszekerheidsbeginsel, om hun onderdanen niet met terugwerkende kracht verplichtingen op te leggen, doet het Hof af als een interne situatie die geen rechtvaardiging kan vormen. Deze benadering is erg strikt, maar wel in lijn met de vaste rechtspraak over implementatie. Dit is nodig om het nuttig effect van richtlijnen te waarborgen. Het betekent echter ook dat lidstaten een termijnoverschrijding niet meer goed kunnen maken. Als de omzettingswetgeving immers na het verstrijken van de implementatietermijn uit de richtlijn in werking treedt, blijft er sprake van een overtreding voor de tussenliggende periode. De enige oplossing zou inwerkingtreding met terugwerkende kracht zijn, maar dat is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

In Richtlijn 97/11 en de SMB-richtlijn is een bepaling opgenomen waarin het overgangsrecht is geregeld volgens de pijplijnjurisprudentie van het Hof. De bepalingen van deze richtlijnen zijn dus slechts van toepassing op projecten (of plannen/programma's voor de SMB-richtlijn) die na de afloop van de implementatietermijn in procedure worden gebracht.

Hoewel de oorspronkelijke MER-richtlijn niet duidelijk was over de toepassing op pijplijnprojecten, is dit geen echt juridisch gebrek. Dat de richtlijn in ieder geval toegepast moet worden op alle projecten die na de omzettingstermijn gestart worden, is logisch. Het probleem ontstond vooral door de te late omzetting door de lidstaten. Het opnemen van een expliciete bepaling in recentere richtlijnen neemt wel alle twijfel weg.

---

39 Zaak C-396/92, *Bund Naturschutz in Bayern*, r.o. 19; zaak C-431/92, *Commissie / Duitsland (Großkrotzenburg)*, r.o. 28-33; zaak C-301/95, *Commissie / Duitsland*, r.o. 11-17 en 25-29; zaak C-150/97, *Commissie / Portugal*, r.o. 13, 18, 19, 21 en 23.

40 Zie noot 39.

Definities

De MER-richtlijn bevat in art. 1 lid 2 de definities van enkele kernbegrippen. Op zich zijn dit heldere definities, maar in samenhang met andere richtlijnen kunnen toch onduidelijkheden optreden.
Volgens de MER-richtlijn is een vergunning 'het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren'. De IPPC-richtlijn kent echter in art. 2 sub 9 een veel uitgebreidere definitie van hetzelfde begrip. In de SMB-richtlijn is geen omschrijving van het begrip 'vergunning' opgenomen, terwijl die term wel gebruikt wordt in de richtlijn. Gelet op de samenhang van deze richtlijn met de MER-richtlijn lijkt het logisch om de definitie uit de MER-richtlijn te gebruiken, maar dit is niet expliciet geregeld. In de praktijk blijkt het niet altijd eenvoudig om te bepalen welk besluit beschouwd moet worden als de vergunning in de zin van de MER-richtlijn.[41] In het arrest *Wells* heeft het Hof bepaald dat ook een aantal besluiten tezamen een vergunning kunnen vormen in de zin van de MER-richtlijn.[42]
In de Habitatrichtlijn is de term 'plan of project' niet gedefinieerd, terwijl die wel een sleutelrol speelt bij de toepassing ervan. Het Hof stelt dat voor de interpretatie daarvan teruggegrepen moet worden op de definitie van 'project' in de MER-richtlijn.[43]
Het begrip 'installatie' komt op verschillende plekken in de richtlijn voor, maar de betekenis ervan is niet duidelijk. Het begrip is niet gedefinieerd en onduidelijk is of de betekenis van het begrip in andere richtlijnen, zoals de IPPC-richtlijn, gebruikt kan worden.[44] Het is verwarrend dat in sommige gevallen wel een invulling van een begrip uit een andere richtlijn gebruikt kan worden, maar in andere gevallen juist niet.[45]

Samenhang met andere richtlijnen

De MER-richtlijn hangt in ieder geval nauw samen met de SMB-richtlijn. De afstemming tussen deze twee richtlijnen is niet geheel helder, aangezien niet uit de

41 Bij de Deltawet grote rivieren (Dgr) was bijvoorbeeld niet geheel duidelijk of die wet nu gezien kon worden als het besluit dat toestemming verleende, of dat daarvoor nog een plan van uitvoering nodig was. Zie hierover Soppe 1996, p. 8.
42 Zaak C-201/02, *Wells*.
43 Zaak C-127/02, *Kokkelvisserij*.
44 Zie hierover ABRvS 4 september 2002 en ABRvS 15 mei 2002.
45 Zie hierover Beijen 2007a, p. 26.

definities blijkt dat een plan of programma in de zin van de SMB-richtlijn niet tegelijk ook een vergunning in de zin van de MER-richtlijn kan zijn. Uit art. 3 lid 2 sub a blijkt dat plannen en programma's kaderstellend moeten zijn voor toekomstige vergunningen. Hieruit volgt dat een plan niet zelf ook een vergunning kan zijn.
In een inbreukprocedure tegen Italië heeft het Hof vastgesteld dat het ongedefinieerde begrip 'verwijdering' in de MER-richtlijn niet kan worden uitgelegd in de betekenis van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen.[46] Terwijl 'verwijdering' in de oorspronkelijke Kaderrichtlijn Afvalstoffen zowel definitieve verwijdering als nuttige toepassing omvatte, is dit in de wijziging in 1991 beperkt tot alleen definitieve verwijdering. De MER-richtlijn is vastgesteld toen nog het brede begrip gold. Bij de wijziging in 1997 is geen aandacht besteed aan de betekenisverandering. Het Hof concludeert dat voor de interpretatie van het begrip 'afvalstoffen' daarom niet aangesloten kan worden bij de betekenis ervan in de thans bestaande Kaderrichtlijn Afvalstoffen, maar dat het begrip een autonome betekenis heeft en ruim geïnterpreteerd moet worden.

3.3.6 Conclusie

Gelet op het bovenstaande kan over de MER-richtlijn geconcludeerd worden dat deze sinds zijn inwerkingtreding aanleiding heeft gegeven tot talloze problemen. Ook nu nog is de omzetting niet in alle lidstaten op orde en verloopt de toepassing verre van vlekkeloos. De richtlijn geeft nog steeds aanleiding tot nieuwe jurisprudentie van het Hof. De problemen zitten met name in de onduidelijke beleidsruimte voor lidstaten. Op sommige punten lijkt de richtlijn wel keuzeruimte te bieden, maar interpreteert het Hof de bepaling veel strikter, bijvoorbeeld bij het bepalen in welke gevallen een milieueffectbeoordeling gemaakt moet worden.
Het belangrijkste probleem met de richtlijn is de verhouding tussen art. 4 lid 2 sub b en art. 2 lid 1. Het eerste artikel lijkt lidstaten de mogelijkheid te geven om alleen grenswaarden vast te stellen, maar omdat hiermee niet gegarandeerd kan worden dat alle projecten die mogelijke significante milieueffecten kunnen hebben aan een milieubeoordeling worden onderworpen, moeten grenswaarden volgens het Hof in ieder geval gecombineerd worden met andere criteria. Veel lidstaten hebben echter bij de omzetting gekozen voor het gebruik van drempelwaarden, omdat dit een eenvoudig te hanteren criterium is en de richtlijn met het woordje 'of' hiervoor

46 Zaak C-486/04, *Commissie / Italië*. Zie hierover ook Beijen 2007a.

ruimte leek te laten. De uitleg van het Hof volgt niet logisch uit de tekst van de richtlijn.
De samenhang met de begrippen uit de Kaderrichtlijn Afvalstoffen is ook verwarrend. Volgens het Hof heeft het begrip 'verwijdering' in de MER-richtlijn een autonome betekenis en kan niet worden aangesloten bij de betekenis uit de Kaderrichtlijn Afvalstoffen. Hoewel dit voor de lidstaten lastig is, is het echter wel te verklaren doordat de betekenis van dit begrip door een wijziging van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen is beperkt, terwijl hieraan bij de wijziging van de MER-richtlijn geen aandacht is besteed en dus de oude betekenis is blijven gelden. In zoverre is het overigens mijns inziens niet helemaal correct en enigszins verwarrend om te spreken van een autonome betekenis, nu wel degelijk aansluiting gezocht wordt bij de oude betekenis van het begrip.
Andere problemen zitten niet echt in de richtlijn zelf, maar berusten op een onjuiste interpretatie door de lidstaten. Dat geldt bijvoorbeeld voor de te beperkte omzetting van de bijlagen, waardoor bepaalde categorieën van projecten volledig en bij voorbaat van een milieubeoordeling worden uitgesloten, en voor overgangsbepalingen waarbij aanvragen voor projecten die na afloop van de implementatietermijn, maar voor de inwerkingtreding van de nationale omzettingswetgeving waren ingediend, niet aan een milieueffectbeoordeling onderworpen hoefden te worden. Aan de hand van vaste jurisprudentie van het Hof hadden de lidstaten bij voorbaat kunnen weten dat het Hof deze interpretaties niet zou accepteren.

3.4 IPPC-RICHTLIJN

3.4.1 Geschiedenis

Richtlijn 96/61 inzake de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging is in Nederland beter bekend onder de afkorting van de Engelse benaming: Integrated Pollution Prevention and Control, ofwel IPPC-richtlijn. Deze afkorting zal ik dan ook gebruiken.
Vanaf 1990 is er gewerkt aan een richtlijn over een geïntegreerde aanpak van verontreiniging.[47] Uiteindelijk is de richtlijn in 1996 vastgesteld op basis van een voorstel dat in 1993 is gepubliceerd.[48] Nadien is de richtlijn een aantal keren (beperkt) gewijzigd in verband met inspraak, broeikasgasemissierechten, comitolo-

47 Krämer 1997, p. 221-222.
48 *PbEG* 1993, C 311/6.

gie en een emissieregister. In 2008 is een gecodificeerde versie van de richtlijn vastgesteld onder nummer 2008/1. Inhoudelijk heeft dit geen gevolgen gehad.
De reden voor deze richtlijn is mooi verwoord in overweging 7 en 8 van de preambule:

> 'Overwegende dat afzonderlijke initiatieven ter bestrijding van emissies in de lucht, het water of de bodem ertoe kunnen leiden dat verontreiniging van het ene milieucompartiment naar het andere wordt overgeheveld, in plaats dat het milieu in zijn geheel wordt beschermd;
>
> Overwegende dat een geïntegreerde aanpak van de bestrijding van verontreiniging erop is gericht waar mogelijk en rekening houdende met het beheer van de afvalstoffen, emissies in de lucht, in het water en in de bodem te voorkomen en waar dat niet haalbaar is deze tot een minimum te beperken met het oog op het bereiken van een hoog beschermingsniveau voor het milieu in zijn geheel;'

In 2007 heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor een herziening van de IPPC-richtlijn.[49] Dit voorstel is gebaseerd op een uitgebreid *review process* van de ervaringen met de huidige richtlijn. In het voorstel worden zeven bestaande richtlijnen ingetrokken en geïntegreerd in één nieuwe richtlijn. De coherentie en eenvoud moeten daardoor toenemen.

3.4.2 Rechtsbasis

De IPPC-richtlijn is gebaseerd op art. 130S lid 1 EEG (thans art. 192 VWEU, voorheen art. 175 lid 1 EG). De gecodificeerde versie 2008/1 heeft art. 175 EG als rechtsbasis. Verdergaande maatregelen op nationaal niveau zijn dus op basis van art. 192 VWEU (art. 176 EG) in principe toegestaan.
Een voorbeeld van een verdergaande maatregel is het toepassen van de 'best available techniques' (hierna: BAT; de afkorting BBT wordt ook veel gebruikt, naar het Nederlandse begrip 'beste beschikbare technieken') op installaties of inrichtingen die niet onder de IPPC-richtlijn vallen. Hoewel dit in principe een vrije keuze van de lidstaten is, waarschuwt de Commissie er wel voor dat het IPPC-vergunningensysteem behoorlijk arbeidsintensief is en dat het toepassen daarvan op niet-IPPC-installaties niet ten koste mag gaan van de aandacht voor wel-IPPC-installaties.[50] Dat zou namelijk in strijd zijn met het beginsel van Gemeenschapstrouw en kan leiden tot een veroordeling in een inbreukprocedure.

---

49 COM(2007)844.
50 COM(2003)354, p. 23.

3.4.3 Soort voorschriften

Zoals veel horizontale milieurichtlijnen is de IPPC-richtlijn hoofdzakelijk procedureel. De richtlijn stelt bijvoorbeeld eisen aan de aanvraag van een vergunning (art. 6), coördinatie van de vergunningsprocedure als daarbij verschillende bevoegde autoriteiten zijn betrokken (art. 7), periodieke bijstelling van de vergunningsvoorwaarden (art. 13), informatie aan en inspraak door het publiek (art. 15), toegang tot de rechter (art. 15 bis), uitwisseling van informatie tussen de lidstaten en de Commissie (art. 16) en samenwerking tussen lidstaten bij mogelijke grensoverschrijdende effecten (art. 17).
Naast procedurele bepalingen bevat de IPPC-richtlijn in art. 1 de doelstelling en in art. 2 definities. Verder omvat de richtlijn normatieve uitgangspunten, verboden en verplichtingen, eisen aan de handhaving, overgangsmaatregelen en bijlagen.
De inhoudelijke eisen van de richtlijn zijn niet neergelegd in de vorm van emissieeisen of milieukwaliteitseisen, maar in de vorm van normatieve uitgangspunten voor het bevoegde gezag bij de vergunningverlening (met name art. 9). Het uitgangspunt is dat de emissiegrenswaarden in een vergunning gebaseerd moeten zijn op BAT. Wat BAT precies is, volgt slechts gedeeltelijk uit de richtlijn (art. 2 sub 11, art. 16 lid 2 en bijlage IV). Dit begrip moet per sector verder worden uitgewerkt door de Commissie en de lidstaten. Het Europees IPPC-Bureau (EIPPCB) in Sevilla is opgericht om dit proces te coördineren. Technische werkgroepen, bestaand uit vertegenwoordigers van de lidstaten, de Commissie en NGO's, stellen zogenaamde BAT reference documents (BREF's) op, die uiteindelijk moeten worden goedgekeurd door de Commissie. Vrijwel alle BREF's zijn inmiddels aangenomen en voor een deel van de documenten is al een herziening gestart.[51]
Verboden en verplichtingen zijn met name neergelegd in art. 3, 4 en 5. De artikelen 4 en 5 bepalen dat nieuwe en bestaande installaties vanaf respectievelijk 30 oktober 1999 en 30 oktober 2007 een vergunning moeten hebben die aan de eisen van de IPPC-richtlijn voldoet en dat ook de exploitatie vanaf die data aan de eisen van de richtlijn moet voldoen. Vanaf het verstrijken van de implementatietermijn moesten aanvragen voor nieuwe of wijzigingsvergunningen dus worden beoordeeld aan de hand van de IPPC-richtlijn. Voor bestaande installaties die geen veranderingen aanvroegen hoefde de vergunning echter pas na acht jaar in overeenstemming met de richtlijn te zijn gebracht.

51 Op de website van het EIPPCB (<http://eippcb.jrc.ec.europa.eu>) kan de stand van zaken van de verschillende BREF's worden nagegaan.

Eisen aan de handhaving zijn te vinden in art. 14.
De overgangsbepalingen zijn opgenomen in art. 20. Dit artikel gaat over de bepalingen uit oudere richtlijnen die ook van toepassing zijn op installaties die onder de IPPC-richtlijn vallen.
Ten slotte bevat de richtlijn een aantal bijlagen. Bijlage I is van groot belang voor de afbakening van de werkingssfeer. Deze bijlage bakent namelijk de categorieën van activiteiten af die onder de richtlijn vallen. Deze activiteiten zijn onderverdeeld in de categorieën 'energie-industrie', 'productie en verwerking van metalen', 'minerale industrie', 'chemische industrie', 'afvalbeheer' en 'overige activiteiten'. Bijlage II somt de richtlijnen op die communautaire grenswaarden bevatten die in acht moeten worden genomen bij het vaststellen van vergunningvoorschriften. In bijlage III worden de belangrijkste verontreinigende stoffen opgesomd die van belang kunnen zijn bij het vaststellen van emissiegrenswaarden. Bijlage IV bevat de overwegingen waarmee rekening moet worden gehouden bij het vaststellen van de BAT. In bijlage V ten slotte worden regels gegeven voor de inspraak van het publiek in de besluitvorming.

3.4.4 Jurisprudentie

De hoeveelheid jurisprudentie van het Hof van Justitie over de IPPC-richtlijn is beperkt. Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Griekenland zijn in 2002 veroordeeld voor de niet-tijdige omzetting van de richtlijn.[52] Recenter zijn Oostenrijk, België en Luxemburg veroordeeld voor de onjuiste en onvolledige omzetting en uitvoering van de richtlijn.[53] De richtlijn is pas in één prejudiciële procedure aan de orde geweest.[54] Er is ook een beschikking van het Hof in antwoord op prejudiciële vragen over de Kaderrichtlijn Afvalstoffen 75/442, waarin de IPPC-richtlijn zijdelings aan de orde komt.[55] Daarin maakt het Hof gebruik van het BREF-document over gas- en petroleumraffinage, om vast te stellen of petroleumcokes die vrijkomt bij de raffinage van petroleum en vervolgens weer als brandstof gebruikt wordt, wel of niet onder het begrip 'afvalstof' valt. Onder andere omdat

52 Zaak C-29/01, *Commissie / Spanje*; zaak C-39/01, *Commissie / Verenigd Koninkrijk*; zaak C-64/01, *Commissie / Griekenland*.
53 Zaak C-78/04, *Commissie / Oostenrijk*, zaak C-263/07, *Commissie / Luxemburg* en zaak C-271/07, *Commissie / België*.
54 Zaak C-473/07, *Association nationale pour la protection des eaux et rivières-TOS en Association OABA*.
55 Beschikking in zaak C-235/02, *Saetti en Frediani*, r.o. 41-42.

in het BREF-document petroleumcokes als gebruikelijke grondstof worden genoemd, oordeelt het Hof dat geen sprake is van een afvalstof.
De Nederlandse rechter is er – zonder daarover een prejudiciële vraag te stellen – van uitgegaan dat art. 9 lid 4 van de IPPC-richtlijn over het gebruik van de BAT rechtstreekse werking heeft.[56] De ABRvS baseerde dit oordeel op de *Kraaijeveld*-formule:[57] in ieder geval wat betreft de grenzen van de aan de staat gelaten beoordelingsvrijheid is de norm uit art. 9 lid 4 IPPC-richtlijn onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig, zodat voor de nationale rechter in zoverre een rechtstreeks beroep kan worden gedaan op dit artikellid. Dat was in casu voldoende reden voor vernietiging van het besluit. In 2004 is de ABRvS overgestapt op richtlijnconforme interpretatie van art. 8.11 lid 3 Wm.[58] Sinds eind 2005 wordt in dit artikellid expliciet naar BAT verwezen.

3.4.5 Problemen

De Europese Commissie heeft in 2003 aangegeven dat de omzettingswetgeving in vrijwel alle lidstaten nog tekortkomingen vertoonde.[59] Enkele gebreken waren bijvoorbeeld het ontbreken van een definitie van het begrip 'beste beschikbare technieken', onvoldoende eisen aan de vergunningaanvraag, aan de inhoud van de vergunning, of aan de monitoring en de vastlegging van emissies en een onvolledige lijst van activiteiten waarvoor de IPPC-regelgeving geldt.
De problemen met de IPPC-richtlijn zijn onder een aantal noemers te brengen. Het gaat daarbij om problematische definities, de samenhang van de IPPC-richtlijn met andere richtlijnen, de reikwijdte van de bijlagen, het overgangsrecht en het gebruik van buitenwettelijke documenten. Deze groepen problemen bespreek ik hieronder.

Definities

De IPPC-richtlijn bevat een aantal definities die vragen of problemen kunnen oproepen.
De definitie van het begrip 'beste beschikbare technieken' is erg lang en moeilijk werkbaar. Zowel het begrip als geheel als de afzonderlijke woorden worden gedefinieerd. Het veiligst is het voor lidstaten om het begrip en de definitie letter-

56 ABRvS 13 november 2002 (twee uitspraken) en ABRvS 19 februari 2003.
57 Zaak C-82/95, *Kraaijeveld*.
58 ABRvS 7 april 2004.
59 COM(2003)354, p. 8-9.

lijk over te nemen in het nationale recht. Nederland is, na lange tijd vastgehouden te hebben aan het alara-beginsel *(as low as reasonably achievable)*, in 2005 toch overgestapt op BAT (art. 8.11 lid 3 Wet milieubeheer (Wm)), maar gebruikt wel een afwijkende definitie van het begrip in art. 1.1 Wm. Nu in de toelichting is aangegeven dat daarmee geen inhoudelijke afwijking is beoogd, lijkt de Commissie dit te accepteren.

In Richtlijn 84/360 over de luchtverontreiniging door industriële inrichtingen werd het begrip BAT ook al gebruikt in art. 12. In dat kader werd ook wel gesproken van BATNEEC (*best available technology not entailing excessive costs*). Dat begrip werd overigens helemaal niet gedefinieerd, zodat de betekenis moest worden afgeleid uit het artikel zelf. Ten opzichte daarvan is de definitie uit de IPPC-richtlijn in elk geval een verbetering. Bijlage IV van de richtlijn geeft criteria waarmee rekening gehouden moet worden bij het vaststellen van BAT.

Het begrip 'belangrijke wijziging' is in art. 2 lid 10 sub b gedefinieerd als een wijziging die *volgens de bevoegde autoriteit* significante negatieve effecten kan hebben (cursivering van mij). Door de gecursiveerde woorden zou het bevoegd gezag de reikwijdte van de richtlijn kunnen bepalen door zijn oordeel over de significantie van effecten.[60] Het is onwaarschijnlijk dat dat echt zo bedoeld is, maar de tekst is op dit punt dubbelzinnig. Jongma suggereert dat mogelijk bedoeld is te benadrukken dat niet de exploitant, maar het bevoegd gezag moet vaststellen of er significante effecten zijn. Het zou dan niet hoeven betekenen dat de betekenis van 'significante effecten' ook subjectief is. Het begrip 'belangrijke wijziging' was met name van belang om de werkingssfeer van de richtlijn in de periode 1999-2007 te kunnen bepalen. De Europese Commissie erkent de onduidelijkheid omtrent dit begrip als een van de problemen bij de uitvoering van de richtlijn.[61]

Een derde probleem met definities volgt uit art. 9 lid 3. Deze bepaling verplicht de lidstaten om emissiegrenswaarden op te nemen voor de verontreinigende stoffen van bijlage III. De term 'verontreinigende stoffen' is echter wat ongelukkig gekozen, gelet op de beperkte definitie van het begrip 'stof' in art. 2 lid 1. Hierdoor lijkt verontreiniging door trillingen, warmte en geluid buiten deze plicht te vallen, terwijl zij volgens art. 2 wel onder de begrippen 'verontreiniging', 'emissie' en 'emissiegrenswaarde' vallen (art. 2 lid 2, 5 en 6). Het zou dus niet logisch zijn als daarvoor geen emissiegrenswaarden opgenomen hoeven te worden. De Duitse en

60 Zie ook Jongma 2002, p. 44-45.
61 COM(2003)354, p. 10.

Franse tekst leveren hetzelfde probleem op, maar in de Engelse tekst is dat niet het geval.[62] Mogelijk is hier dus sprake van een onbedoelde vertaalfout.

Samenhang met andere richtlijnen

Het integrale karakter van de IPPC-richtlijn levert soms spanningen op met de verplichtingen uit sectorale milieurichtlijnen. Op grond van art. 18 lid 2 IPPC-richtlijn gelden de emissiegrenswaarden uit sectorale milieurichtlijnen als randvoorwaarden. Dat betekent echter wel dat wat die stoffen betreft geen volledige integrale afweging meer mogelijk is, nu in ieder geval rekening gehouden moet worden met deze grenswaarden.[63] Voor stoffen waarvoor op basis van andere richtlijnen grenswaarden gelden, kunnen dus alleen strengere normen worden vastgesteld, geen minder strenge. Ook Richtlijn 2003/87 over verhandelbare broeikasgasemissierechten doet af aan de integrale benadering van de IPPC-richtlijn. Op grond van art. 9 lid 3 IPPC-richtlijn bevat een vergunning voor een installatie die onder Richtlijn 2003/87 valt, in principe geen grenswaarden voor emissies van broeikasgassen. Dit bemoeilijkt naar mijn idee het vaststellen van grenswaarden voor andere stoffen, nu de afwenteling op de uitstoot van broeikasgassen daar niet bij betrokken kan worden.
De lidstaten hebben te kennen gegeven dat zij behoefte hebben aan meer technische samenhang tussen de IPPC-richtlijn en regels die uit hoofde van andere communautaire wetgeving gelden voor inrichtingen, zoals Richtlijn 2001/80 over de luchtemissie door grote stookinstallaties en Richtlijn 2000/76 over de verbranding van afval.[64] Ook de afstemming tussen bijlage I van de IPPC-richtlijn en de bijlagen van de MER-richtlijn zou beter kunnen, evenals de afstemming met de waterrichtlijnen.[65]
De Europese Commissie maakt in de toelichting bij de IPPC-richtlijn voor de samenhang met andere richtlijnen onderscheid tussen procedurele en substantiële bepalingen.[66] De procedurele bepalingen uit andere richtlijnen worden vervangen door de IPPC-richtlijn zodra die op een installatie van toepassing is (30 oktober 1999/2007). De substantiële bepalingen blijven echter in werking totdat zij expli-

62 Zie uitgebreider Jongma 2002, p. 77-78.
63 Jongma 2002, p. 70.
64 Report of the Commission on the implementation of Directive 96/61/EC concerning integrated pollution prevention and control, 3 november 2005, COM(2005)540, p. 7-8.
65 COM(2003)354, p. 24, en voor de afstemming met water Van Rijswick 2001, p. 328-331.
66 Beschikbaar via <http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/ippc/general_guidance.htm>.

ciet worden ingetrokken. De specifieke bepalingen uit andere richtlijnen blijven dus in principe gelden naast de algemene bepalingen uit de IPPC-richtlijn. Bepalingen over handhaving zijn vermoedelijk procedureel van aard, en zouden dus worden vervangen door de IPPC-richtlijn, maar deze afstemming is niet geheel helder.[67]

Het begrip 'installatie' wordt in meerdere richtlijnen gebruikt. Hierbij zit het probleem niet in de definitie uit de IPPC-richtlijn, maar in het feit dat het begrip in allerlei richtlijnen steeds verschillend wordt gedefinieerd. Richtlijn 2003/87 over broeikasgasemissierechten bevat een vrijwel gelijkluidende definitie van het begrip 'installatie' als de IPPC-richtlijn, maar verwijst daarin naar een andere bijlage. Hierdoor zijn installaties in de zin van de IPPC-richtlijn niet altijd ook broeikasgasinstallaties en vice versa.[68] Richtlijn 1999/13 over vluchtige organische stoffen bevat een definitie die goed aansluit bij de IPPC-richtlijn. De definitie van 'verbrandingsinstallatie' uit Richtlijn 2000/76 over de verbranding van afval is echter weer heel anders. Ook in de Kaderrichtlijn Water wordt het begrip 'installatie' gebruikt. Deze richtlijn bevat echter geen definitie. Of gebruikgemaakt kan worden van de definitie uit de IPPC-richtlijn is niet duidelijk; de richtlijn bevat hiervoor geen concrete aanwijzingen en de jurisprudentie van het Hof over de vraag of en wanneer aangesloten kan worden bij een definitie van een begrip uit een andere richtlijn is nog niet constant.[69]

De verschillende betekenissen van het begrip 'installatie' maken het voor lidstaten moeilijk om deze richtlijnen om te zetten via een integrale milieuwet, omdat het handig is om daarin met een eenduidig begrippenkader te kunnen werken. Het lijkt echter een vrijwel onmogelijke opgave om het begrip 'installatie' zo te definiëren dat het voor al deze richtlijnen bruikbaar is. Dit leidt in Nederland tot het gebruik van de begrippen 'gpbv-installatie' (art. 1.1 Wm), 'broeikasgasinstallatie' (art. 16.1 lid 2 Wm) en 'NO_x-installatie' (art. 16.1 lid 3 Wm), naast het algemene begrip '(Wm-)inrichting' (art. 1.1 lid 1 Wm), 'Ivb-inrichting' (art. 1.1 lid 4 Wm), 'CO_2-inrichting' (art. 16.2 Wm) en 'NO_x-inrichting' (art. 16.47 Wm). Hoewel de begrippen op deze manier wel te gebruiken zijn in de nationale rechtsorde, verdient dit geen schoonheidsprijs. Uiteindelijk is het algemene en vrij brede begrip 'inrichting' wel een bruikbaar uitgangspunt.[70] Juist doordat het breed is, omvat het ook de verschillende soorten installaties. In de richtlijnen zou ook een eenduidig begrip,

67 Jans 1999, p. 47.
68 Zie hierover uitgebreider Van den Broek 2003, p. 207.
69 Zie enerzijds zaak C-127/02, *Kokkelvisserij* en anderzijds zaak C-486/04, *Commissie / Italië.*
70 Zie uitgebreider Van 't Lam 2005, p. 193-198.

dat steeds hetzelfde wordt gedefinieerd, gebruikt moeten worden. Dat zou voor de lidstaten veel eenvoudiger om te zetten zijn.

Reikwijdte van de bijlagen

Bijlage I is van groot belang voor de reikwijdte van de richtlijn. Aan de hand van deze bijlage moet immers bepaald worden of een inrichting binnen de werkingssfeer valt. Sommige categorieën bevatten drempelwaarden. De Europese Commissie geeft in haar verslag over de tenuitvoerlegging van de IPPC-richtlijn uit 2003 aan dat de interpretatie van de drempelwaarden een van de problemen is.[71]
Het tweede punt van de bijlage is bedoeld om aan te geven hoe met deze drempelwaarden omgegaan moet worden en stelt: 'Wanneer een exploitant in dezelfde installatie of op dezelfde plaats verscheidene activiteiten van dezelfde rubriek verricht, worden de capaciteiten van de activiteiten bij elkaar opgeteld.' Het is alleen niet duidelijk wat onder een rubriek moet worden verstaan. Volgens de ABRvS is dit 6.6a, 6.6b etc. Die interpretatie heeft als gevolg dat pluimvee en varkens niet bij elkaar opgeteld hoeven te worden om de omvang van de installatie te bepalen. Jongma heeft helder uiteengezet waarom deze interpretatie op zijn minst dubieus is.[72] In 2007 heeft de Commissie echter in een guidance document aangegeven dat niet opgeteld hoeft te worden.[73]
Bijlage IV bevat de criteria om de BAT vast te stellen. Met betrekking tot deze bijlage moet worden opgemerkt dat lidstaten niet kunnen volstaan met het volgen van het BREF-document (punt 12 van de bijlage), maar ook oog moeten hebben voor de andere elf criteria.[74]

Overgangsrecht

Hoewel het overgangsrecht op het eerste gezicht vrij goed geregeld lijkt te zijn, is dat toch niet waterdicht. Zoals hierboven onder het kopje 'definities' al werd beschreven, is het niet geheel duidelijk wanneer sprake is van een belangrijke wijziging. Dit is echter wel bepalend voor de toepasselijkheid van de richtlijn in

71 COM(2003)354, p. 9.
72 ABRvS 3 mei 2006.
73 Deze guidance is beschikbaar via <http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/ stationary/ ippc/general_guidance.htm>, klik op 'Interpretation and determination of capacity under the IPPC Directive', p. 1-2.
74 Jongma 2002, p. 75.

de periode tot 30 oktober 2007. Het begrip is enigszins verhelderd door Richtlijn 2003/35, die een zin aan de definitie heeft toegevoegd. Wijzigingen of uitbreidingen die zelfstandig aan de drempelwaarden uit bijlage I voldoen, worden sindsdien in ieder geval geacht belangrijk te zijn. De woorden 'volgens de bevoegde autoriteit' zijn echter blijven staan. Dit kan nog steeds verwarring scheppen.

Gebruik buitenwettelijke documenten

Bij de IPPC-richtlijn spelen verschillende soorten buitenwettelijke documenten een rol. In de eerste plaats zijn de BREF-documenten van groot belang voor de invulling van de BAT. Hoewel de informatie-uitwisseling tussen de Europese Commissie en de lidstaten een basis heeft in art. 16 lid 2 en bijlage IV van de richtlijn, volgen de BREF-documenten zelf niet direct uit de richtlijn. Ik beschouw ze daarom als buitenwettelijke documenten. Daarnaast heeft de Commissie ook andere documenten opgesteld ter verduidelijking van de richtlijn.
De BREF-documenten geven een nadere invulling aan het begrip 'BAT' en worden vastgesteld door de Commissie. De meeste BREF-documenten zijn inmiddels vastgesteld, of in ieder geval 'work in progress'.[75] Voor een aantal documenten staat bovendien de herziening al gepland, die noodzakelijk is vanwege nieuwe technologische ontwikkelingen. De bestanden zijn over het algemeen behoorlijk omvangrijk (vaak meer dan vijfhonderd pagina's) en zijn alleen in het Engels beschikbaar. Wel kunnen lidstaten zelf zorgen voor vertalingen van het gehele document of van alleen de samenvatting.[76] Het gebruik van alleen de samenvatting is risicovol, omdat die geen volledig beeld kan schetsen. Vanwege de grote omvang van de meeste BREF-documenten is het vertalen geen sinecure. Gezien de bijzonder technische en specialistische taal is de Engelse versie echter voor mensen die Engels niet als moedertaal hebben vaak moeilijk te begrijpen.
De juridische status van de BREF-documenten is nog niet erg duidelijk.[77] Ze vinden hun wettelijke basis in art. 16 lid 2 van de richtlijn en in bijlage IV, punt 12, maar ze zijn niet het enige aanknopingspunt om de BAT te bepalen; daarvoor geeft bijlage IV immers nog elf andere criteria. De verplichting voor de lidstaten om de vergunningsvoorwaarden te baseren op de BAT vervalt dus niet als de BREF-documenten nog niet zijn vastgesteld. Evenmin kan een lidstaat volstaan met een beroep op een BREF-document. Zeker als het document wat ouder is, kunnen er

75 De documenten zijn te downloaden van de website van het EIPPCB, <http://eippcb.jrc.es>.
76 Via <www.infomil.nl> zijn Nederlandstalige samenvattingen beschikbaar.
77 Zie hierover uitgebreider Jongma 2006.

inmiddels betere technieken beschikbaar zijn.[78] Er is slechts één uitspraak van het Hof van Justitie waarin een BREF-document werd aangevoerd.[79] Daarin baseert het Hof zijn oordeel dat petroleumcokes geen afvalstof is onder andere op het feit dat het in een BREF-document aangeduid wordt als gebruikelijke grondstof voor de raffinage van petroleum. Uit deze uitspraak blijkt echter niet duidelijk welke status het Hof toekent aan deze documenten. Ze hebben in ieder geval enig gezag, maar het is nog niet gezegd dat de petroleumcokes zonder het BREF-document wél als afvalstof zou zijn aangeduid. Zowel de documenten zelf als bijlage IV geven aan dat met de inhoud van de documenten in ieder geval 'rekening gehouden moet worden' bij het bepalen van de BAT. Zij mogen echter niet blindelings gevolgd worden, aangezien er nog elf andere criteria zijn die een rol kunnen of moeten spelen bij het vaststellen van de BAT. De BREF-documenten kunnen overigens geen afbreuk doen aan de eisen van de IPPC-richtlijn, aangezien die verbindend is voor de lidstaten. Het is de bedoeling van de IPPC-richtlijn om innovatie te bevorderen. Dat is de reden waarom er geen technieken mogen worden voorgeschreven in de milieuvergunning, maar slechts emissiegrenswaarden (art. 9 lid 4). Het zou in strijd zijn met dit uitgangspunt om een verouderd BREF-document toe te passen bij de vergunningverlening, zonder te controleren of er inmiddels betere technieken beschikbaar zijn.[80] De normen uit de BREF-documenten zijn dan ook niet juridisch bindend, maar bevatten – zoals de naam al zegt – slechts referentiegegevens.[81]

De tweede soort buitenwettelijke documenten zijn de guidance documents, die door de Commissie zijn opgesteld om meer duidelijkheid te verschaffen over de interpretatie van de richtlijn.[82] Hierbij gaat zij bijvoorbeeld in op de interpretatie van kernbegrippen uit de IPPC-richtlijn, een aantal specifieke vragen over de bijlagen en de relatie met andere richtlijnen.

Van beide soorten documenten is het grootste probleem de juridische status. Het is het eenvoudigst voor de lidstaten om deze documenten te volgen. Dat kan echter strijd met de richtlijn opleveren, bijvoorbeeld door vast te houden aan een verouderd BREF-document. De documenten kunnen daarmee schijnzekerheid leveren.

---

78 Jongma 2002, p. 75.

79 Beschikking in zaak C-235/02, *Saetti en Frediani*, r.o. 41-42. Zie hierover ook paragraaf 3.4.4.

80 Jongma 2006, p. 350.

81 COM(2003)354, p. 18.

82 Beschikbaar via <http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/ippc/general_guidance.htm>.

Soort voorschriften

De kernbepaling uit de IPPC-richtlijn is art. 9 lid 4. Dit artikellid luidt als volgt:

> 'Onverminderd artikel 10 zijn de emissiegrenswaarden, de parameters en de gelijkwaardige technische maatregelen, bedoeld in lid 3, gebaseerd op de beste beschikbare technieken, zonder dat daarmee het gebruik van een bepaalde techniek of technologie wordt voorgeschreven, met inachtneming van de technische kenmerken en de geografische ligging van de betrokken installatie, alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden. De vergunningsvoorwaarden bevatten in ieder geval bepalingen betreffende de minimalisering van de verontreiniging over lange afstand of van de grensoverschrijdende verontreiniging en waarborgen een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel.'

Het is niet geheel duidelijk hoe deze bepaling moet worden uitgelegd. Een vergunning moet in principe emissiegrenswaarden bevatten. De richtlijn biedt voor het vaststellen van deze grenswaarden slechts de normatieve uitgangspunten. Op basis van de BAT moeten de grenswaarden worden vastgesteld. Via de BREF-documenten zijn de BAT echter wel grondig uitgewerkt. Daarnaast moeten ook de lokale omstandigheden in acht worden genomen. Op grond van art. 9 lid 3 mogen de emissiegrenswaarden worden aangevuld of vervangen door gelijkwaardige parameters of gelijkwaardige technische maatregelen. Volgens lid 4 mag echter in de vergunning niet het gebruik van een bepaalde techniek of technologie worden voorgeschreven. Het verschil tussen het voorschrijven van een techniek en een technische maatregel is echter nogal subtiel en daardoor wat ongelukkig.[83]

3.4.6 Conclusie

De IPPC-richtlijn is grotendeels procedureel van aard, maar bevat via de BREF-documenten ook inhoudelijke voorschriften voor vergunningverlening. Problemen doen zich voor op verschillende terreinen.
Als sommige definities iets scherper geformuleerd waren ('BAT', 'belangrijke wijziging'), was de inhoud van de IPPC-richtlijn duidelijker geweest. Het begrip 'installatie' is op zich wel duidelijk, maar wordt in andere richtlijnen met andere definities gebruikt. Dat kan leiden tot verwarring en maakt het moeilijker om deze richtlijnen in een meeromvattende milieuwet om te zetten. Dan moet immers rekening gehouden worden met de verschillende betekenissen van het woord.

83 Zie hierover ook Jongma 2002, p. 80-81.

De verhouding met andere richtlijnen kan voor spanningen zorgen en afdoen aan het integrale karakter van de IPPC-richtlijn. Bij de vergunningverlening moet immers rekening gehouden worden met grenswaarden uit andere richtlijnen, ook als het voor het totale milieueffect beter zou zijn om een dergelijke grenswaarde te overschrijden. Dit is echter geen probleem met de juridische kwaliteit van de richtlijn, maar het gevolg van een bepaalde inhoudelijke keuze.
Het gebruik van grenswaarden in de bijlage kan leiden tot ontduikgedrag van de lidstaten. De kans is groot dat men probeert om net onder de grenswaarden te blijven en de richtlijn restrictief te interpreteren, zodat de richtlijn niet van toepassing is. Dit probleem is echter moeilijk te voorkomen. Het achterwege laten van grenswaarden is immers ook geen oplossing. Dan zou de richtlijn op veel meer gevallen van toepassing zijn dan vanuit een oogpunt van bescherming van het milieu noodzakelijk is. Dat zou bovendien leiden tot een te grote belasting van het bevoegd gezag en belanghebbende burgers.
Voor de toepassing van de richtlijn zijn de BREF-documenten erg belangrijk. Die bieden de lidstaten houvast bij het invullen van de BAT. Het zijn echter slechts referentiedocumenten, waarbij altijd rekening moet worden gehouden met andere factoren, eventuele modernere technieken etc. Het zijn dus geen documenten die blind gevolgd mogen worden door het bevoegd gezag. Door de abstracte uitgangspunten van de richtlijn zijn ondersteunende documenten onmisbaar voor de lidstaten.
De herziening van de IPPC-richtlijn moet de coherentie van het Europese milieurecht verbeteren door een aantal richtlijnen in te trekken en samen te voegen. Daarnaast wordt het moeilijker om bij vergunningverlening af te wijken van de BAT, worden er strengere eisen gesteld aan handhaving en de herziening van vergunningvoorschriften en wordt de werkingssfeer van de richtlijn iets uitgebreid. Door de uitgebreide consultatie die aan het voorstel voorafging lijkt in dit voorstel een aantal belangrijke knelpunten te worden opgelost. De vraag is wel welke wijzigingen er gedurende het wetgevingsproces nog in zullen worden aangebracht door de Raad en het Europees Parlement, maar deze aanpak verdient in elk geval lof.

3.5 RICHTLIJN AQUATISCH MILIEU

3.5.1 Geschiedenis

De officiële benaming van de Richtlijn Aquatisch Milieu is ‘Richtlijn van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaar-

lijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd'. In de praktijk wordt dit vaak afgekort tot Richtlijn Aquatisch Milieu, Lozingenrichtlijn of Gevaarlijke Stoffenrichtlijn. Vanwege de lange naam wordt deze richtlijn ook regelmatig bij het nummer 76/464 aangehaald. Dat zal ik in deze paragraaf regelmatig ook doen. Deze richtlijn is vastgesteld in 1976 en is daarmee een van de oudste milieurichtlijnen.[84]

Een aantal richtlijnen heeft wijzigingen aangebracht in Richtlijn 76/464. Door de inwerkingtreding van de Grondwaterrichtlijn 80/68 is art. 4 niet langer van toepassing. Richtlijn 91/692 heeft art. 13 lid 1 over verslaglegging gewijzigd. De Kaderrichtlijn Water 2000/60 heeft grotere gevolgen voor de Richtlijn Aquatisch Milieu. De gehele richtlijn wordt eind 2013, dertien jaar na de inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn Water (KRW), ingetrokken (art. 22 lid 2 KRW). Een uitzondering geldt voor art. 6 over het vaststellen van grenswaarden voor bepaalde stoffen, dat al direct bij de inwerkingtreding van de KRW is ingetrokken (zie ook art. 22 lid 2 KRW). In lid 3 zijn twee overgangsmaatregelen opgenomen. Deze hebben betrekking op de lijst van prioritaire stoffen[85] en op de toepassing van art. 7 van de Richtlijn Aquatisch Milieu.

Op basis van art. 6 van Richtlijn 76/464 zijn vijf dochterrichtlijnen vastgesteld die emissiegrenswaarden bevatten voor in totaal achttien stoffen.[86] Overigens was het de bedoeling dat de Raad voor alle stoffen uit lijst I grenswaarden zou vaststellen. Dit bleek echter niet haalbaar, zodat het bij slechts een klein aantal stoffen is gebeurd. Voor de overige stoffen is het regime van lijst II van toepassing (zie de bijlage, lijst II, eerste streepje).

Richtlijn 76/464 is in 2006 vervangen door een nieuwe Richtlijn 2006/11. Inhoudelijk leidt deze richtlijn nauwelijks tot veranderingen. Het is slechts een codificatie van de bestaande teksten, om de wetgeving beter toegankelijk te maken. Zelfs de overwegingen uit de preambule zijn voor het grootste deel nog gelijk aan de oorspronkelijke richtlijn.

De artikelen 4, 6 en 12 uit de oude richtlijn zijn geschrapt, zodat sommige artikelen hernummerd zijn. In art. 13 wordt de oude richtlijn ingetrokken. Omzetting van deze richtlijn is niet nodig, aangezien hij geen nieuwe verplichtingen bevat ten

84 Zie uitgebreider over deze richtlijn bijvoorbeeld Van Rijswick 2001, hoofdstuk II.3, Howarth & McGillivray 2001, hoofdstuk 5.4.1 of Van Rijswick e.a. 2008, hoofdstuk 3.

85 Bij Beschikking 2455/2001 is een lijst met 33 prioritaire stoffen vastgesteld, die in de plaats komt van de zwarte lijst van Richtlijn 76/464.

86 Zie hierover uitgebreider Van Rijswick 2001, p. 39. Het gaat om de Richtlijnen 82/176, 83/513, 84/156, 84/491 en 86/280, zoals gewijzigd door Richtlijn 88/347 en 90/415.

opzichte van de bestaande regels. Verder zijn twee bijlagen toegevoegd. Deze hebben echter slechts betrekking op de intrekking van de oude richtlijnen en bevatten een concordantietabel. In deze paragraaf verwijs ik naar de artikelnummers van de oude Richtlijn 76/464.

3.5.2 Rechtsbasis

Richtlijn 76/464 is gebaseerd op art. 115 en 352 VWEU (voorheen art. 94 en 308 EG en toenmalig art. 100 en 235 EEG). Volgens de preambule kunnen dispariteiten in de wetgeving over lozingen van gevaarlijke stoffen leiden tot ongelijke concurrentievoorwaarden en dus de werking van de interne markt verstoren. Tegelijkertijd is de richtlijn erop gericht om het milieu te beschermen; daarvoor bevatte het EEG-Verdrag in 1976 echter nog geen expliciete rechtsgrondslag, zodat hiervoor is teruggevallen op art. 235 EEG. Zowel uit art. 10 van de richtlijn als uit de preambule blijkt dat lidstaten alleen of gezamenlijk strengere bepalingen mogen vaststellen. Daarnaast staat art. 5 lid 2 het nationale bevoegd gezag toe om strengere emissienormen te hanteren dan zijn vastgesteld door de Raad in de dochterrichtlijnen bij Richtlijn 76/464.
De nieuwe Richtlijn 2006/11 is gebaseerd op art. 192 lid 1 VWEU (art. 175 lid 1 EG) en heeft dus geen aparte rechtsbasis meer voor de aspecten met betrekking tot de interne markt.

3.5.3 Soort voorschriften

Richtlijn 76/464 is relatief kort: slechts 15 artikelen en een bijlage.
De essentie van de richtlijn is de beëindiging of vermindering van de verontreiniging van het aquatisch milieu door gevaarlijke stoffen. Hiertoe zijn in de bijlage twee lijsten met stoffen opgenomen: lijst I (ofwel de zwarte lijst) met de meest gevaarlijke stoffen en lijst II (de grijze lijst) met de iets minder schadelijke stoffen. De verontreiniging door zwartelijststoffen moet op termijn geheel beëindigd worden. De uitstoot van grijzelijststoffen hoeft slechts verminderd te worden. Het is overigens niet duidelijk wat 'beëindiging op termijn' betekent, nu de richtlijn al ruim dertig jaar geleden is vastgesteld en de lozing van deze stoffen nog steeds niet volledig beëindigd is.
Voor lozingen van zowel zwarte- als grijzelijststoffen is een voorafgaande vergunning vereist. Voor zwartelijststoffen mag dit slechts een tijdelijke vergunning zijn, om beëindiging van de lozing op termijn te kunnen bereiken. Op basis van art. 6 moest de Raad voor zwartelijststoffen emissienormen en kwaliteitsdoelstellingen

vaststellen. De lidstaten moeten de emissiegrenswaarden hanteren, tenzij in alle wateren die door de lozing beïnvloed kunnen worden voldaan is aan de kwaliteitsdoelstellingen (art. 6 lid 3). Voor grijzelijststoffen moeten de lidstaten zelf programma's vaststellen ter vermindering van de verontreiniging. In deze programma's moeten ook kwaliteitsdoelstellingen worden opgenomen. De emissiegrenswaarden hoeven niet in algemene zin te worden vastgesteld, maar moeten worden opgenomen in de lozingsvergunningen en moeten worden berekend aan de hand van de kwaliteitsdoelstellingen (art. 7 lid 2).

Nu zwartelijststoffen waarvoor de Raad geen grenswaarden heeft vastgesteld doorschuiven naar de grijze lijst (zie de bijlage, lijst I, eerste streepje) en de Raad voor slechts achttien stoffen grenswaarden heeft vastgesteld, is de verplichting voor de lidstaten om programma's vast te stellen veel uitgebreider dan aanvankelijk mocht worden verwacht.

Artikel 1 bepaalt de werkingssfeer en bevat een aantal definities. De richtlijn was oorspronkelijk van toepassing op oppervlaktewater, zeewater, kustwater en grondwater. Inmiddels is grondwater echter geregeld door de Grondwaterrichtlijn en valt dit buiten Richtlijn 76/464 (zie art. 4 lid 4). De belangrijkste definities uit de richtlijn zijn die van 'lozing' en 'verontreiniging'. Artikel 2 bevat de algemene verplichting voor de lidstaten om de verontreiniging van het water door gevaarlijke stoffen te beëindigen (zwarte lijst) of te verminderen (grijze lijst). De artikelen 3, 5 en 6 zijn van toepassing op de toelating van lozingen van zwartelijststoffen. De procedure voor grijzelijststoffen is vervolgens opgenomen in art. 7. Voor directe lozingen is een vergunning vereist. Uit recente jurisprudentie blijkt dat dit niet vervangen mag worden door algemene regels met een afwijkingsmogelijkheid voor individuele gevallen.[87] Voor andere vormen van verontreiniging, zoals meervoudige en diffuse bronnen, is een dergelijke vergunningplicht niet goed denkbaar. Dat betekent echter niet dat die verontreiniging onbeperkt mogelijk is. De lidstaten moeten immers wel voldoen aan de kwaliteitsdoelstellingen die ze in hun eigen maatregelenprogramma's opnemen. Daarvoor kan het nodig zijn om ook de verontreiniging door diffuse bronnen in te perken door middel van programma's.

De artikelen 8 en 9 bevatten standstillbepalingen. De op grond van deze richtlijn genomen maatregelen mogen er niet toe leiden dat de waterverontreiniging toeneemt. Vanaf art. 10 bevat de richtlijn nog enkele procedurele bepalingen. Zij hebben betrekking op het nemen van verdergaande maatregelen, het indienen van verslagen over de toepassing van de richtlijn etc. De bijlage ten slotte bevat de

87 Zaak C-381/07, *Association nationale pour la protection des eaux et rivières – TOS*, r.o. 28.

zwarte en de grijze lijsten met stoffen waarvan de verontreiniging beëindigd of verminderd moet worden. Deze lijsten zijn overigens niet direct helder. Slechts de families en stoffen van groepen worden in de bijlage vermeld (zoals organische fosforverbindingen, kwik en kwikverbindingen etc.), niet de stoffen zelf. De stoffen die deel uitmaken van deze families en groepen moeten worden beoordeeld op hun toxiciteit, persistentie en bioaccumulatie. Als op basis van deze criteria de Raad normen heeft vastgesteld, vallen de stoffen onder lijst I. De overige stoffen uit deze groepen vallen onder lijst II, evenals stoffen uit een aanvullende lijst met families en groepen van stoffen, met name een aantal zware metalen. Doordat de Raad slechts voor een klein aantal stoffen grenswaarden heeft vastgesteld, vielen 99 (en na het intrekken van voorstellen voor 15 andere stoffen 114) zwartelijststoffen alsnog onder de grijze lijst.[88]

De richtlijn zelf bevat geen milieukwaliteitseisen of emissie-eisen. Deze biedt echter wel de grondslag om deze op Europees (art. 6 en 12) of nationaal (art. 7) niveau vast te stellen. Op Europees niveau gebeurt dat in de dochterrichtlijnen.
Opvallend is dat de richtlijn geen implementatietermijn bevat. Ook voor het indienen van de programma's op grond van art. 7 is geen termijn vastgesteld. Dit is een kennelijke fout bij het vaststellen van de richtlijn. Het Hof heeft echter geoordeeld dat dit niet betekent dat lidstaten zelf mogen bepalen wanneer zij omzettingsmaatregelen willen treffen. Zij moeten dit in ieder geval binnen een 'redelijke termijn' doen, om het nuttig effect niet geheel aan de richtlijn te ontnemen.[89]

3.5.4 Jurisprudentie

Het Hof van Justitie heeft tot nu toe twintig uitspraken gedaan over Richtlijn 76/464. Daarnaast zijn er twee uitspraken over de bijbehorende dochterrichtlijnen. De uitspraken betreffen voornamelijk inbreukprocedures; slechts vier uitspraken zijn antwoorden op prejudiciële vragen. Twee prejudiciële procedures zijn ingesteld door de Nederlandse Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. In beide gevallen gaat het om de uitleg van het begrip 'lozing'. De inbreukprocedu-

88 Zie bijvoorbeeld zaak C-285/96, *Commissie / Italië*, r.o. 4 en zaak C-384/97, *Commissie / Griekenland*, r.o. 5-6. In zaak C-152/98, *Commissie / Nederland*, r.o. 7, gaat het Hof uit van 114 stoffen.

89 Zie met name zaak C-282/02, *Commissie / Ierland*, r.o. 28-34.

res zijn gevoerd tegen tien verschillende lidstaten.[90] Van de twaalf lidstaten van voor 1995 is slechts Denemarken en het Verenigd Koninkrijk een inbreukprocedure bespaard gebleven. Opvallend is overigens dat, hoewel de richtlijn al uit 1976 stamt, de eerste procedures die tot een arrest geleid hebben, pas in 1995 bij het Hof aanhangig zijn gemaakt. De meeste zaken over Richtlijn 76/464 zijn aanhangig gemaakt in de periode 1995-1998. De eerste twintig jaar na inwerkingtreding van de richtlijn lijkt er dus weinig aandacht te zijn besteed aan de nakoming van de richtlijn, of zijn de procedures in langdurig overleg blijven hangen. Bij deze richtlijn werd dit vermoedelijk nog versterkt door het ontbreken van een duidelijke implementatietermijn. Bovendien is de Europese Commissie de laatste jaren scherper geworden in de controle op de naleving van richtlijnen, maar was de handhaving eind jaren zeventig en in de jaren tachtig nog veel minder ontwikkeld. Veel inbreukprocedures hebben betrekking op een schending van art. 7, met name door geen (volledig of correct) programma op te stellen ter vermindering van de verontreiniging. Een dergelijk programma moet aan bepaalde eisen voldoen, die verduidelijkt zijn in de jurisprudentie.[91] Het nemen van concrete maatregelen die niet in een programma zijn neergelegd, is geen voldoende uitvoering van de richtlijn.[92]

In een aantal zaken komt ook aan de orde dat lidstaten hebben nagelaten kwaliteitsdoelstellingen vast te stellen voor de stoffen uit de bijlage (art. 7 lid 3) en niet hebben voorzien in een systeem van voorafgaande vergunningen voor de lozing van stoffen uit bijlage II. Twee zaken hebben betrekking op het niet voldoen aan de verplichting om periodiek verslagen in te dienen over de toepassing van de richtlijn (art. 13 jo. Richtlijn 91/692).[93] België is veroordeeld voor de incorrecte omzetting van een aantal milieurichtlijnen, waaronder Richtlijn 76/464.[94] Deze zaak had betrekking op het gebruik van een systeem van stilzwijgende vergunningen. Dat was voor het Hof geen acceptabele omzetting van de vergunningplicht uit

90 Drie tegen België en Portugal, twee tegen Griekenland en Italië, en één tegen Luxemburg, Spanje, Duitsland, Nederland, Frankrijk en Ierland.

91 Met name in zaak C-207/97, *Commissie / België*, r.o. 40. Zie ook zaak C-184/97, *Commissie / Duitsland*; zaak C-214/96, *Commissie / Spanje*; zaak C-384/97, *Commissie / Griekenland* en zaak C-261/98, *Commissie / Portugal*. Zie hierover ook Van Rijswick e.a. 2008, p. 96-97.

92 Zaak C-384/97, *Commissie / Griekenland*, r.o. 42. Zie uitgebreider over deze jurisprudentie Van Rijswick 2001, p. 45-46.

93 Zaak C-435/99, *Commissie / Portugal* en zaak C-406/02, *Commissie / België*.

94 Zaak C-230/00, *Commissie / België*.

deze milieurichtlijnen. Ook een nationale regeling die aanmelding van lozingen vereist, maar alleen in uitzonderlijke gevallen voorziet in een individuele beoordeling, is volgens het Hof in strijd met de richtlijn.[95] Nu de richtlijn expliciet een vergunning en dus een voorafgaande individuele beoordeling vereist, kan niet volstaan worden met algemene regels.

Een aantal uitspraken van het Hof over art. 7 heeft betrekking op het niet-vaststellen van een programma voor de zwartelijststoffen, waarvoor nog geen communautaire grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen zijn vastgesteld.[96] Die stoffen vallen dan onder lijst II, eerste streepje, zodat de lidstaten daarvoor maatregelenprogramma's moeten vaststellen op grond van art. 7. In de procedure tegen Nederland heeft de advocaat-generaal aangegeven dat het misschien niet realistisch is om van de lidstaten te eisen programma's met kwaliteitsdoelstellingen vast te stellen voor stoffen waarbij dat de Commissie niet gelukt is:

> 'Dat de Nederlandse regering perplex is, is begrijpelijk. Ook zelf ben ik verbaasd over het feit dat de Commissie van de lidstaten eist, dat zij in staat zijn kwaliteitsdoelstellingen voor hun wateren vast te stellen, terwijl zij zelf met betrekking tot de meeste betrokken stoffen niet erin is geslaagd dergelijke doelstellingen voor te stellen, ofschoon artikel 6, lid 2, haar opdraagt dit te doen (naast de grenswaarden bedoeld in artikel 6, lid 1). Zou de Commissie met andere wetenschappelijke en technische moeilijkheden te kampen hebben dan de lidstaten?'[97]

In dit geval schoof de Commissie duidelijk de problemen die zij had bij de uitwerking van de richtlijn, in de schoenen van de lidstaten. Zelf slaagde zij er immers niet in om kwaliteitsdoelstellingen vast te stellen, maar vervolgens worden de lidstaten in inbreukprocedures veroordeeld omdat het hen ook niet lukt om de richtlijn uit te voeren. Volgens het Hof kunnen technische moeilijkheden de niet-nakoming niet opheffen, zodat Nederland werd veroordeeld.[98] Het zou fraaier zijn als de Commissie in een dergelijke situatie zou kiezen voor een aanpassing van de richtlijn in plaats van voor inbreukprocedures. Een oplossing zou kunnen zijn om, in plaats van het vaststellen van harde doelstellingen, bijvoorbeeld in overleg met de lidstaten 'best practices' of guidance documents op te stellen.

---

95 Zaak C-381/07, *Association nationale pour la protection des eaux et rivières – TOS*, r.o. 28.

96 Bijvoorbeeld zaak C-285/96, *Commissie / Italië*; zaak C-384/97, *Commissie / Griekenland*; zaak C-152/98, *Commissie / Nederland*.

97 Zaak C-152/98, *Commissie / Nederland*, conclusie A-G Mischo, punt 14.

98 Zaak C-152/98, *Commissie / Nederland*, conclusie A-G Mischo, punt 49 en arrest Hof, r.o. 35-36.

In twee prejudiciële procedures heeft het Hof verduidelijking gegeven over de betekenis van het begrip 'lozing'.[99] In deze zaken ging het om het neerslaan van verontreinigde stoom op het oppervlaktewater en om het plaatsen van met creosootolie behandelde houten palen in water als oeverbeschoeiing. Die palen laten langzaam creosoot los in het oppervlaktewater. De vraag was of dit handelingen waren die onder de definitie van 'lozing' vallen. Volgens het Hof is dit het geval. Een lozing is een aan een persoon toe te schrijven handeling, waarbij een zwarte- of grijzelijststof direct of indirect in het water wordt gebracht.[100] Ook wanneer het gaat om gas in plaats van een vloeistof, of wanneer creosoot uit houten palen langzaam uitloogt in het oppervlaktewater, is dus sprake van een lozing. Of voldaan is aan de eisen van de richtlijn moet aan de hand van de uitleg van het Hof van geval tot geval bekeken worden.[101]

3.5.5 Problemen

De jurisprudentie van het Hof over de Lozingenrichtlijn is pas laat op gang gekomen en heeft grotendeels betrekking op de niet-nakoming van de verplichting om maatregelenprogramma's op te stellen ter beperking van de lozing van gevaarlijke stoffen. Ook is de betekenis van het begrip 'lozing' een probleem. Daarnaast zijn er enkele problemen die niet direct uit de jurisprudentie blijken. Die komen hieronder aan de orde.

Programmaverplichtingen

Zoals uit de vorige paragraaf blijkt, hebben de lidstaten veel problemen gehad met de uitvoering van de programmaverplichtingen. Voor een deel stelden zij programma's op die niet aan alle eisen van de richtlijn voldeden. Verder lieten ze meestal stoffen van lijst I buiten beschouwing in afwachting van grenswaarden van de Commissie. De Commissie had echter moeilijkheden met het vaststellen van deze grenswaarden en verweet vervolgens de lidstaten in inbreukprocedures dat zij geen grenswaarden opnamen in hun maatregelenprogramma's.

99 Zaak C-231/97, *Van Rooij* en zaak C-232/97, *Nederhoff*. Zie ook Van Rijswick 1999.
100 Zaak C-232/97, *Nederhoff*, r.o. 37.
101 Van Rijswick 1999, p. 296.

Reikwijdte van de bijlagen

De bijlage bij Richtlijn 76/464 heeft problemen veroorzaakt bij de nakoming van art. 7. Lidstaten moesten maatregelenprogramma's met kwaliteitsdoelstellingen vaststellen voor de stoffen van de grijze lijst. Volgens lijst II, eerste streepje, vallen stoffen van lijst I (zwarte lijst) onder lijst II (grijze lijst) als er op communautair niveau geen grenswaarden zijn vastgesteld. Het was echter niet geheel duidelijk of deze stoffen onder lijst II zouden vallen zolang er nog geen grenswaarden zijn vastgesteld, of pas vanaf het moment dat duidelijk is dat er geen grenswaarden zullen worden vastgesteld. Het Hof heeft vastgesteld dat de stoffen, zolang er geen grenswaarden zijn, voorlopig moeten worden behandeld als grijzelijststoffen.[102] Dit blijkt echter minder duidelijk uit de richtlijn dan het Hof het doet voorkomen, vooral door verschillen tussen de taalversies.

Overgangsrecht

Het opvallendste probleem met deze richtlijn is het ontbreken van een implementatietermijn. Dat is duidelijk een juridisch gebrek. De Commissie heeft dit opgevangen door de lidstaten een brief te sturen waarin alsnog termijnen waren opgenomen voor het opstellen van programma's etc. Daarnaast is het Hof behulpzaam geweest door in de inbreukprocedures te oordelen dat het ontbreken van een implementatietermijn niet betekent dat de lidstaten hun verplichtingen eindeloos voor zich uit kunnen schuiven, omdat dat het nuttig effect van de richtlijn zou ondermijnen.[103] Deze fout geeft echter niet direct aanleiding tot problemen bij de omzetting; ook zonder duidelijke termijn kunnen lidstaten de richtlijn zonder problemen omzetten in nationale wetgeving.

Definities

De hiervoor besproken arresten *Van Rooij* en *Nederhoff* hebben de betekenis van het begrip 'lozing' verhelderd. Het is echter nog steeds moeilijk om in algemene zin te bepalen waar de grens ligt tussen een lozing en andere vormen van verontreiniging, zoals diffuse bronnen. Het is bijvoorbeeld nog niet duidelijk in hoeverre van belang is of te bepalen is welk deel van de verontreiniging aan een bepaalde

102 Zaak C-152/98, *Commissie / Nederland*, r.o. 32.
103 Zie met name zaak C-282/02, *Commissie / Ierland*, r.o. 28-34.

handeling is toe te schrijven. Als de ammoniakemissies van één veehouderij neerslaan op een oppervlaktewater is volgens de criteria uit het arrest *Van Rooij* sprake van een lozing. De vraag is of dit anders is wanneer tien verschillende veehouderijen elk verantwoordelijk zijn voor een deel van de verontreiniging. Dan is er immers sprake van verontreiniging vanuit diffuse bronnen. Deze uitkomst lijkt mij echter niet bevredigend.[104] In een latere zaak heeft het Hof van Justitie bepaald dat de voorzienbaarheid van de verontreiniging bepalend is en niet of de waterverontreiniging te herleiden is tot een concrete bron.[105] De handeling is dus belangrijker dan de vraag of de verontreiniging afkomstig is uit een puntbron of een diffuse bron.

Samenhang met andere richtlijnen

Richtlijn 76/464 hangt samen met verschillende andere richtlijnen.[106] Het gaat daarbij bijvoorbeeld om Richtlijn 76/769 over gevaarlijke stoffen. In deze richtlijn zijn regels gesteld voor deels dezelfde stoffen als die onder Richtlijn 76/464 vallen. Het uitgangspunt is hier echter harmonisatie van de interne markt en niet milieubescherming. Deze regels gelden dan ook naast elkaar. Door de Grondwaterrichtlijn is het regime van Richtlijn 76/464 niet langer van toepassing op lozingen in het grondwater. Voor lozingen vanuit IPPC-installaties is geen aparte lozingenvergunning meer nodig als de exploitant een integrale vergunning heeft die aan de eisen van de IPPC-richtlijn voldoet. Ook houdt Richtlijn 76/464 verband met de Nitraatrichtlijn. Mest bevat immers ook andere schadelijke stoffen dan alleen nitraat. Op die stoffen blijft Richtlijn 76/464 eveneens van toepassing. De richtlijnen over de toelating van bestrijdingsmiddelen, (dier)geneesmiddelen en veevoederadditieven houden ook verband met Richtlijn 76/464, nu deze stoffen in het aquatisch milieu terecht kunnen komen.[107]
Hoewel er verbanden zijn met verschillende andere richtlijnen, geeft dit niet direct aanleiding tot problemen. Wel moet steeds zorgvuldig bekeken worden welke richtlijn van toepassing is en moet bij de omzetting nagegaan worden of de richtlijnen tegelijk van toepassing zijn of dat er één voorrang heeft.

104 Zie ook de noot van Backes onder zaak C-231/97, *Van Rooij*, *AB* 2000, 22 en uitgebreider Van Rijswick e.a. 2008, p. 120-121.
105 Zaak C-282/02, *Commissie / Ierland*, r.o. 73-75 en 80 en Van Rijswick e.a. 2008, p. 92-93.
106 Zie hierover uitgebreider Van Rijswick 2001, p. 327-330.
107 Zie hierover uitgebreid Montforts e.a. 2006 en Van Rijswick 2007, p. 8.

Vertaling

In de titel van de Franse versie van de richtlijn wordt de term '(…) déversées' gebruikt voor geloosde stoffen. In het Franse taalgebruik is deze term beperkt tot lozing van vloeibare stoffen in een andere vloeibare stof. Het neerslaan van gas zou hier dus niet onder vallen. Volgens het Hof moet dit begrip echter breder geïnterpreteerd worden, gelet op het doel van de richtlijn en andere taalversies.[108]
De formulering van lijst II laat er twijfel over bestaan hoe moet worden omgegaan met stoffen van de zwarte lijst voordat er grenswaarden zijn vastgesteld. De Nederlandse versie ('waarvoor de grenswaarden niet worden vastgesteld') lijkt te suggereren dat die stoffen pas onder de grijze lijst vallen als duidelijk is dat er geen grenswaarden worden vastgesteld. De Engelse versie ('for which the limit values have not been determined') laat ook ruimte voor de opvatting dat de stoffen in afwachting van grenswaarden als grijzelijststoffen moeten worden behandeld. De Duitse versie sluit aan bij de Nederlandse formulering, terwijl de Franse tekst meer lijkt op de Engelse versie. Het Hof heeft voor deze laatste interpretatie gekozen.[109] Het toevoegen van het woordje 'nog' had meer helderheid kunnen bieden.

3.5.6 Conclusie

De duidelijkste fout in Richtlijn 76/464 is het ontbreken van een implementatietermijn. Deze fout veroorzaakt echter niet direct problemen met de omzetting; ook zonder termijn is de omzetting in nationaal recht verplicht en mogelijk. Daarnaast blijkt uit de jurisprudentie dat de meeste lidstaten de verplichting uit art. 7 om maatregelenprogramma's vast te stellen slecht zijn nagekomen, met name voor de zwartelijststoffen waarvoor geen grenswaarden op Europees niveau zijn vastgesteld. Uit de richtlijn blijkt echter ook niet duidelijk dat zij de programma's voor die stoffen onmiddellijk hadden moeten vaststellen. De tekst laat ook ruimte voor de opvatting dat dit pas hoefde toen na een bepaalde periode nog steeds geen Europese grenswaarden waren vastgesteld. De richtlijn had eenvoudig duidelijker geformuleerd kunnen worden. Dit kan de onjuiste interpretatie van de lidstaten deels verklaren. Bovendien slaagde de Europese Commissie er zelf niet in om kwaliteitsdoelstellingen vast te stellen. De richtlijn bevatte dus niet of nauwelijks uitvoerbare verplichtingen. In plaats van het procederen tegen lidstaten die tegen

108 Zaak C-231/97, *Van Rooij*, r.o. 25-31 en ook conclusie A-G, punt 14.
109 Zaak C-152/98, *Commissie / Nederland*, r.o. 32.

dezelfde moeilijkheden aanlopen als de Commissie, zou het beter zijn om energie te steken in aanpassing van de richtlijn.
De richtlijn hangt samen met vele andere richtlijnen. Dit maakt de toepassing van de richtlijn wel ingewikkeld, maar niet onmogelijk. Op zichzelf kan dit naar mijn mening dan ook niet als een fout van de richtlijn beschouwd worden die aanleiding geeft tot omzettingsproblemen.

3.6 NITRAATRICHTLIJN

3.6.1 Geschiedenis

In december 1991 is de Richtlijn inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen aangenomen door de Raad, op basis van een voorstel van de Commissie uit 1989 (Richtlijn 91/676). De bedoeling was om vervuiling van met name grond- en oppervlaktewater door nitraat terug te dringen, zodat dit water makkelijker voor andere doelen gebruikt kan worden, zoals de productie van drinkwater.[110]
De richtlijn is aangepast door Verordening 1882/2003, een wijziging van het Comitologiebesluit 1999/468. Hierdoor is art. 9 aangepast aan de comitologieprocedure.

3.6.2 Rechtsbasis

De Nitraatrichtlijn is gebaseerd op art. 130S EEG (het huidige art. 192 VWEU / art. 175 EG). Dit betekent dat de lidstaten op basis van art. 193 VWEU verdergaande maatregelen mogen treffen.
Hoewel de richtlijn betrekking heeft op agrarische bronnen, is voor een rechtsbasis op milieugebied en niet uit het hoofdstuk landbouw gekozen. Dit is te verklaren doordat het doel van de richtlijn de bescherming van het milieu is door het voorkomen van verontreiniging. Nu volgens vaste rechtspraak van het Hof het doel van belang is voor het bepalen van de rechtsbasis,[111] is hiermee mijns inziens de juiste keuze gemaakt.

110 Van Rijswick e.a. 2008, p. 222.
111 Zie onder andere zaak C-300/89, *Commissie / Raad (Titaandioxide)* en paragraaf 2.6.4.

3.6.3 Soort voorschriften

De Nitraatrichtlijn begint in art. 1 met de doelstelling. Deze is het verminderen en voorkomen van verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen. Artikel 2 bevat vervolgens een aantal definities. Opvallend is dat het begrip 'water' hierbij niet gedefinieerd wordt. Hieruit is af te leiden dat dit begrip ruim opgevat moet worden. Het gaat dus niet alleen om grond- en oppervlaktewater, maar ook om kust- en zeewater.[112] Daarnaast is het begrip niet beperkt tot water dat bestemd is voor drinkwater, maar is de richtlijn ook op ander water van toepassing.[113] Het doel van de richtlijn is immers niet alleen de bescherming van de menselijke gezondheid (via schoon drinkwater), maar ook bescherming van de ecologie.[114] Overigens stelt de richtlijn zelf geen eisen aan de waterkwaliteit, maar is de waterkwaliteit wel van belang voor het bepalen van de gebieden waar de richtlijn moet worden toegepast. Dit is verder uitgewerkt in art. 3, dat een verplichting tot gebiedsaanwijzing bevat. In eerste instantie moeten de lidstaten bepalen welke wateren door nitraatverontreiniging worden beïnvloed of kunnen worden beïnvloed als er geen maatregelen genomen worden. De criteria hiervoor zijn opgenomen in bijlage I. De lidstaten moeten vervolgens de stukken land die in deze wateren afwateren, aanwijzen als kwetsbare zones. Lid 5 bevat een uitzondering op de plicht om kwetsbare zones aan te wijzen voor lidstaten die ervoor kiezen de richtlijn op hun gehele grondgebied toe te passen. Inmiddels hebben tien lidstaten voor deze aanpak gekozen.[115]
Op grond van art. 4 zijn de lidstaten verplicht om 'codes van goede landbouwpraktijken' op te stellen. Bijlage II bevat eisen aan de inhoud van dergelijke codes. Via een opleidings- en voorlichtingsprogramma voor boeren kunnen zij de toepassing van deze codes bevorderen. De codes zijn bedoeld voor het gehele grondgebied, dus niet specifiek voor nitraatgevoelige zones.[116]
Ook art. 5 bevat een programmaverplichting. Waar de codes van goede landbouwpraktijken uit art. 4 echter in principe vrijwillig zijn, zijn de actieprogramma's die op basis van art. 5 vastgesteld moeten worden bindend. Deze actieprogramma's

112 Zie ook Krämer 2003, p. 255 en Grossman 2000, p. 580, die aangeeft dat er ook problemen met eutrofiëring zijn in kust- en zeewater, en zaak C-258/00, *Commissie / Frankrijk*, waarin het ging om eutrofiëring van de Seinebaai. Bovendien worden estuaria en kustwater in art. 6 lid 1 sub c expliciet genoemd.
113 Zie zaak C-69/99, *Commissie / Verenigd Koninkrijk*, r.o. 23.
114 Woldendorp 2003, p. 343.
115 Zie COM(2007)120, p. 8 en 10. Het gaat om Oostenrijk, Denemarken, Finland, Duitsland, Luxemburg, Nederland, Ierland, Malta, Slovenië en Litouwen.
116 Van Rijswick e.a. 2008, p. 224.

moeten worden opgesteld voor de gebieden die krachtens art. 3 als kwetsbare zone zijn aangewezen. In de lidstaten die ervoor gekozen hebben de richtlijn op hun hele grondgebied toe te passen, moet het actieprogramma echter voor het gehele grondgebied gelden. Bijlage III bevat de maatregelen die in het actieprogramma moeten worden opgenomen. Een van de belangrijkste voorschriften uit deze bijlage is punt 2, dat een maximum stelt aan de hoeveelheid mest die per hectare mag worden gebruikt. Dit maximum is gesteld op de hoeveelheid mest die 170 kg nitraat bevat. Daarnaast moeten ook de codes van goede landbouwpraktijken deel uitmaken van het actieprogramma (art. 5 lid 4 sub b). Voor de kwetsbare zones verliezen deze codes dus hun vrijwillige karakter en zijn ze bindend.[117] Wanneer duidelijk is dat de verplichte maatregelen onvoldoende zijn om aan de waterverontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen voldoende terug te dringen, is de lidstaat verplicht om aanvullende maatregelen te nemen.

Overigens moeten de woorden 'bestaan uit' uit art. 5 lid 4 gelezen worden als 'omvatten'.[118] Alleen een serie maatregelen is dus niet voldoende; deze maatregelen moeten zijn opgenomen in een meeromvattend geheel.

Vanaf art. 6 bevat de richtlijn met name procedurele bepalingen. Art. 6 en 7 zien op periodieke controle van de waterkwaliteit door de lidstaten, art. 8 en 9 hebben betrekking op de wijziging van de bijlagen en de comitologieprocedure, art. 10 en 11 bevatten rapportageverplichtingen voor respectievelijk de lidstaten en de Commissie, en art. 12 en 13 zijn de standaard slotbepalingen over implementatie. Bijlage IV bevat informatie over meetmethoden en hoort bij art. 6, terwijl bijlage V eisen stelt aan de inhoud van de verslagen van de lidstaten (art. 10).

De Nitraatrichtlijn combineert verschillende manieren van regulering.[119] Het maximum aan de hoeveelheid dierlijke mest per hectare is een soort emissiegrenswaarde. De richtlijn zelf bevat geen milieukwaliteitseisen, maar op welke gebieden de richtlijn moet worden toegepast, is wel afhankelijk van kwaliteitseisen uit art. 3 lid 1 en bijlage I, waarin onder meer verwezen wordt naar de normen uit de Drinkwaterrichtlijn 75/440 (die inmiddels is vervangen door de Kaderrichtlijn Water). Op basis van de Nitraatrichtlijn zijn de lidstaten dus niet verplicht om die normen te halen, maar als ze dat niet doen moeten ze wel de maatregelen uit die richtlijn treffen. Daarnaast probeert de EU via deze richtlijn invloed uit te oefenen op de bedrijfsuitoefening door agrariërs.

---

117 Van Rijswick 2004, p. 49.

118 Zaak C-396/01, *Commissie / Ierland*, conclusie A-G Geelhoed, punt 18. De verschillende taalversies lopen op dit punt uiteeen.

119 Howarth & McGillivray 2001, p. 332-333.

3.6.4 Jurisprudentie

Het Hof heeft zich in dertien inbreukprocedures en één prejudiciële procedure uitgesproken over de Nitraatrichtlijn.
Een groot deel van deze procedures heeft betrekking op de aanwijzing van kwetsbare zones (art. 3).[120] Ook het opstellen van actieprogramma's (art. 5) kwam in veel inbreukprocedures aan de orde.[121] Daarnaast hadden enkele procedures betrekking op de codes van goede landbouwpraktijken (art. 4),[122] de controle van de waterkwaliteit (art. 6),[123] de verslaglegging door de lidstaten (art. 10)[124] en niet-tijdige omzetting (art. 12).[125] De belangrijkste inhoudelijke problemen hebben de lidstaten echter met art. 3 (aanwijzing van kwetsbare zones) en art. 5 (opstellen van actieprogramma's).

Uit de jurisprudentie over art. 3 vallen de volgende punten op. Ten eerste hebben veel lidstaten te laat of te weinig gebieden aangewezen als kwetsbare zone. Dat is een probleem dat bij de meeste richtlijnen met gebiedsaanwijzing voorkomt (zie bijvoorbeeld de Vogel- en de Habitatrichtlijn). Ten tweede interpreteren lidstaten deze bepaling vaak te beperkt. Het Verenigd Koninkrijk ging er bijvoorbeeld van uit dat het kon volstaan met de aanwijzing van gebieden die invloed hadden op grond- en oppervlaktewater dat gebruikt werd voor de productie van drinkwater.[126] Deze beperking blijkt echter niet uit de tekst van de richtlijn, zodat ook andere wateren met een te hoog nitraatgehalte meegenomen moeten worden. In een andere zaak voerde Spanje aan dat bepaalde gebieden niet als kwetsbare zone aangewezen hoefden te worden, nu de wateren niet alleen vanuit agrarische bronnen, maar ook vanuit andere bronnen, zoals afvalwater, verontreinigd werden en de landbouw

120 Zaak C-71/97, *Commissie / Spanje*; zaak C-195/97, *Commissie / Italië*; zaak C-293/97, *Standley*; zaak C-69/99, *Commissie / Verenigd Koninkrijk*; zaak C-258/00, *Commissie / Frankrijk*; zaak C-396/01, *Commissie / Ierland*; zaak C-416/02, *Commissie / Spanje*; zaak C-221/03, *Commissie / België*.
121 Zaak C-274/98, *Commissie / Spanje*; zaak C-69/99, *Commissie / Verenigd Koninkrijk*; zaak C-127/99, *Commissie / Italië*; zaak C-161/00, *Commissie / Duitsland*; zaak C-266/00, *Commissie / Luxemburg*; zaak C-322/00, *Commissie / Nederland*; zaak C-396/01, *Commissie / Ierland*; zaak C-221/03, *Commissie / België*.
122 Zaak C-71/97, *Commissie / Spanje* en zaak C-221/03, *Commissie / België*.
123 Zaak C-127/99, *Commissie / Italië* en zaak C-396/01, *Commissie / Ierland*.
124 Zaak C-127/99, *Commissie / Italië*; zaak C-266/00, *Commissie / Luxemburg*; zaak C-221/03, *Commissie / België*.
125 Zaak C-195/97, *Commissie / Italië*.
126 Zaak C-69/99, *Commissie / Verenigd Koninkrijk*.

alleen de grenswaarde van 50 mg/l niet overschreed.[127] Ook dat verweer werd niet geaccepteerd door het Hof. Dat had namelijk al eerder vastgesteld dat het niet nodig is dat landbouw de enige bron van vervuiling is, maar dat het voldoende is als de agrarische sector 'in aanzienlijke mate' bijdraagt aan die vervuiling.[128] Daarvoor is het niet nodig dat de grenswaarde uit de richtlijn door de landbouw op zich al wordt gehaald. Waar wel de grens van 'in aanzienlijke mate' ligt, is echter niet duidelijk. De lidstaten hebben op dit punt een zekere mate van beoordelingsvrijheid. In deze zaak voerde de Commissie bovendien aan dat de Afvalstoffenrichtlijn moet worden toegepast als een bedrijf buitensporige hoeveelheden drijfmest op het land brengt.[129] De advocaat-generaal was het daarmee eens. Het Hof was echter van mening dat ook wanneer er teveel mest wordt uitgereden om dit als goede landbouwpraktijk te beschouwen, dit toch niet onder de Afvalstoffenrichtlijn maar slechts onder de Nitraatrichtlijn valt.[130]

De verplichting uit art. 5 om actieprogramma's vast te stellen heeft ook tot de nodige jurisprudentie geleid. In sommige lidstaten zijn deze programma's niet tijdig opgesteld, of slechts voor een deel van het grondgebied.[131] In andere gevallen voldeden de programma's niet aan alle eisen van de richtlijn. Ze hadden bijvoorbeeld niet de juiste vorm doordat het geen samenhangend geheel was, maar slechts ging om afzonderlijke maatregelen.[132]
In andere gevallen voldeden de programma's inhoudelijk niet aan de eisen die door de richtlijn worden gesteld. Duitsland had bijvoorbeeld een te grote hoeveelheid mest per hectare toegestaan, doordat er verrekening plaatsvond met het verlies aan stikstof door verdamping. Nu de richtlijn daar echter geen grondslag voor bood, was dit geen correcte uitvoering.[133] Bovendien slaat verdampte stikstof uiteindelijk ook weer terug op de aarde, zodat het doel van de richtlijn niet gehaald wordt als deze stikstof niet meetelt. Het actieprogramma van Luxemburg was onvolledig.[134] Ten eerste stelde het slechts regels voor het gebruik van dierlijke mest en niet voor

127 Zaak C-416/02, *Commissie / Spanje*.
128 Zaak C-293/97, *Standley*.
129 Zaak C-416/02, *Commissie / Spanje*, conclusie A-G Stix-Hackl, punt 38-41.
130 Zaak C-416/02, *Commissie / Spanje*, r.o. 89, 94 en 96. Zie ook Van Rijswick 2007, p. 8-11.
131 Zaak C-274/98, *Commissie / Spanje*; zaak C-69/99, *Commissie / Verenigd Koninkrijk*; zaak C-127/99, *Commissie / Italië* (voor bepaalde regio's); zaak C-221/03, *Commissie / België* (voor Wallonië).
132 Zaak C-396/01, *Commissie / Ierland*.
133 Zaak C-161/00, *Commissie / Duitsland*, r.o. 46.
134 Zaak C-266/00, *Commissie / Luxemburg*.

kunstmest. Ten tweede bevatte het geen regels voor het opbrengen van mest op steile hellingen. Een verbod om mest op te brengen op een besneeuwde bodem was beperkt tot sneeuw die er langer dan 24 uur ligt, terwijl de richtlijn voor alle sneeuw geldt. Ook had Luxemburg geen passend controleprogramma opgesteld om de doeltreffendheid van het actieprogramma te controleren, zoals op grond van art. 5 lid 6 verplicht is.

In een inbreukprocedure tegen Nederland was de kernvraag of een lidstaat ook met andere middelen het resultaat van de richtlijn mocht bereiken.[135] In Nederland werd namelijk het MINAS-systeem gebruikt, dat andere uitgangspunten hanteerde dan de Nitraatrichtlijn. Daarnaast waren de op grond van MINAS genomen maatregelen onvoldoende om het resultaat van de richtlijn te garanderen. Nu de Nitraatrichtlijn echter de middelen voorschrijft die de lidstaten moeten gebruiken, mogen zij geen afwijkende maatregelen gebruiken, zelfs niet als ze daarmee wel aan de doelstellingen van de richtlijn zouden voldoen.[136] Aangezien ook de doelstelling van de richtlijn in Nederland niet werd gehaald, konden afwijkende middelen zeker niet worden toegestaan.
De Nederlandse voorschriften weken op een groot aantal punten af van de maatregelen uit de Nitraatrichtlijn. Problematisch waren onder andere het gebruik van verliesnormen in plaats van gebruiksnormen, het gebruik van normen gebaseerd op fosfaat in plaats van op stikstof, een controle van de normen per bedrijf in plaats van per perceel en een onvolledige code van goede landbouwpraktijken. Verder verbood de Nederlandse wetgeving overschrijding van de (al door het Hof afgekeurde) mestnormen niet, maar moest de boer bij overschrijding van die normen een heffing betalen. Volgens het Hof is dit ook een gebrek in de omzetting. Dit had vrij eenvoudig voorkomen kunnen worden door in de wet wel een duidelijk verbod op te nemen en in plaats van de heffing een boetesysteem te gebruiken.
Op basis van art. 5 lid 5 moet een lidstaat bovendien aanvullende maatregelen treffen als duidelijk is dat de verplichte maatregelen uit het actieprogramma onvoldoende zijn om de doelstellingen van de richtlijn te verwezenlijken. De lidstaat heeft hierin dus nauwelijks keuzevrijheid.[137] Nu Nederland niet voldeed aan de doelstellingen van de richtlijn, was het achterwege laten van aanvullende maatregelen een schending van de richtlijn.

---

135 Zaak C-322/00, *Commissie / Nederland*. Zie ook uitgebreid Van Rijswick 2004 en Van Rijswick e.a. 2008, p. 226 e.v.
136 Zaak C-322/00, *Commissie / Nederland*, r.o. 4 en 5.
137 Zaak C-322/00, *Commissie / Nederland*, r.o. 166-167.

Deze uitspraak geeft ook meer duidelijkheid over de mogelijkheden om af te wijken van de maximale hoeveelheid mest. Voor een dergelijke afwijking is het niet voldoende om slechts een melding te doen aan de Commissie, zoals eigenlijk in de richtlijn staat. Na de melding moet de lidstaat een reactie van de Commissie afwachten. De Commissie kan ook toestemming weigeren.[138]
De belangrijkste, maar niet echt onverwachte, conclusie is dat de mogelijkheden voor de lidstaten om afwijkende maatregelen te treffen bijzonder beperkt zijn als een richtlijn middelvoorschriften bevat.[139]

3.6.5 Problemen

De problemen met de Nitraatrichtlijn zijn in verschillende categorieën in te delen. De definities, de samenhang met andere richtlijnen, de reikwijdte en het soort voorschriften leveren problemen op. De jurisprudentie gaat vooral over gebiedsaanwijzing en de actieprogramma's. Deze problemen zijn soms een gevolg van onduidelijkheden in de richtlijn, maar vaak ook van laksheid van de lidstaten die de richtlijn het liefst zo beperkt mogelijk toepassen.

Definities

Volgens art. 2 sub j is 'verontreiniging' 'het direct of indirect lozen (…)'. Het begrip 'lozen' wordt echter niet gedefinieerd in de Nitraatrichtlijn. Dit begrip komt ook voor in de Richtlijn Aquatisch Milieu en is daar aanleiding geweest voor jurisprudentie (zie paragraaf 3.5.4 en 3.5.5). Het is echter niet duidelijk of het begrip 'lozen' in de Nitraatrichtlijn op dezelfde manier kan worden uitgelegd als in de Richtlijn Aquatisch Milieu. Nu veel agrarische handelingen een diffuse bron van verontreiniging zijn, moet het begrip 'lozing' in de Nitraatrichtlijn in elk geval betrekking hebben op zowel diffuse als puntbronnen.[140] Voor de betekenis in de Richtlijn Aquatisch Milieu wordt aangesloten bij handelingen en is de voorzienbaarheid van de verontreiniging bepalend.[141] Voor de duidelijkheid verdient het de voorkeur om bij het gebruik van een begrip dat ook in een andere richtlijn voor-

138 Zaak C-322/00, *Commissie / Nederland*, r.o. 123, *M&R* 2003, 116, noot HvR, punt 13, en bijlage III, punt 2 van de richtlijn.
139 Zaak C-322/00, *Commissie / Nederland*, *M&R* 2003, 116, noot HvR, punt 5.
140 Van Rijswick 2001, p. 273.
141 Zaak C-282/02, *Commissie / Ierland*. Zie ook paragraaf 3.5.4. en 3.5.5.

komt, naar die andere richtlijn te verwijzen, of een duidelijk afwijkende definitie te gebruiken. Dat geeft meer steun bij de interpretatie.
De doelstelling van de richtlijn is om de verontreiniging *te voorkomen en te verminderen* (art. 1). Dit betekent dat de lidstaten niet achterover kunnen leunen als ze voldoen aan de gebruiksnorm van mest en de nitraatdoelstelling van 50 mg nitraat per liter water is gehaald. De verontreiniging moet dan immers verder verminderd worden. De richtlijn bevat echter geen duidelijke normen voor vermindering. De Commissie zal waarschijnlijk geen inbreukprocedures aanspannen tegen lidstaten die ruimschoots aan de normen voldoen, maar op basis van de letterlijke tekst van de richtlijn zou ze dat wel kunnen als de verontreiniging niet verder verminderd wordt. Waar de vermindering niet geconcretiseerd is, kan wel een standstill-verplichting aangenomen worden.[142] Dan mag in gebieden waar weinig nitraat in het water zit niet méér mest gebruikt worden totdat de grenswaarde bereikt is, maar moet worden vastgehouden aan de strengere feitelijke waarde.

Samenhang met andere richtlijnen

De Nitraatrichtlijn houdt verband met verschillende andere waterrichtlijnen, die hieronder kort aan bod zullen komen.
In de eerste plaats sluit de Nitraatrichtlijn aan bij de normen uit de richtlijnen over drinkwater 75/440 en 80/778. De grens van 50 mg nitraat per liter is afkomstig uit die richtlijnen. Als die grens wordt overschreden, is sprake van eutrofiëring en moet het gebied als nitraatgevoelig worden aangewezen.
In de tweede plaats houdt de Nitraatrichtlijn verband met Richtlijn 76/464 over lozingen in het aquatisch milieu. Het Hof van Justitie lijkt ervan uit te gaan dat de Nitraatrichtlijn een *lex specialis* is van de algemene Lozingenrichtlijn 76/464.[143] Of die conclusie juist is, is echter de vraag. Meststoffen staan vermeld op lijst II bij Richtlijn 76/464, de zogenaamde grijze lijst. De Nitraatrichtlijn bevat echter specifieke regels over het gebruik van meststoffen. Het Hof is nu van mening dat de Nitraatrichtlijn het exclusieve kader vormt voor de bescherming van (grond)water tegen verontreiniging van meststoffen. Dit blijkt echter nergens uit de Nitraatrichtlijn. Nu meststoffen uit meer vervuilende stoffen dan alleen nitraat bestaan, is het mijns inziens logischer om naast de Nitraatrichtlijn ook Richtlijn 76/464 toe te passen.[144]

142 Hofhuis & Jans 1996, p. 78.
143 Zie zaken C-416/02 en C-121/03, beide *Commissie / Spanje* en Van Rijswick 2007.
144 Zie hierover uitgebreider Van Rijswick 2007, p. 9-10.

Voor de verhouding van de Nitraatrichtlijn met de Grondwaterrichtlijn 80/68 en de Afvalstoffenrichtlijn 75/442 past het Hof een vergelijkbare redenering toe. De Grondwaterrichtlijn kent in art. 5 een onderzoeksplicht voor de handelingen waarbij bepaalde stoffen worden verwijderd of met het oog op de verwijdering ervan worden gestort, en die een indirecte lozing tot gevolg kunnen hebben. Deze terminologie doet denken aan de definitie van 'afvalstof' uit de Afvalstoffenrichtlijn. Het aanbrengen van mest op landbouwgrond is in principe een goede landbouwpraktijk, zodat geen sprake is van verwijdering. Als echter te grote hoeveelheden mest worden aangebracht, kan geen sprake meer zijn van goede landbouwpraktijken en gaat het wel degelijk om verwijdering.[145] Het Hof oordeelt echter anders en vindt dat de Nitraatrichtlijn het exclusieve toetsingskader is voor vervuiling van grondwater door meststoffen.[146] Net als Richtlijn 76/464 voor oppervlaktewater wordt de Grondwaterrichtlijn dus buiten werking gesteld als het gaat om verontreiniging door meststoffen. Het Hof is aanzienlijk soepeler in de beoordeling van deze landbouwpraktijken dan bij andere afvalstoffen. Daarbij moet immers hergebruik volledig gegarandeerd zijn voordat het Hof dit accepteert (zie uitgebreider paragraaf 3.9.4). Daarnaast kunnen dezelfde kritiekpunten worden aangedragen als bij de verhouding met Richtlijn 76/464: meststoffen bestaan uit meer dan nitraat alleen en bovendien is de voorrang van de Nitraatrichtlijn nergens uit de richtlijn zelf af te leiden.

De Richtlijn Stedelijk Afvalwater 91/271 gebruikt als criteria voor het vaststellen van kwetsbare gebieden onder andere eutrofiëring en de nitraatconcentratie. Deze gebieden moeten op grond van de Nitraatrichtlijn ook als kwetsbare zones (let op het verschil in terminologie) worden aangewezen, als een 'aanzienlijk deel' van de vervuiling is toe te schrijven aan agrarische bronnen.[147] Hiervoor is niet nodig dat het om het grootste deel van de vervuiling gaat, maar waar de grens van 'aanzienlijk' dan wel ligt, is niet duidelijk.

De Kaderrichtlijn Water 2000/60 heeft geen directe gevolgen voor de Nitraatrichtlijn. Deze wordt niet aangepast of ingetrokken. Bijlage V, punt 2.4.2 van de Kaderrichtlijn Water vereist alleen dat bij bepaalde grondwaterlichamen ook het nitraatgehalte wordt gemonitord. Bijlage VIII, punt 11 beschouwt nitraat wel als een belangrijke verontreinigende stof en volgens art. 11 lid 3 sub a en bijlage VI

145 Zaak C-416/02, *Commissie / Spanje*, conclusie A-G Stix-Hackl, punt 38-41

146 Zaak C-121/03, *Commissie / Spanje*, r.o. 100-102, zaak C-416/02, *Commissie / Spanje*, r.o. 89-96 en 105-107, en Van Rijswick 2007, p. 9-10.

147 Zaak C-416/02, *Commissie / Spanje.*

moet het actieprogramma op grond van de Nitraatrichtlijn worden opgenomen in het maatregelenprogramma op basis van de KRW.

Reikwijdte bijlagen

Bijlage II laat de lidstaten enige vrijheid om te bepalen welke voorschriften zij in hun code van goede landbouwpraktijken opnemen. Aspecten die niet relevant zijn, hoeven daarin namelijk niet te worden opgenomen. Uit de jurisprudentie blijkt echter dat wel objectief vast moet staan dat een aspect niet relevant is.[148] Dat beperkt de vrijheid dus aanzienlijk. De richtlijn geeft slechts in zeer algemene termen aan om welke aspecten het moet gaan. Het is niet direct duidelijk wanneer de grond bevroren is (bovenlaag, onderlaag of beide), wanneer de grond met sneeuw bedekt is (tellen natte sneeuw of sneeuwresten ook?) of wat een steile helling is (hellingspercentage?). Dit wordt niet uitgewerkt in de richtlijn en laat dus ruimte voor invulling door de lidstaten. De Commissie kan echter inbreukprocedures aanspannen om de uitleg van een lidstaat voor te leggen aan het Hof van Justitie.

Soort voorschriften

De Nitraatrichtlijn bevat voor dierlijke mest de verplichting om gebruiksnormen vast te leggen (bijlage III, punt 2). Nederland en Duitsland hebben in hun omzetting gekozen voor een systeem van verliesnormen. Het Hof is echter van oordeel dat dat in strijd is met de richtlijn.[149] Woldendorp vindt dit een te strenge redenering, omdat het de lidstaten vrijstaat om vorm en middelen voor implementatie te kiezen, zolang het door de richtlijn beoogde resultaat wordt verwezenlijkt.[150] Op dit punt ben ik het niet met hem eens. De lidstaten hebben de vrijheid om vorm en middelen te kiezen, maar moeten zich daarbij wel aan de richtlijn houden. Als de richtlijn dus, zoals in dit geval, een middelvoorschrift bevat, dan zijn de lidstaten wel verplicht dat middel te gebruiken. Of het in dit geval nodig was om een middelvoorschrift te gebruiken, is een andere vraag. Het doel is immers het beperken van het verlies van nitraat naar het grond- en oppervlaktewater. Dat kan ook via verliesnormen gereguleerd worden. Voor andere stikstofbronnen wordt in de Nitraatrichtlijn immers ook uitgegaan van

148 Zaak C-322/00, *Commissie / Nederland*, r.o. 136.
149 Zaak C-161/00, *Commissie / Duitsland* en zaak C-322/00, *Commissie / Nederland*.
150 Woldendorp 2003, p.345-346.

de milieubelasting die dit tot gevolg heeft.[151] Waarom dit voor het gebruik van dierlijke mest niet zou kunnen, is dus onduidelijk.
De verplichting tot gebiedsaanwijzing heeft veelal tot te beperkte aanwijzingen geleid (zie hierover paragraaf 3.6.4).
Artikel 4 lid 1 sub a en bijlage II bevatten eisen aan de code van goede landbouwpraktijken. De hardheid van deze eisen is niet helemaal duidelijk. De formulering van zowel art. 4 lid 1 sub a als bijlage II is niet echt helder. De verschillende taalversies lopen op dit punt ook enigszins uiteen. Met name bijlage II lijkt mogelijkheden te laten aan de lidstaten om bepaalde elementen niet op te nemen. Volgens de jurisprudentie van het Hof is het in het geheel niet opstellen van een code in ieder geval in strijd met de richtlijn.[152] Het weglaten van elementen uit de bijlage mag alleen als objectieve criteria dat rechtvaardigen.[153] Op deze punten hebben de lidstaten dus weinig vrijheid.
Ook het actieprogramma, uitgewerkt in bijlage III, heeft tot bepaalde problemen geleid.[154] In sommige lidstaten ontbrak de eis aan de maximale hoeveelheid nitraat per hectare, werd onvoldoende opslagruimte voor dierlijke mest voorgeschreven en werden te weinig beperkingen gesteld aan het mestgebruik, met name met betrekking tot de tijdsperiode, het gebruik nabij water, op steile hellingen of bij ongunstige weersomstandigheden.
Volgens bijlage III, punt 4 mogen de lidstaten ruimere normen dan 170 kg nitraat per hectare vaststellen. Dan moeten zij echter wel een gemotiveerde kennisgeving daarvan doen aan de Commissie. Hoewel in de richtlijn niet expliciet staat dat er instemming van de Commissie vereist is, is dat volgens het Hof wel het geval.[155] De richtlijn had op dit punt duidelijker kunnen zijn, maar deze interpretatie van het Hof is niet verrassend. Het kan immers niet de bedoeling zijn dat door alleen een kennisgeving in te dienen onbeperkt afgeweken zou kunnen worden van een van de kernbepalingen van de richtlijn.

151 Woldendorp 2003, p. 345-346, en Nitraatrichtlijn, bijlage III, punt 1, sub 3.
152 Zaak C-71/97, *Commissie / Spanje*.
153 Zaak C-322/00, *Commissie / Nederland*.
154 COM(2007)120, p. 8-9.
155 Zaak C-322/00, *Commissie / Nederland*, en *M&R* 2003, 116, noot HvR, punt 13.

3.6.6 Conclusie

In de zaak tegen Nederland is eigenwijsheid een van de oorzaken voor de omzettingsproblemen geweest.[156] Nederland had al een systeem voor mestregulering en wilde daaraan vasthouden. Dit systeem paste echter niet in de voorschriften van de Nitraatrichtlijn. Zelfs als feitelijk hetzelfde resultaat behaald zou zijn (wat duidelijk niet het geval was), dan nog zouden enkel de afwijkende systemen die door Nederland werden gebruikt, voldoende zijn voor een veroordeling wegens schending van de richtlijn. Het gebruik van verliesnormen in plaats van gebruiksnormen, controle per bedrijf in plaats van per perceel en het opleggen van heffingen voor mestoverschotten in plaats van een verbod en sancties op overtredingen daarvan, waren allemaal niet mogelijk op grond van de richtlijn. Dat de Europese Commissie en het Hof van Justitie de afwijkende aanpak van Nederland niet accepteerden, vind ik dan ook niet vreemd. De richtlijn laat daarvoor immers simpelweg onvoldoende ruimte. Daar komt nog bij dat Nederland ook te ruime mogelijkheden liet bestaan om mest te produceren en te verwerken, maar dat is niet eens noodzakelijk voor de veroordeling. Overigens is de Nederlandse mestregelgeving inmiddels aangepast aan de wensen van de Commissie. Zo zijn tegenwoordig wel gebruiksnormen voorgeschreven. Op basis van de nieuwe regelgeving heeft de Commissie ook een derogatie verleend van de maximale hoeveelheid mest.[157]

Uit de twee zaken tegen Spanje blijkt echter dat de afstemming van de Nitraatrichtlijn met andere waterrichtlijnen ook gebrekkig is.[158] De uitleg die het Hof uiteindelijk heeft gegeven, is zeker niet vanzelfsprekend. De Nitraatrichtlijn krijgt voorrang boven andere richtlijnen, zonder dat daar een duidelijke reden voor is. Hierdoor geldt de regulering op grond van andere waterrichtlijnen niet meer voor andere meststoffen dan nitaat.

In lidstaten die de Nitraatrichtlijn niet op het hele grondgebied van toepassing verklaard hebben, heeft de gebiedsaanwijzing tot problemen geleid. Het Hof is strenger in de interpretatie van art. 3 dan de meeste lidstaten.

De problemen met de Nitraatrichtlijn hebben echter ook een praktische oorzaak. De richtlijn bevat behoorlijk strenge normen en noopt in een aantal lidstaten tot een drastisch andere aanpak van de landbouw. Intensieve veehouderij op een klein

156 Zaak C-322/00, *Commissie / Nederland*.

157 Beschikking 2005/880/EG van de Commissie van 8 december 2005 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

158 Zaken C-416/02 en C-121/03, beide *Commissie / Spanje*.

gebied veroorzaakt al snel een mestoverschot. Met name in Nederland, België, Denemarken en delen van Frankrijk levert dit problemen op. In feite zou de agrarische sector deels gesaneerd moeten worden. De strenge normen en financiële gevolgen die nakoming kan hebben, spelen dus waarschijnlijk een rol bij de slechte uitvoering van de Nitraatrichtlijn.[159]
Deze richtlijn is nauw verbonden met landbouwbeleid. Op dat beleidsterrein lijkt de EU iets anders om te gaan met de regels dan op andere gebieden. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de uitleg die het Hof geeft aan art. 5 van de Grondwaterrichtlijn. De normale definitie voor afvalstoffen legt het veel strikter uit als het om het gebruik van (overtollige) meststoffen gaat.
Daarnaast is een terugkerend probleem met richtlijnen dat lidstaten vaak geneigd zijn ze zo beperkt mogelijk uit te leggen, terwijl de Commissie en vaak ook het Hof een ruimere uitleg voorstaan. Bij de Nitraatrichtlijn blijkt dat met name uit een te beperkte gebiedsaanwijzing (bijvoorbeeld beperkt tot alleen drinkwatergebieden of beperkt tot gebieden die enkel vanuit agrarische bronnen verontreinigd worden) en uit onvolledige actieprogramma's, waarbij de lidstaten van mening waren dat bepaalde elementen uit de richtlijn in hun geval niet nodig waren. Dit probleem vindt echter zijn oorzaak niet in slechte bepalingen van de richtlijn zelf, maar in gebrekkige uitvoering of onwil van de lidstaten.

3.7 KADERRICHTLIJN LUCHTKWALITEIT

3.7.1 Geschiedenis

Vanaf de jaren tachtig zijn al de eerste luchtkwaliteitsrichtlijnen vastgesteld.[160] Dit waren richtlijnen die normen gaven voor bepaalde stoffen. Om deze richtlijnen te stroomlijnen is er in 1996 een kaderrichtlijn vastgesteld, vanaf 1999 gevolgd door vier dochterrichtlijnen. De kaderrichtlijn bevat slechts algemene verplichtingen, die gelezen moeten worden in samenhang met de dochterrichtlijnen. Hij trekt dan ook geen oude richtlijnen in. De dochterrichtlijnen daarentegen zijn wel een vervanging van de richtlijnen uit de jaren tachtig over dezelfde stoffen.
De Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit 96/62 bevat regels over de beoordeling van de luchtkwaliteit, stelt eisen aan de verbetering van de luchtkwaliteit, geeft aan wat er moet gebeuren als de verontreinigingsniveaus van bepaalde stoffen boven of

159 Grossman 2000, p. 597.
160 Richtlijnen 80/779, 82/884, 85/203 en 92/72.

onder de grenswaarden of boven de alarmdrempels liggen, en bevat verplichtingen om plannen op te stellen en om verslagen in te dienen bij de Europese Commissie. Die grenswaarden en alarmdrempels moeten worden vastgesteld in de dochterrichtlijnen.
De eerste en derde dochterrichtlijn bevatten grenswaarden voor een aantal luchtverontreinigende stoffen.[161] In de tweede dochterrichtlijn komen slechts streefwaarden en langetermijndoelstellingen voor.[162] De vierde dochterrichtlijn heeft een ander karakter.[163] Deze richtlijn gaat met name over meetmethoden. In plaats van grenswaarden bevat deze richtlijn richtwaarden, die slechts een inspanningsverplichting voor de lidstaten opleveren.
Omdat er behoefte was aan strengere normen en vereenvoudiging van het regelgevingskader zijn deze richtlijnen, met uitzondering van de vierde dochterrichtlijn, in 2008 alweer vervangen door de nieuwe Luchtkwaliteitsrichtlijn 2008/50. Die moet op 11 juni 2010 in alle lidstaten omgezet zijn en vanaf die datum worden de huidige Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit en de eerste drie dochterrichtlijnen ingetrokken. De vierde dochterrichtlijn blijft voorlopig zelfstandig bestaan, maar wordt mogelijk op termijn ook opgenomen in de nieuwe richtlijn.[164]
Een belangrijke wijziging is de vaststelling van grenswaarden voor $PM_{2,5}$ (de kleinste zwevende deeltjes). Daarnaast bevat de richtlijn meer mogelijkheden om rekening te houden met de bijdrage aan luchtverontreiniging door natuurlijke bronnen en door het strooien van zand en zout op wegen (art. 20 en 21) en bevat art. 22 een mogelijkheid om uitstel van de grenswaarden te verlenen.
Omdat de nieuwe luchtkwaliteitsrichtlijn nog niet is omgezet, heb ik mijn onderzoek gebaseerd op de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit uit 1996. Wel besteed ik waar relevant kort aandacht aan de wijzigingen door de nieuwe richtlijn.

3.7.2 Rechtsbasis

De Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit is gebaseerd op art. 130S lid 1 EEG (thans art. 192 VWEU / art. 175 EG). Dit betekent dat de lidstaten op basis van art. 193 VWEU verdergaande maatregelen mogen nemen. Art. 4 lid 6 verwijst expliciet

161 Richtlijn 1999/30 (eerste dochterrichtlijn, over zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxides, zwevende deeltjes en lood) en Richtlijn 2002/3 (derde dochterrichtlijn, over ozon).
162 Richtlijn 2000/69 (tweede dochterrichtlijn, over benzeen en koolmonoxide).
163 Richtlijn 2004/107 (vierde dochterrichtlijn, over arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen).
164 Richtlijn 2008/50, overweging 4 van de preambule.

naar deze mogelijkheid. Lidstaten mogen strengere grenswaarden, alarmdrempels, criteria en technieken voor metingen en overschrijdingsmarges vaststellen dan de kaderrichtlijn en de dochterrichtlijnen voorschrijven. Zij moeten dit dan echter wel melden aan de Europese Commissie. Op basis van lid 7 van hetzelfde artikel moeten lidstaten het ook aan de Commissie melden als zij van plan zijn grenswaarden of alarmdrempels vast te stellen voor stoffen die niet in de bijlage bij de kaderrichtlijn staan. De Commissie kan dan nagaan of het wenselijk is om voor deze stoffen maatregelen op Gemeenschapsniveau te nemen.
De nieuwe Luchtkwaliteitsrichtlijn 2008/50 heeft art. 192 VWEU (art. 175 EG) als rechtsbasis.

3.7.3 Soort voorschriften

De richtlijn begint met een duidelijke doelstelling in art. 1. Artikel 2 bevat definities van de belangrijkste begrippen. Deze begrippen worden ook in de dochterrichtlijnen gebruikt. Het derde artikel bevat procedurele bepalingen. Op grond daarvan moeten de lidstaten bepaalde taken uitvoeren en het bevoegd gezag daarvoor aanwijzen. Artikel 4 biedt de basis om in dochterrichtlijnen grenswaarden en alarmdrempels vast te stellen voor bepaalde stoffen. In de dochterrichtlijnen moeten ook bepalingen worden opgenomen over meetmethoden. De leden 6 en 7 van dit artikel bieden lidstaten de mogelijkheid om strengere grenswaarden en alarmdrempels vast te stellen of grenswaarden of alarmdrempels vast te stellen voor stoffen die niet onder een communautaire regeling voor luchtkwaliteit vallen. Artikel 6 geeft regels over de meetmethoden. De artikelen 7 tot en met 10 bevatten voorschriften voor de verbetering van de luchtkwaliteit. Het gaat daarbij om algemene regels, zoals de verplichting om actieplannen op te stellen met maatregelen om overschrijding van de luchtkwaliteitsnormen te voorkomen, maar ook om meer specifieke regels voor het geval dat grenswaarden overschreden of juist gehaald wordt of dat alarmdrempels overschreden worden. Artikel 11 bevat een rapportageverplichting voor de lidstaten, waarbij wordt aangesloten bij Richtlijn 91/692 over verslaglegging bij milieurichtlijnen. Dat is positief, omdat het zorgt voor enige uniformering van de vele rapportageverplichtingen. Artikel 12 verklaart de comitologieprocedure van toepassing voor de uitvoering en wijziging van de richtlijn. Na de artikelen bevat de kaderrichtlijn een aantal zeer belangrijke bijlagen. In bijlage I zijn de stoffen opgenomen waarvoor communautaire normen nodig zijn. Bijlage II bevat factoren die in aanmerking moeten worden genomen bij het vaststellen van grenswaarden en alarmdrempels. Criteria voor het selecteren van overige luchtverontreinigende stoffen waarvoor communautaire regels gesteld

moeten worden, zijn opgenomen in bijlage III. Bijlage IV bevat ten slotte de inhoudelijke eisen aan programma's ter verbetering van de luchtkwaliteit. Deze eisen zijn vrij objectief geformuleerd, zodat lidstaten weinig ruimte hebben om af te wijken en het helder is aan welke verplichtingen ze moeten voldoen.
De richtlijn bevat grotendeels procedurele voorschriften. Daarnaast geeft de richtlijn een aanzet tot het gebruik van milieukwaliteitseisen, maar stelt ze niet zelf in. Die worden namelijk pas geconcretiseerd in de dochterrichtlijnen. Ook bevat de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit een planverplichting en bijlagen.

3.7.4 Jurisprudentie

Het Hof van Justitie heeft slechts in vijf zaken uitspraken gedaan over de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit. De eerste was een inbreukprocedure tegen Spanje vanwege het niet tijdig aanwijzen van de bevoegde instanties en organen.[165] Spanje was van mening dat deze aanwijzing pas nodig was nadat er concrete grenswaarden waren vastgesteld in de dochterrichtlijnen. Het Hof concludeerde echter dat dit een algemene verplichting was die losstond van de grenswaarden. Spanje werd dus veroordeeld vanwege termijnoverschrijding.
De tweede zaak was een inbreukprocedure tegen Oostenrijk vanwege een belemmering van het vrije verkeer van goederen.[166] Oostenrijk had een rijverbod voor vrachtwagens ingesteld op een doorgaande snelweg tussen Duitsland en Italië, omdat de grenswaarden voor stikstofdioxide uit de eerste dochterrichtlijn overschreden werden. Hoewel die grenswaarden pas vanaf 2010 in werking treden, mag een lidstaat voor die tijd al wel maatregelen nemen om ze te kunnen halen. Dat kan door middel van het opstellen en uitvoeren van een plan of programma in de zin van art. 8 lid 3 van de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit. Het rijverbod is echter geen plan of programma, maar een losse maatregel. Die maatregel belemmert bovendien het vrije verkeer van goederen en (vervoers)diensten, terwijl Oostenrijk niet heeft aangetoond dat de maatregel noodzakelijk is, dat er geen minder vergaande maatregelen mogelijk zijn en of er voldoende reële alternatieven zijn, zoals vervoer per spoor. Daarnaast heeft Oostenrijk de maatregel op zeer korte termijn ingevoerd, zodat vervoerders nauwelijks tijd hadden om over te schakelen op andere vervoersmethoden. Al met al is de maatregel daardoor onevenredig en in ieder geval is onvoldoende gemotiveerd waarom de maatregel nodig was.

165 Zaak C-417/99, *Commissie / Spanje*.
166 Zaak C-320/03, *Commissie / Oostenrijk* (Vrachtverkeer en luchtkwaliteit).

In 2006 is Italië veroordeeld vanwege de niet-tijdige en onvolledige omzetting van de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit en de eerste dochterrichtlijn.[167]
Uit de uitspraak in de zaak *Janecek* blijkt dat particulieren die rechtstreeks worden getroffen bij een dreigende overschrijding van grenswaarden of alarmdrempels, het opstellen van een actieplan door het bevoegd gezag moeten kunnen afdwingen.[168] Dit actieplan hoeft er echter slechts voor te zorgen dat de overschrijding tot een minimum beperkt wordt en geleidelijk wordt afgebouwd. Een burger heeft dus geen afdwingbaar recht op directe naleving van de grenswaarden.
De meest recente zaak over luchtkwaliteit was een hoger beroep tegen de uitspraak van het Gerecht van Eerste Aanleg in een geschil tussen Nederland en de Europese Commissie.[169] Nederland wilde, in afwijking van Richtlijn 98/69 over motorvoertuigen, het gebruik van roetfilters op dieselmotoren verplicht stellen, om beter aan de normen uit de luchtkwaliteitsrichtlijnen te kunnen voldoen. De Commissie gaf hiervoor geen toestemming en werd door het Gerecht daarin gesteund.[170] Het Hof was echter van oordeel dat de Commissie het verzoek niet zorgvuldig had beoordeeld en dat er in Nederland mogelijk wel een specifiek probleem met de luchtkwaliteit bestond, zodat er reden was de beschikking nietig te verklaren. De Commissie moet zich opnieuw over het verzoek uitspreken.
Opvallend is het kleine aantal uitspraken over de luchtkwaliteitsrichtlijnen, terwijl die toch als problematisch bekendstaan. Dit kan mogelijk verklaard worden door politieke gevoeligheden. De Commissie wilde de normen graag aanscherpen. Het aanspannen van inbreukprocedures vanwege overschrijding van de bestaande normen zou de politieke steun daarvoor misschien beperken. Daarnaast voert Krämer aan dat de luchtkwaliteitsrichtlijnen zo veel uitzonderingsmogelijkheden bevatten, dat het voor de Commissie erg moeilijk is om een overtreding van die richtlijnen echt hard te maken.[171]

3.7.5 Problemen

Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat er slechts weinig jurisprudentie van het Hof over deze richtlijn is. Dit hoeft echter niet te betekenen dat er ook echt geen implementatieproblemen zijn. Ze zijn alleen in elk geval nog niet geconstateerd

167 Zaak C-139/04, *Commissie / Italië*.
168 Zaak C-237/07, *Dieter Janecek / Freistaat Bayern*.
169 Zaak C-405/07 P, *Nederland / Commissie*.
170 Zaak T-182/06, *Nederland / Commissie*.
171 Krämer 2004, p. 121.

door de Commissie en ook nationale rechters hebben nog weinig behoefte gehad aan prejudiciële vragen. In de toekomst zouden er dus nog problemen boven water kunnen komen, al wordt de richtlijn al in 2010 ingetrokken. Over het algemeen lijken de bepalingen uit de richtlijn echter vrij duidelijk en weinig aanleiding te geven tot problemen bij de omzetting. Daarnaast geeft de kaderrichtlijn slechts een raamwerk, en volgen de meeste concrete verplichtingen uit de dochterrichtlijnen. De kwaliteitsnormen daaruit zijn bovendien nog niet of pas relatief kort van toepassing, zodat daarover nog geen procedures zijn gevoerd. Het naleven van de kwaliteitseisen is in sommige gebieden waarschijnlijk wel moeilijk, maar dat probleem betreft de uitvoering en niet de omzetting.

3.7.6 Conclusie

De Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit is een zeer algemene richtlijn, die de algemene regels bevat waaronder de dochterrichtlijnen moeten functioneren. De bepalingen zijn over het algemeen helder en laten weinig vrijheid aan de lidstaten. Deze richtlijn heeft dan ook nog niet tot de constatering van serieuze implementatieproblemen geleid. Dat kan nog veranderen bij bijvoorbeeld de inwerkingtreding van alle grenswaarden uit de dochterrichtlijnen. Op dit moment zie ik echter geen kenmerken van de richtlijn die aanleiding kunnen geven voor implementatieproblemen.
Opvallend is dat de kaderrichtlijn en een deel van de dochterrichtlijnen al vervangen zijn door een nieuwe richtlijn, terwijl een deel van de grenswaarden pas in 2010 van kracht wordt.

3.8 EERSTE DOCHTERRICHTLIJN LUCHTKWALITEIT

3.8.1 Geschiedenis

De Eerste Dochterrichtlijn Luchtkwaliteit 1999/30 is de eerste uitwerking van de in paragraaf 3.7 besproken kaderrichtlijn. In deze richtlijn worden concrete grenswaarden voor de luchtkwaliteit vastgelegd voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes (fijn stof of PM_{10}) en lood. Het is een vervanging van de Richtlijnen 80/779, 82/884 en 85/203, die ook grenswaarden voor deze stoffen bevatten. Waar relevant zullen die richtlijnen in deze paragraaf ook aan bod komen, aangezien de dochterrichtlijn nog vrij recent is en er nog weinig jurisprudentie over is. Nog niet alle grenswaarden zijn al van kracht geworden.

Met ingang van 11 juni 2010 wordt deze richtlijn ingetrokken en vervangen door de nieuwe Luchtkwaliteitsrichtlijn 2008/50.

3.8.2 Rechtsbasis

Net als de kaderrichtlijn is ook de dochterrichtlijn gebaseerd op art. 130S lid 1 EEG. In de vierde overweging van de preambule wordt expliciet gesteld dat de grenswaarden minimumvoorschriften zijn en dat de lidstaten op basis van art. 130T EEG strengere grenswaarden mogen handhaven of treffen, of een eerdere datum mogen vaststellen waarop aan de grenswaarden moet worden voldaan.
De nieuwe integrale richtlijn over luchtkwaliteit 2008/50 is gebaseerd op art. 192 VWEU (art. 175 EG).

3.8.3 Soort voorschriften

Net als de kaderrichtlijn begint deze dochterrichtlijn in art. 1 met de doelstelling. In art. 2 zijn de definities opgenomen. De definities 1 tot en met 9 luiden hetzelfde als in de kaderrichtlijn, hoewel daarnaar niet verwezen wordt. Daarna volgen nog enkele definities die specifiek voor deze richtlijn zijn. In art. 3 tot en met 6 zijn de bepalingen opgenomen met betrekking tot de verschillende stoffen die in deze richtlijn worden geregeld. Deze bepalingen bevatten ook de mogelijkheid om in bepaalde zones grenswaarden te overschrijden doordat er stoffen van natuurlijke oorsprong in de lucht zijn. In dat geval hoeven de actieplannen om de overschrijding te beëindigen niet uitgevoerd te worden. De daadwerkelijke grenswaarden en alarmdrempels zijn opgenomen in bijlagen I tot en met IV. Daarna volgen procedurele bepalingen over meetmethoden (art. 7) en informatie voor het publiek (art. 8). Artikel 9 bevat overgangsbepalingen voor de oude luchtrichtlijnen die worden ingetrokken. Artikel 10 is een evaluatiebepaling. Op grond hiervan moest de Europese Commissie uiterlijk eind 2003 verslag uitbrengen aan de Raad en het Europees Parlement over de ervaringen met de richtlijn. Uiteindelijk is in 2003 al een begin gemaakt met een herzieningsprocedure en een thematische strategie op het gebied van luchtkwaliteit. Dit heeft geleid tot de nieuwe Luchtkwaliteitsrichtlijn 2008/50. In de nieuwe richtlijn zijn de grenswaarden niet aangepast. Wel zijn er grenswaarden voor de kleinste stofdeeltjes ($PM_{2,5}$) toegevoegd. Artikel 11 is een algemene bepaling over sancties. Deze moeten doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn. De eerste bijlagen bevatten de milieukwaliteitseisen voor de verschillende stoffen. Bijlage V bevat aanvullende bepalingen over de beoordelingsdrempels. De bijlagen VI en VII gaan over de locaties en het aantal monsterne-

mingspunten. In de bijlagen VIII en IX staan aanvullende technische voorschriften voor de meetmethodes en beoordeling van de luchtkwaliteit.
Deze richtlijn bevat dus milieukwaliteitseisen, definities, procedurele bepalingen, overgangsbepalingen, een voorschrift over handhaving en bijlagen.

3.8.4 Jurisprudentie

De uitspraken van het Hof over de eerste dochterrichtlijn zijn al besproken in paragraaf 3.7.4, aangezien zij alle ook betrekking hadden op de kaderrichtlijn. Er zijn (nog) geen uitspraken gedaan over de overschrijding van grenswaarden. Deels kan dit verklaard worden doordat de grenswaarden nog maar kort (sinds 2005) of nog niet (vanaf 2010) van kracht zijn, zodat deze zaken nog niet uitgeprocedeerd zijn. Ook met betrekking tot de voorgangers van de eerste dochterrichtlijn (de Richtlijnen 80/779, 82/884 en 85/203) is er geen jurisprudentie over de overschrijding van grenswaarden, maar dit is te verklaren doordat die normen niet erg streng waren. De uitspraken over deze richtlijnen gaan met name over het feit dat Duitsland en Frankrijk hebben nagelaten de grenswaarden in afdwingbare wettelijke bepalingen op te nemen.[172]
De toepassing van de regels over luchtkwaliteit loopt tussen de lidstaten behoorlijk uiteen, vanwege een verschillende wijze van implementatie.[173] De Nederlandse wetgever en rechter zijn erg streng en toetst plannen en projecten rechtstreeks aan de grenswaarden. Als die niet gehaald worden, mag het project niet doorgaan. De Duitse rechter weigert daarentegen te toetsen aan de grenswaarden. Daardoor kunnen projecten veel makkelijker doorgaan. Dergelijke verschillen in toepassing hebben grote gevolgen voor de praktijk. Zij zijn deels terug te voeren op verschillen in nationaal procesrecht, maar hebben ook te maken met de wijze van omzetting van de richtlijn. Nu jurisprudentie van het Hof op dit punt nog ontbreekt, is echter niet duidelijk of één van beide manieren in strijd is met de richtlijn. De juridische betekenis van grenswaarden is onduidelijk.

3.8.5 Problemen

De jurisprudentie over de luchtkwaliteitsrichtlijnen laat weinig implementatieproblemen zien. Er is nauwelijks rechtspraak uit inbreukprocedures of prejudiciële

172 Zaken 361/88 en C-59/89, beide *Commissie / Duitsland (TA Luft)* en zaken C-13/90, C-14/90 en C-64/90, alle *Commissie / Frankrijk*.
173 Zie hierover uitgebreider Backes 2007a.

vragen. Dit betekent echter niet dat er daadwerkelijk geen problemen zijn. De richtlijnen zijn nog relatief recent en nog niet alle grenswaarden zijn in werking getreden. Dit verklaart het ontbreken van inbreukprocedures. In 2008 is de eerste prejudiciële uitspraak gedaan[174] en mogelijk zullen meer zaken volgen.
In deze paragraaf besteed ik aandacht aan de problemen die zich voordoen met betrekking tot definities, de status van de grenswaarden en de toepassing van de richtlijn.

Definities

Hoewel het goed is dat in de dochterrichtlijnen wordt aangesloten bij de definities uit de kaderrichtlijn, geven sommige definities toch aanleiding tot onduidelijkheid. Zo is het begrip 'verontreinigende stof' gedefinieerd als 'een stof die direct of indirect door de mens in de lucht wordt gebracht en die schadelijke gevolgen kan hebben voor de gezondheid van de mens of het milieu in zijn geheel'. In de andere artikelen van de richtlijn wordt dit begrip niet gebruikt, maar het is wel van belang voor de definities van de begrippen 'niveau', 'beoordeling' en 'grenswaarde'. Gelet op de definitie van 'verontreinigende stof' mag men aannemen dat bijvoorbeeld zeezout niet meetelt voor de grenswaarde voor fijn stof. Dit is immers niet door de mens in de lucht gebracht en bovendien niet schadelijk voor de gezondheid van mens of milieu.
De richtlijn kent echter ook een definitie van 'natuurverschijnsel', namelijk 'vulkaanuitbarstingen, seismische activiteit, geothermale activiteit, spontane branden, stormverschijnselen of atmosferische resuspensie of verplaatsing van natuurlijke deeltjes uit droge gebieden'. Dit lijkt een uitputtende opsomming te zijn, waar zeezout niet goed onder gebracht kan worden. Het zou logisch zijn als de definities van 'verontreinigende stof' en 'natuurverschijnsel' op elkaar zouden aansluiten. Dan zouden de stoffen uit de richtlijn ofwel door de mens in de lucht gebracht zijn, en dan een verontreinigende stof zijn, ofwel een gevolg zijn van een natuurverschijnsel. Zeezout lijkt nu echter onder geen van beide definities te vallen. In het licht van de definitie van 'verontreinigende stof' lijken ook de uitzonderingen van art. 3 lid 4 en art. 5 lid 4 eigenlijk overbodig.[175] Strikt genomen kunnen grenswaarden immers niet overschreden worden door concentraties stoffen van natuurlijke oorsprong of door natuurverschijnselen, aangezien die niet vallen onder de definitie

174 Zaak C-237/07, *Dieter Janecek / Freistaat Bayern*.
175 Zie Backes 2006, p. 15.

van 'verontreinigende stof'. Art. 5 lid 4 geeft echter ook aan dat dit slechts geldt als 'de normale achtergrondniveaus van natuurlijke oorsprong' significant worden overschreden. Dat wekt weer de indruk dat normale achtergrondconcentraties van natuurlijke oorsprong wél meegeteld moeten worden, maar dat is in strijd met de definities van 'grenswaarde' en 'verontreinigende stof'.
Door de definitie van 'verontreinigende stof' worden andere bepalingen onduidelijk. In art. 5 lid 1 staat bijvoorbeeld: 'De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de concentraties van PM_{10} in de lucht (…) de (…) grenswaarden niet overschrijden'. De definitie van PM_{10} (art. 2 sub 11) maakt geen onderscheid tussen onschadelijke deeltjes van natuurlijke oorsprong en bijvoorbeeld roetdeeltjes die door dieselmotoren worden uitgestoten. Aan de andere kant gaat het om de overschrijding van grenswaarden. Volgens art. 2 sub 5, 3 en 2 gaat het dan alleen om verontreinigende stoffen, die dus door de mens in de lucht zijn gebracht. Wat dat betreft zou zeezout niet mee moeten tellen.
De nieuwe Luchtkwaliteitsrichtlijn 2008/50 bevat een andere definitie van 'verontreinigende stof', waarin niet meer bepalend is of een stof door de mens in de lucht is gebracht. Dit geeft meer duidelijkheid dan de definitie uit de dochterrichtlijn. Daarnaast bevat de nieuwe richtlijn in art. 20 een uitzonderingsclausule voor de overschrijding van grenswaarden door natuurlijke bronnen.

Verhouding met andere richtlijnen

De richtlijn houdt uiteraard verband met de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit. Er zijn geen directe afstemmingsproblemen, zo wordt er bijvoorbeeld gebruikgemaakt van dezelfde definities. Om de wetgeving in omvang te beperken had er ook voor gekozen kunnen worden om te verwijzen naar de definities in de kaderrichtlijn, in plaats van ze te herhalen. Voor de toegankelijkheid is het juist weer wel makkelijk om de definities ook in deze richtlijn op te nemen. Vanwege dit soort herhalingsvraagstukken is er bij de herziening van de richtlijnen gekozen voor een integratie, in plaats van voor afzonderlijke richtlijnen.

Grenswaarden

Nederland heeft (overigens niet als enige lidstaat) in de praktijk grote moeite om aan de grenswaarden uit de richtlijn te voldoen. Met name fijn stof en stikstofdioxide leveren grote problemen op. Omdat deze problemen bij de onderhandelingen over de richtlijn al voorzien werden, is een evaluatiebepaling opgenomen in de

richtlijn.[176] Volgens art. 10 zou de Europese Commissie uiterlijk eind 2003 verslag moeten uitbrengen over de ervaring met de toepassing van de richtlijn. Hierbij zou ook bezien moeten worden of de grenswaarden, met name voor fijn stof en stikstofdioxide, bijgesteld dienden te worden. Doordat men in 2003 al bezig was met een nieuwe strategie voor luchtkwaliteit heeft die herziening echter nooit plaatsgevonden en zijn de grenswaarden ongewijzigd in werking getreden. In de nieuwe richtlijn zijn de grenswaarden uit de dochterrichtlijn ongewijzigd overgenomen.
Lidstaten hebben weinig mogelijkheden om zelf maatregelen te nemen om wel aan de grenswaarden te voldoen. Luchtverontreiniging is voor een deel afkomstig uit andere lidstaten, maar de richtlijn bevat geen mogelijkheden om maatregelen van andere lidstaten af te dwingen. In art. 7 lid 2 sub c van de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit is slechts geregeld dat de maatregelen die een lidstaat neemt om de grenswaarden na te leven geen significante gevolgen mogen hebben voor het milieu in de andere lidstaten, met andere woorden dat de maatregel geen verschuiving van de problemen naar het buitenland mag inhouden. Artikel 8 lid 6 van de kaderrichtlijn bevat ook een overlegverplichting als een significant deel van de overschrijding van de grenswaarde te wijten is aan verontreiniging uit een andere lidstaat. De nieuw voorgestelde richtlijn bevat in art. 23 een uitgebreidere bepaling over grensoverschrijdende luchtverontreiniging, maar ook hier blijft het bij samenwerking.
Ook op nationaal niveau zijn de maatregelen die een lidstaat kan nemen beperkt. Dergelijke maatregelen mogen namelijk niet in strijd komen met het vrije verkeer. Dit heeft geleid tot een conflict tussen Nederland en de Commissie over het verplicht stellen van roetfilters op dieselmotoren.[177] Flankerend beleid kan het best op Europees niveau vastgesteld worden om strijd met het vrije verkeer te voorkomen. Dat gebeurt echter weinig. Er zijn in ieder geval strengere normen nodig voor de uitstoot van auto's, aangezien het verkeer een aanzienlijke bijdrage levert aan de totale luchtverontreiniging, en deze normen kunnen slechts op Europees niveau worden gesteld. Zonder flankerend Europees beleid zijn de momenteel geldende grenswaarden op veel plaatsen onhaalbaar. Dit betekent dat aandacht nodig is voor het vaststellen van bronmaatregelen en dat daarmee rekening gehouden moet worden bij het vaststellen van de milieukwaliteitseisen. Naast verplichtingen voor

176 Zie Rood e.a. 2005, p. 18.
177 Beschikking 2006/372/EG en zaak T-182/06, *Nederland / Commissie*, waarin het Gerecht van Eerste Aanleg het beroep van Nederland tegen deze beschikking verwerpt. In zaak C-405/07 P, *Nederland / Commissie* stelde het Hof vast dat het oordeel van de Commissie onzorgvuldig was. Zie hierover uitgebreider paragraaf 3.7.4.

de lidstaten zou het bij sommige richtlijnen dus goed zijn als die ook een duidelijke verplichting bevatten voor de Europese instellingen om flankerend beleid vast te stellen. Het niet voldoen aan die verplichting zou dan moeten leiden tot een bijstelling van de verplichtingen van de lidstaten, door bijvoorbeeld met een mindere luchtkwaliteit genoegen te nemen.
Een belangrijk probleem is dat de status van grenswaarden onduidelijk is. Uit de richtlijn blijkt niet wat lidstaten moeten doen op het moment dat de grenswaarden overschreden worden. Op grond van het beginsel van Gemeenschapstrouw zijn zij vermoedelijk verplicht deze inbreuk op de richtlijn zo snel mogelijk ongedaan te maken. Daarnaast verplicht de richtlijn in sommige gevallen tot het opstellen van een actieprogramma. Het is echter onduidelijk of bestuursorganen ook verplicht zijn om vergunningen die bijdragen aan een verdere overschrijding van de grenswaarden te weigeren en of rechters besluiten aan de grenswaarden moeten toetsen. In Nederland worden vergunningen vanwege overschrijding van de grenswaarden op grond van nationaal recht geweigerd of vernietigd, maar in andere lidstaten lijkt men veel minder vergaande gevolgen te verbinden aan de overschrijding van grenswaarden.[178] Welke gevolgen op grond van de richtlijn aan een overschrijding van de grenswaarden toegekend moeten worden, blijft onduidelijk. Dit probleem speelt ook in een andere richtlijn op het gebied van lucht, de NEC-richtlijn 2001/81. Deze richtlijn bevat geen grenswaarden voor stoffen in de lucht, maar een maximum aan de hoeveelheid stoffen die een lidstaat mag uitstoten. Ook hierbij is het onduidelijk wat de gevolgen voor de nationale besluitvorming (moeten) zijn op het moment dat de emissieplafonds worden overschreden.[179] Hierover de de Afdeling Bestuursrechtspraak in mei 2009 prejudiciële vragen gesteld.[180]
Onduidelijkheid over de status van de grenswaarden en de gevolgen bij overschrijding daarvan betekent dat de basis van de richtlijn wankel is en het gevaar van verschil in uitvoering tussen de lidstaten levensgroot. Ook in de jurisprudentie en in de herziene richtlijn is op dit punt geen helderheid geschapen.

Toepassing

De toepassing van deze richtlijn levert in de praktijk problemen op. Dit valt buiten de reikwijdte van mijn onderzoek, nu het geen probleem met de omzetting betreft, maar dit probleem verdient het wel om hier kort genoemd te worden. De grens-

178 Zie ook Backes 2007a.
179 Backes 2007b.
180 Gevoegde zaken C-165/09, C-166/09 en C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu e.a.*

waarden worden in veel lidstaten overschreden. Daarnaast bestonden er grote verschillen tussen de lidstaten in meetmethoden. Een Europese werkgroep heeft de aanbeveling gedaan om een correctie van 1,3 toe te passen op de metingen van PM_{10}, om onnauwkeurigheden te corrigeren. Nu dit echter slechts een aanbeveling was en geen verplichting, pasten de lidstaten dit op verschillende manieren toe. De factoren liepen uiteen van 1,0 tot bijna 1,5.[181] Met name langs grenzen leidde dit tot een vreemde situatie, nu zich op papier grote verschillen konden voordoen in de concentraties fijn stof aan de ene en aan de andere kant. Een dergelijke correctiefactor zou in de richtlijn moeten worden vastgelegd, om verschillen in de toepassing te voorkomen. Een vrijblijvende factor is daarvoor duidelijk onvoldoende. Zo kan een meer gedetailleerde regeling in de richtlijn problemen bij de toepassing voorkomen of beperken.

3.8.6 Conclusie

De luchtkwaliteitsrichtlijnen bieden de lidstaten een goed middel om de uitstoot van schadelijke stoffen te verminderen. De richtlijnen geven echter ook dusdanig veel vrijheid bij het kiezen van bijvoorbeeld meetmethoden, meetpunten en meetfrequenties dat er genoeg uitwegen zijn voor onwillige lidstaten.[182] Het is voor de Commissie moeilijk om hiertegen op te treden. Dat er weinig jurisprudentie is over de luchtkwaliteitsrichtlijnen – en helemaal niets over de overschrijding van grenswaarden – betekent dus niet dat er in de praktijk geen problemen zijn.
Ook over de oude luchtrichtlijnen is maar weinig jurisprudentie, die bovendien alleen betrekking heeft op niet-omzetting of het niet-indienen van verslagen. Het gaat eigenlijk nooit om het niet naleven van de grenswaarden, wat bij bijvoorbeeld de waterrichtlijnen wel veelvuldig aan bod komt.
Een belangrijk probleem is de onduidelijkheid over de status van grenswaarden. Uit de richtlijnen blijkt niet welke gevolgen verbonden moeten worden aan de overschrijding van grenswaarden. Duidelijk is dat er sprake is van een schending van de richtlijn, maar het is onduidelijk of de lidstaten de schending bijvoorbeeld mogen oplossen door een actieplan, of direct moeten ingrijpen door vergunningen te weigeren. Meer helderheid op dit punt is noodzakelijk voor een betere toepassing van de richtlijn en om verschillen tussen de lidstaten te beperken.

181 Backes 2006, p. 8 en Backes 2007a, p. 673.
182 Krämer 2003, p. 273.

Verder zijn er geen duidelijke kenmerken van de richtlijn aan te wijzen die omzettingsproblemen hebben veroorzaakt. Wel bevat de richtlijn elementen die aanleiding zouden kunnen geven tot implementatieproblemen. Een voorbeeld hiervan is dat de definities van 'verontreinigende stof' en 'natuurverschijnsel' niet goed op elkaar aansluiten, waardoor niet duidelijk is of de bijdrage van bijvoorbeeld zeezout wel of niet meegenomen moet worden bij het berekenen van de totale uitstoot. Ook zou de richtlijn duidelijkere voorschriften over meetmethodes moeten bevatten. Nu is er slechts een aanbeveling over het gebruik van een correctiefactor, maar gebruiken lidstaten in de praktijk uiteenlopende factoren. Hierdoor zijn de resultaten van de metingen niet met elkaar te vergelijken en komt het doel van de richtlijn, een schone lucht, in gevaar.
Een probleem met de haalbaarheid van de milieukwaliteitseisen dreigt doordat er op Europees niveau onvoldoende flankerende bronmaatregelen worden getroffen en lidstaten dit niet zelf mogen doen in verband met de verstoring van de gemeenschappelijke markt. Daarnaast is luchtverontreiniging bij uitstek een grensoverschrijdend probleem, zodat het van bijzonder belang is dat maatregelen op Europees niveau worden genomen. De lidstaten hebben immers nauwelijks invloed op de verontreiniging die vanuit het buitenland komt aanwaaien.
Bij de herziening van de luchtkwaliteitsrichtlijnen is ervoor gekozen om de richtlijnen met elkaar te integreren, om zo overlap te voorkomen. De luchtkwaliteitsnormen zijn vooralsnog niet aangepast, in hun huidige vorm is het al lastig genoeg om eraan te voldoen. Er wordt in de nieuwe richtlijn meer rekening gehouden met natuurlijk stof. Dit is een verbetering ten opzichte van de hier besproken richtlijnen. De onduidelijkheid over de status van grenswaarden en de gevolgen bij overschrijding is echter nog niet weggenomen.

3.9 KADERRICHTLIJN AFVALSTOFFEN

3.9.1 Geschiedenis

De officiële benaming van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen is 'Richtlijn van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen' (75/442). In 1991 is de richtlijn inhoudelijk vrijwel volledig herzien door Richtlijn 91/156. Alleen de preambule en de slotbepalingen zijn ongewijzigd gebleven. Richtlijn 91/692 heeft nog een beperkte wijziging aangebracht in de richtlijn. Die had alleen betrekking op art. 16 over verslaglegging. De bijlagen bij de richtlijn zijn gewijzigd door Richtlijn 91/156. Door Beschikking 96/350 zijn ze nog eens geactualiseerd.

Een aantal specifiekere afvalstoffenrichtlijnen zijn als dochterrichtlijnen te beschouwen. Daarbij gaat het met name om
- Richtlijn 91/689 over gevaarlijke afvalstoffen
- Richtlijn 1999/31 over het storten van afvalstoffen
- Richtlijn 2000/76 over de verbranding van afval
- Richtlijn 94/62 (zoals gewijzigd door de Richtlijnen 2004/12 en 2005/20) over verpakkingen en verpakkingsafval
- Richtlijn 96/59 over de verwijdering van PCB's en PCT's
- Richtlijn 2002/96 over afgedankte elektrische en elektronische apparatuur.

In 2006 is de kaderrichtlijn vervangen door een geconsolideerde versie met nummer 2006/12. Hierbij zijn geen wezenlijke wijzigingen aangebracht; de nieuwe richtlijn is slechts bedoeld om de toegankelijkheid te vergroten.
Daarnaast is er in 2005 een thematische strategie vastgesteld op het gebied van afvalstoffen.[183] Hierbij behoorde ook een voorstel voor een nieuwe afvalstoffenrichtlijn. Deze richtlijn is in 2008 aangenomen.[184] Anders dan Richtlijn 2006/12 leidt deze richtlijn wel tot een inhoudelijke herziening van de huidige Kaderrichtlijn Afvalstoffen. Daarnaast worden de Richtlijnen 91/689 over gevaarlijke afvalstoffen en 75/439 over afgewerkte olie ingetrokken. De relevante elementen uit deze laatste richtlijnen zijn verwerkt in de nieuwe richtlijn. Deze richtlijn blijft hier echter grotendeels buiten beschouwing, omdat deze pas op 12 december 2010 omgezet moet zijn in de lidstaten. Wel ga ik na in hoeverre deze nieuwe richtlijn oplossingen biedt voor de problemen met de oude Kaderrichtlijn Afvalstoffen.

3.9.2 Rechtsbasis

Richtlijn 75/442 was gebaseerd op art. 100 en 235 EEG (thans art. 115 en 352 VWEU / art. 94 en 308 EG), zoals de meeste oudere milieurichtlijnen. In de preambule wordt zowel verwezen naar de werking van de gemeenschappelijke markt als naar de bescherming van het milieu. De wijzigingsrichtlijn 91/156 was op art. 130S EEG (thans art. 192 VWEU / art. 175 EG) gebaseerd, wat ook de rechtsbasis is van de geconsolideerde Richtlijn 2006/12 en van de nieuwe Richtlijn 2008/98. De oorspronkelijke richtlijn bevatte geen bepaling over het nemen van verdergaande maatregelen. Wel mochten lidstaten op basis van art. 2 lid 1 specifieke voorschriften

183 COM(2005)666.
184 Richtlijn 2008/98.

vaststellen voor bijzondere categorieën afvalstoffen. Vanaf Richtlijn 91/156 zijn de belangrijkste bepalingen steeds op art. 175 EG gebaseerd, zodat verdergaande maatregelen in ieder geval zijn toegestaan op basis van art. 176 EG.

3.9.3 Soort voorschriften

In deze paragraaf haal ik de artikelen aan zoals ze vermeld staan in de codificerende Richtlijn 2006/12. Dit is namelijk de meest complete versie van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen.
De richtlijn begint in art. 1 met een aantal definities. Naar deze definities wordt ook verwezen in de EVOA en in een aantal dochterrichtlijnen.
Artikel 2 beperkt de werkingssfeer van de richtlijn door bepaalde stoffen uit te sluiten.
Artikel 3 tot en met 8 bevatten algemene verplichtingen voor de lidstaten. Dat gaat om een voorkeursvolgorde in de preventie en verwerking van afval (art. 3) en randvoorwaarden voor de nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen (art. 4). Artikel 5 gaat om een toereikend netwerk van verwijderingsinstallaties, als uitwerking van het zelfvoorzieningsbeginsel en het nabijheidsbeginsel. Artikel 6 ziet op de aanwijzing van het bevoegd gezag. Volgens art. 7 zijn de bevoegde instanties verplicht om afvalbeheersplannen op te stellen. Ten slotte moeten de lidstaten volgens art. 8 ervoor zorgen dat houders van afvalstoffen deze ofwel afgeven aan een afvalverwerker, of zelf zorgen voor de nuttige toepassing of verwijdering van deze stoffen. Die verwerking moet dan wel aan de eisen van de richtlijn voldoen.
De artikelen 9 tot en met 15 bevatten juist verplichtingen die de lidstaten moeten opleggen aan afvalverwerkende bedrijven. Artikel 9 en 10 bevatten een vergunningplicht voor deze bedrijven, waarbij de plicht strenger is voor verwijderingshandelingen (art. 9) dan bij nuttige toepassing (art. 10). Artikel 11 bevat een vrijstellingsmogelijkheid van deze vergunningsplicht. Artikel 12 bevat een meldingsplicht voor afvalverwerkings- of vervoersbedrijven die niet onder een vergunningplicht vallen. Artikel 13 en 14 hebben betrekking op de controle van afvalverwerkingsbedrijven en het bijhouden van een register. Artikel 15 ten slotte bevat het beginsel ‘de vervuiler betaalt’.
Hierna bevat de richtlijn een aantal slotbepalingen. Op grond van art. 16 moeten de lidstaten rapporteren aan de Europese Commissie over de uitvoering van de richtlijn en moet de Commissie daar weer verslag over uitbrengen. De artikelen 17 en 18 hebben betrekking op de aanpassing van de richtlijn en de bijlagen. Hierop is de comitologieprocedure van toepassing. Artikel 19 verplicht de lidstaten om

implementatiemaatregelen aan de Commissie te melden. Een implementatietermijn is hierbij niet meer nodig, aangezien Richtlijn 2006/12 slechts een codificatie is van de eerdere afvalstoffenrichtlijnen. Op basis van die richtlijnen had al voor de omzetting gezorgd moeten zijn. Artikel 20 heeft betrekking op de intrekking van Richtlijn 75/442 en regelt de verwijzingen naar die richtlijn. Artikel 21 ten slotte regelt de inwerkingtreding en art. 22 bepaalt dat de richtlijn is gericht tot de lidstaten.
De richtlijn bevat een aantal bijlagen. Bijlage I is een lijst van categorieën afvalstoffen. Met name categorie Q16 is opvallend: die omvat 'alle stoffen, materialen of producten die niet onder de hierboven vermelde categorieën vallen'. Dit is een zeer brede restcategorie, die maakt dat ieder goed afval kan zijn. Beslissend voor het karakter van afvalstof blijft echter het begrip 'zich ontdoen van' (art. 1 lid 1 sub a). Bijlage II A bevat een (niet-limitatieve) lijst van verwijderingshandelingen, bijlage II B van nuttige toepassing. Bijlage III heeft betrekking op de intrekking van Richtlijn 75/442 en bijlage IV bevat een concordantietabel voor verwijzingen naar de oude richtlijn.

3.9.4 Jurisprudentie

Een bijzonder groot deel van de jurisprudentie van het Hof van Justitie in milieuzaken heeft betrekking op afval. Het gaat hierbij om ongeveer een kwart van alle milieuzaken.[185] Bovendien worden er op dit terrein opvallend veel prejudiciële vragen gesteld, terwijl op andere onderdelen van het milieurecht vooral inbreukprocedures worden gevoerd. Het grote aantal prejudiciële vragen kan erop wijzen dat de interpretatie van de Europese afvalregelgeving voor problemen zorgt. Met name het afvalbegrip en het onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing lijken problematisch te zijn. Ook een andere verklaring kan overigens een rol spelen bij het grote aantal prejudiciële vragen in afvalzaken. Vooral het transport van afval is een behoorlijk administratieve aangelegenheid. Er zitten verschillende beslismomenten in de procedure. Tegen die beslissingen kan in bezwaar en beroep gegaan worden. De handhaving van het afvalstoffenrecht loopt grotendeels via een strafrechtelijk traject. Door al die procedures zijn er in vergelijking met andere terreinen van het milieurecht relatief veel mogelijkheden om prejudiciële vragen te stellen.

185 Versteyl 2000, p. 587, en Krämer 2004, p. 121, tabel XV.

De prejudiciële vragen hebben met name betrekking op de reikwijdte van het begrip 'afvalstof',[186] op de vraag wanneer iets het karakter van afvalstof weer verliest[187] en op het onderscheid tussen 'verwijdering' en 'nuttige toepassing'.[188] Deze uitspraken komen in de volgende paragraaf, bij de bespreking van de belangrijkste problemen met de richtlijn, uitgebreider aan de orde.
De inbreukprocedures gaan voor een groot deel over onjuiste uitvoering van de richtlijn in de praktijk. Daarbij gaat het onder meer om het niet stellen van eisen aan bijvoorbeeld stortplaatsen, de te soepele omgang met de vergunningplicht uit de richtlijn, het niet nemen van de op grond van art. 4 vereiste maatregelen en het niet indienen van afvalbeheersplannen op grond van art. 7 en van verslagen op grond van art. 16. Inbreukprocedures over onjuiste omzetting hebben betrekking op niet-tijdige omzetting[189] en onjuiste omzetting van de vergunningplicht.[190]
Een nationale regeling is slechts dan een 'ander voorschrift' als deze nauwkeurige bepalingen bevat over het beheer van afvalstoffen en een voldoende beschermingsniveau kan garanderen.[191]
Andere zaken gaan bijvoorbeeld over de vraag of de intentie van een houder om zich te ontdoen van een stof van belang is voor de kwalificatie als 'afvalstof'[192] en of het uitrijden van grote hoeveelheden mest gezien moet worden als deel van een goede landbouwpraktijk of als 'zich ontdoen van mest'.[193]

3.9.5 Problemen

Definities

Het feit dat er in de verschillende richtlijnen en verordeningen op het gebied van afvalstoffen dezelfde definities gebruikt worden, is positief. Dit vergroot de helderheid en vergemakkelijkt de omzetting doordat in de nationale wetgeving de

186 Zie onder meer gevoegde zaken 206 en 207/88, *Vessoso* en *Zanetti*; gevoegde zaken C-304/94, C-330/94, C-342/94 en C-224/95, *Tombesi* e.a.; gevoegde zaken C-418 en 419/97, *ARCO Chemie* en *Hees / EPON*; zaak C-9/00, *Palin Granit*, zaak C-114/01, *AvestaPolarit*, zaak C-457/02, *Niselli*; zaak C-1/03, *Van de Walle / Texaco*.
187 Zie bijvoorbeeld zaak C-444/00, *Mayer Parry Recycling*.
188 Zie bijvoorbeeld zaak C-6/00, *ASA Abfall Service* en zaak C-116/01, *SITA EcoService*.
189 Gevoegde zaken 30-34/81, *Commissie / Italië* en zaak 69/81, *Commissie / België*.
190 Zaak C-65/00, *Commissie / Italië*; zaak C-230/00, *Commissie / België*; zaak C-103/02, *Commissie / Italië*.
191 Zaak C-252/05, *Thames Water Utilities*, r.o. 34.
192 Zaak C-1/03, *Van de Walle* en Zaak C-252/05, *Thames Water Utilities*.
193 Zaak C-416/02, *Commissie / Spanje*, r.o. 94-97.

definities ook maar één keer hoeven te worden overgenomen en er geen betekenisverschillen zijn tussen de richtlijnen. De definities geven echter wel aanleiding tot veel problemen, doordat ze onduidelijk zijn.
In de Kaderrichtlijn Afvalstoffen spelen blijkens de jurisprudentie verschillende problemen. Ten eerste is er de vraag wanneer iets een afvalstof is en ten tweede wanneer een materiaal het karakter van afvalstof weer verliest. Daarnaast is voor de invulling van het begrip 'afvalstof' het onderscheid tussen bijproducten en productieresiduen van belang. Ten slotte maakt het voor de toepasselijke regels verschil of er sprake is van nuttige toepassing of verwijdering.

Afvalstoffen

In de oorspronkelijke Richtlijn 75/442 luidde de definitie van afvalstof: 'elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet of zich moet ontdoen krachtens de geldende nationale bepalingen'. Deze definitie bleek echter moeilijk werkbaar, met name door de verwijzing naar nationale wetgeving.[194] Bij de herziening van de richtlijn in 1991 is dan ook aangesloten bij de definitie uit het inmiddels aangenomen Verdrag van Basel, waarbij zowel de EG als de lidstaten partij zijn. De nieuwe definitie luidt: 'elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen'. Het doorslaggevende element in deze definitie is 'zich ontdoen van'. Dat begrip is echter niet gedefinieerd en moest verhelderd worden in de jurisprudentie van het Hof van Justitie.[195] In de jurisprudentie is bevestigd dat van geval tot geval moet worden bekeken of voldaan is aan de definitie van afvalstof. In 1997 bepaalde het Hof dat de afvalstoffenregelgeving 'alle voorwerpen en stoffen beoogt te omvatten waarvan de eigenaar afstand doet, zelfs al hebben zij een commerciële waarde en worden zij voor handelsdoeleinden opgehaald met het oog op recycling'.[196]
Doordat de EG en de lidstaten aan het Verdrag van Basel gebonden zijn, kunnen zij de definitie van het begrip 'afvalstof' niet eenvoudig wijzigen. Tieman stelt voor om de oplossing van het probleem in het afvalstoffenrecht niet te zoeken in de definitie, maar in de regels die op afvalstoffen van toepassing zijn.[197] Bepaalde

194 Krämer 2003, p. 324-325 en Veldkamp 1998, p. 38-39.
195 Zie ook Tieman 2005, p. 215.
196 Boeve, Groothuijse & Van 't Lam 2009, p. 181-182 en gevoegde zaken C-304/94 e.a., *Tombesi* e.a., r.o. 52.
197 Tieman 2005, p. 213-216.

soorten afval zijn onschadelijk, zoals groenafval dat op het land gebracht wordt. Voor dergelijk afval hoeven geen strenge regels te gelden. De Afvalstoffenrichtlijn biedt hiervoor al mogelijkheden, bijvoorbeeld door op grond van art. 11 vergunningplicht vervangende algemene regels vast te stellen. Hier wordt echter nog weinig gebruik van gemaakt.

Bijproducten en productieresiduen

De toepassing van het afvalstoffenbegrip op productieresiduen zorgt voor bijzondere problemen.[198] Het Hof maakt een onderscheid tussen productieresiduen, die in beginsel een afvalstof zijn, en bijproducten, die buiten het begrip afvalstof vallen. De vervolgvraag is dan echter waar de grens ligt tussen productieresiduen en bijproducten. Als het hergebruik van goederen, materialen of grondstoffen niet slechts mogelijk, maar zeker is, zonder voorafgaande bewerking en als voortzetting van het productieproces, is geen sprake van afval, maar van een bijproduct waarvan de houder zich niet wil ontdoen.[199] Het is moeilijk een algemene lijn te ontdekken in de uitspraken van het Hof hierover.[200] Productieresiduen hoeven geen afvalstoffen te zijn, als (1) zij zonder bewerking volledig voor een bepaald doel worden ingezet, (2) deze inzet kan worden gezien als 'voortzetting van het productieproces' en (3) dit voor de houder economisch voordelig is.[201] Dit is een ontwikkeling ten opzichte van de zaken *ARCO Chemie* en *Hees / EPON*, die erop leken te wijzen dat residuen wel altijd afvalstoffen zijn.[202]

Verlies karakter afvalstof

De richtlijn geeft geen duidelijkheid over de vraag wanneer een afvalstof ophoudt afvalstof te zijn. Hierover is dan ook veel jurisprudentie.[203] In de zaak *Mayer Parry Recycling* gaat het Hof in op deze vraag, maar hiermee is nog niet alle onduidelijk-

198 Zie o.a. de uitspraken van het Hof in zaak C-9/00, *Palin Granit*, met name r.o. 37; zaak C-114/01, *AvestaPolarit*; de beschikking in zaak C-235/02, *Saetti en Frediani*.
199 Tieman 2005, p. 27.
200 Zie bijvoorbeeld de meningsverschillen tussen Backes en Tieman in de noten bij *AB* 2004, 271-273.
201 Backes, Blomberg, Jongma e.a. (Hoofdlijnen milieubestuursrecht), p. 231, zaak C-9/00, *Palin Granit*, zaak C-114/01, *AvestaPolarit* en zaak C-235/02, *Saetti en Frediani*.
202 Gevoegde zaken C-418 en 419/97, *ARCO Chemie* en *Hees / EPON*.
203 Zie hierover bijvoorbeeld Versteyl 2000, Tieman 2003, hoofdstuk 9 en Tieman 2005.

heid weggenomen.[204] Als het product een nieuwe bestemming krijgt, is het op een bepaald moment geen afval meer. Wanneer dat echter het geval is, is moeilijk te bepalen.[205]

In de nieuwe afvalstoffenrichtlijn wordt meer aandacht aan dit probleem geschonken. Artikel 6 bevat criteria om te bepalen wanneer na recycling niet langer sprake is van een afvalstof. Dit vult een lacune op die door de eerdere regelgeving niet gedekt werd en is dus een verbetering.

In de jurisprudentie is vaak ingegaan op de vraag wanneer een houder zich ontdoet van een stof, en er dus sprake is van een afvalstof. Uit *Van de Walle* blijkt dat de intentie van een houder om zich te ontdoen van een stof niet noodzakelijk is.[206] Als er benzine lekt uit een tank in de grond, zonder dat de houder dit zo bedoeld heeft, dan is wel sprake van een afvalstof. Ook de verontreinigde grond is een afvalstof, al voordat de houder zich ervan ontdoet door sanering en zonder dat het nodig is dat hij een verplichting tot sanering heeft. Deze opvatting wordt bevestigd in *Thames Water Utilities*.[207] In die zaak ging het om afvalwater dat per ongeluk gelekt is uit een rioleringsstelsel. Ondanks het ontbreken van intentie, is dit lekkende afvalwater wel degelijk een afvalstof.

Uit de jurisprudentie van het Hof blijkt tevens dat mest die in extreme hoeveelheden op landbouwgrond wordt uitgereden, niet als afvalstof beschouwd moet worden.[208] Deze handeling valt onder de Nitraatrichtlijn, ook als de hoeveelheid mest duidelijk in strijd is met de code van goede landbouwpraktijken. De advocaat-generaal was overigens van mening dat dergelijk gebruik van mest wel duidt op 'zich ontdoen van' en dat de mest daarom beschouwd moet worden als afvalstof.[209]

Verwijdering en nuttige toepassing

In de oorspronkelijke Richtlijn 75/442 omvatte de term 'verwijdering' zowel definitieve verwijdering als nuttige toepassing.[210] Pas bij de herziening door Richtlijn 91/156 heeft verwijdering een engere betekenis gekregen.

---

204 Zie noot Tieman onder zaak C-444/00, *Mayer Parry Recycling*, *JM* 2003, 99 voor een weergave van de discussie hierover.
205 Gevoegde zaken C-418/97 en C-419/97, *ARCO Chemie* en *Hees/EPON*, r.o. 94.
206 Zaak C-1/03, *Van de Walle*.
207 Zaak C-252/05, *Thames Water Utilities*.
208 Zaak C-416/02, *Commissie / Spanje*, r.o. 94-97.
209 Zaak C-416/02, *Commissie / Spanje*, conclusie A-G Stix-Hackl, punt 23-44.
210 Zaak C-486/04, *Commissie / Italië*, r.o. 30.

De begrippen 'verwijdering' en 'nuttige toepassing' worden in de richtlijn niet echt gedefinieerd. De definities van verwijdering en nuttige toepassing (art. 1 lid 1 sub e en f) bevatten slechts een verwijzing naar de in bijlage II A en B vermelde handelingen. Men gaat ervan uit dat deze lijsten niet limitatief zijn en dat dus ook andere handelingen onder deze begrippen kunnen vallen.[211] Zie uitgebreider over dit probleem onder het kopje 'Reikwijdte bijlagen', verderop in deze paragraaf.
Het onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing is van belang nu voor verwijdering striktere regels gelden dan voor nuttige toepassing (resp. art. 9 en 10). Het onderscheid is uitgewerkt in een aantal uitspraken van het Hof van Justitie.
In *ASA Abfall Service* stelde het Hof dat een nuttige toepassing wordt gekenmerkt doordat de afvalstoffen worden gebruikt in plaats van andere materialen, zodat minder natuurlijke hulpbronnen nodig zijn.[212] In een zaak tegen Duitsland heeft het Hof het 'merendeelcriterium' met betrekking tot verbrandingsprocessen uitgewerkt: normaal gesproken is verbranding van afval een verwijderingshandeling (categorie D 10 of D 11), maar er is sprake van nuttige toepassing (categorie R 1) als het merendeel van de afvalstoffen wordt verbrand en het merendeel van de vrijgekomen energie wordt teruggewonnen en gebruikt.[213]
In de zaak *SITA EcoService* heeft het Hof uitgelegd hoe een behandeling moet worden gekwalificeerd als het verwerkingsproces uit meerdere handelingen bestaat. Het ging hierbij om de kennisgeving van een overbrenging van afvalstoffen ingevolge de EVOA. Hierbij moet het doel van de overbrenging aangegeven worden. Als de afvalstoffen achtereenvolgens verschillende behandelingen ondergaan, is volgens het Hof de eerste behandeling bepalend voor het doel van de overbrenging.[214] Deze uitspraak had betrekking op de EVOA, waarbij in de kennisgeving het doel van de overbrenging moet worden aangegeven. Deze benadering leent zich overigens wel voor manipulatie. De volgorde van de handelingen kan hierop aangepast worden, zonder dat dit qua milieuresultaat tot een andere uitkomst leidt.[215]

211 Tieman 2003, p. 256-257 en zaak C-6/00, *ASA Abfall Service*, r.o. 60.
212 Backes, Blomberg, Jongma e.a. 2004, p. 233-234, zaak C-6/00, *ASA Abfall Service*, r.o. 69 en art. 3 lid 1 sub b en overweging 4 van de considerans van Richtlijn 75/442.
213 Zaak C-228/00, *Commissie / Duitsland*, r.o. 43.
214 Zaak C-116/01, *SITA EcoService*, r.o. 45.
215 Backes, Blomberg, Jongma e.a. 2004, p. 234.

Soort voorschriften: vergunningvereiste

De richtlijn bevat in art. 9 en 10 een vergunningsvereiste voor afvalverwerkingsinstallaties.[216] Uit de jurisprudentie blijkt dat een stilzwijgende vergunning hiervoor niet acceptabel is.[217] Verder laat de richtlijn de invulling van de vergunning echter aan de lidstaten over.

Samenhang met andere richtlijnen

De Kaderrichtlijn Afvalstoffen hangt samen met de in paragraaf 3.9.1 genoemde dochterrichtlijnen. Op grond van art. 2 lid 2 kunnen in dergelijke richtlijnen bijzondere voorschriften worden vastgesteld. Ook de EVOA, de verordening over grensoverschrijdend transport van afval, hangt samen met de Kaderrichtlijn Afvalstoffen. Al deze richtlijnen en de EVOA gebruiken dezelfde begrippen. Voor de definities daarvan wordt steeds verwezen naar de kaderrichtlijn, zodat er geen verschillen in betekenis zijn.
De Kaderrichtlijn Afvalstoffen bevat in art. 2 lid 1 een bepaling die een aantal afvalstoffen van de werkingssfeer van deze richtlijn uitsluit. Het gaat met name om een aantal categorieën afvalstoffen, maar alleen 'wanneer zij reeds onder andere voorschriften vallen'. De betekenis van deze bepaling is lange tijd onduidelijk geweest. Het was de vraag of zij alleen betrekking had op communautaire voorschriften, of dat ook nationale voorschriften stoffen aan de werkingssfeer kunnen onttrekken. Daarnaast was onduidelijk of dit slechts gold voor bepalingen die al in werking waren op het moment dat de omzettingstermijn van Richtlijn 91/156 verstreek, of dat het ook voor voorschriften van latere datum kon gelden. Deze onzekerheden leidden ertoe dat de werkingssfeer van de richtlijn niet duidelijk was. De bedoeling van de wetgever is op dit punt dus niet goed verwoord en moest worden ingevuld door de rechter.
Het Hof heeft art. 2 lid 1 sub b uiteindelijk zo uitgelegd, dat 'andere voorschriften' niet slechts communautair, maar ook nationaal kunnen zijn. 'Reeds' hoeft bovendien niet temporeel te zijn.[218] Dit betekent dat de lidstaten, door het vaststellen van nationale voorschriften, stoffen aan de werkingssfeer van de richtlijn kunnen onttrekken, zelfs nog na afloop van de implementatietermijn. Dit is in het Europese milieurecht ongebruikelijk. Een belangrijk doel van milieurichtlijnen is immers,

216 Tieman 2003, p. 132-135.
217 Zaak C-230/00, *Commissie / België*.
218 Zaak C-114/01, *AvestaPolarit*, r.o. 49 en 57.

naast milieubescherming, ook harmonisatie. Als lidstaten de reikwijdte van een richtlijn kunnen beïnvloeden, wordt de harmonisatie echter beperkt. In de nieuwe Richtlijn 2008/98 is in art. 2 lid 2 overigens expliciet toegevoegd dat alleen communautaire wetgeving categorieën afvalstoffen aan de toepassing van de richtlijn kan onttrekken. De uitleg van het Hof van deze bepaling strookte dus waarschijnlijk niet met de bedoeling van de Commissie. Ook in literatuur van vóór *AvestaPolarit* ging men er meestal van uit dat het moest gaan om communautaire wetgeving.[219] Als nationale (of zelfs regionale) voorschriften afvalstoffen kunnen onttrekken aan de werkingssfeer van de richtlijn, zou dat immers het harmoniserende effect van de richtlijn tenietdoen. Bij afwijking door communautaire voorschriften gelden in ieder geval in de gehele Gemeenschap dezelfde afwijkende voorschriften.

Waar binnen het afvalstoffenrecht de definities goed op elkaar aansluiten, blijkt dat met andere deelterreinen van het milieurecht niet altijd het geval te zijn. Het Hof kwam in 2006 tot de conclusie dat het begrip 'verwijdering van afvalstoffen' in de MER-richtlijn autonoom is en niet hetzelfde betekent als in de Kaderrichtlijn Afvalstoffen.[220] De reikwijdte van dat begrip is van belang om te bepalen of er ook een MER-plicht geldt als afvalverwijderingsinstallaties ingezet worden voor de nuttige toepassing van afvalstoffen. Het Hof is van mening dat het begrip 'verwijdering' in de MER-richtlijn ruim opgevat moet worden en zowel definitieve verwijdering als nuttige toepassing omvat. Dit sluit aan bij de ruime betekenis van het begrip onder de oorspronkelijke Afvalstoffenrichtlijn. Na de herziening door Richtlijn 91/156 is de betekenis echter vernauwd, maar die beperking geldt kennelijk niet voor de MER-richtlijn, nu daar in de herziening van de MER-richtlijn geen aandacht voor geweest is. De ruime betekenis van het begrip 'verwijdering' betekent dat Italië afvalverwijderingsinstallaties voor nuttige toepassing ten onrechte niet aan een MER-(beoordelings)procedure heeft onderworpen.
In de Nitraatrichtlijn legt het Hof het begrip 'verwijdering' daarentegen juist beperkter uit.[221] Het opbrengen van grote hoeveelheden mest op het land wordt daar niet beschouwd als 'zich ontdoen van' en kan dus niet gezien worden als verwijdering, zelfs niet als het gaat om hoeveelheden die niets meer met de normale uitoefening van het agrarische bedrijf te maken hebben. Waarom in dit geval de Kaderrichtlijn Afvalstoffen niet van toepassing is en de Nitraatrichtlijn het enige

219 Zie bijvoorbeeld Tieman 2003, p. 141-142 en Krämer 2003, p. 325-326.
220 Zaak C-486/04, *Commissie / Italië*, r.o. 44 en Beijen 2007a.
221 Zaak C-416/02, *Commissie / Spanje*, r.o. 94-97.

kader zou moeten vormen, heeft het Hof echter niet overtuigend uit kunnen leggen. Het feit dat de afbakening tussen verschillende richtlijnen niet goed is geregeld, is een gebrek in de richtlijn. In andere richtlijnen is hier vaak meer aandacht aan besteed. Dat geeft meer duidelijkheid voor lidstaten bij de omzetting.

Reikwijdte bijlagen

De Kaderrichtlijn Afvalstoffen bevat twee inhoudelijke bijlagen en twee bijlagen die betrekking hebben op de verhouding tot eerdere richtlijnen, met onder andere een concordantietabel. De eerste inhoudelijke bijlage bevat een overzicht met categorieën afvalstoffen, de tweede is onderverdeeld in twee delen en bevat verwijderingshandelingen en handelingen van nuttige toepassing. Deze bijlagen zijn van groot belang voor het bepalen van de reikwijdte van de richtlijn, aangezien zij een rol spelen bij het bepalen of sprake is van een afvalstof (al blijft 'zich ontdoen van' uiteindelijk het doorslaggevende criterium), en voor het onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing. Op grond daarvan gelden er strengere of minder strenge regels.
Bijlage I met de categorieën afvalstoffen bevat eerst vijftien categorieën met (tamelijk ruim omschreven) soorten afvalstoffen. Daarna volgt echter nog een restcategorie; Q16 ziet op 'alle stoffen, materialen of producten die niet onder de hierboven vermelde categorieën vallen'. In deze categorie kan dus werkelijk alles vallen, ook gloednieuwe producten. Dit moet gelezen worden in samenhang met art. 1 sub a: stoffen en voorwerpen van bijlage I zijn alleen een afvalstof als de houder zich ervan ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. De verwijzing in art. 1 naar bijlage I voegt echter weinig toe aan de definitie van afvalstof, nu vanwege de restcategorie alles hieronder kan vallen.[222] Het begrip 'afvalstof' is verder uitgewerkt in Beschikking 94/3, de Europese Afvalstoffen Catalogus (EAC).[223] Dit besluit bevat in de bijlage een lijst van afvalstoffen. In deze bijlage wordt ook aangegeven dat voorwerpen op de lijst niet in alle omstandigheden afvalstoffen zijn (maar slechts als de houder zich ervan ontdoet). Het is bovendien geen uitputtende lijst. De lijst wordt periodiek herzien, hoewel die

222 Zie ook Pocklington 2006, p. 79.
223 Vanaf 1 januari 2002 is Beschikking 94/3 overigens ingetrokken en vervangen door Beschikking 2000/532, die een geactualiseerde bijlage met afvalstoffen bevat. De bijlage is echter nog voor deze in werking trad alweer gewijzigd door Beschikking 2001/118, ook met als datum van inwerkingtreding 1 januari 2002.

herziening niet noodzakelijk is. Materialen kunnen immers ook een afvalstof zijn zonder dat zij op de lijst staan.[224]

De EAC geeft dus geen volledige duidelijkheid over de betekenis van het begrip 'afvalstof'. Bepalend daarvoor blijft de term 'zich ontdoen van'. Voor de praktijk kan de lijst echter wel een handig hulpmiddel zijn. Bij vergunningaanvragen, controle en andere administratieve handelingen is de indeling in categorieën wel goed bruikbaar.[225]

In de nieuwe Afvalstoffenrichtlijn 2008/98 bevat de definitie van afvalstof overigens geen verwijzing meer naar een bijlage (art. 3 sub a). De hele bijlage is geschrapt, vermoedelijk vanwege het feit dat uiteindelijk toch 'zich ontdoen van' het bepalende criterium is.

Bijlage II bevat een overzicht van verwijderingshandelingen en handelingen van nuttige toepassing. Deze bijlage is overgenomen uit het Verdrag van Basel. Boven de opsomming staat dat het gaat om een overzicht van handelingen met afvalstoffen *zoals die in de praktijk plaatsvinden*. Dat deze bijlage niet uitputtend is, heeft het Hof vastgesteld in het arrest *ASA Abfall Service*.[226] Dit is logisch, nu de bijlage geen restcategorie bevat en er natuurlijk altijd andere behandelingen denkbaar zijn.[227] Bovendien kunnen de toegepaste behandelingen in de loop der tijd veranderen. Voor de invulling van het begrip 'afvalstof' speelt het dan ook geen rol of een stof aan een van de in deze bijlage genoemde behandelingen wordt onderworpen.[228]

Doordat deze bijlage niet uitputtend is, zit er een hiaat in de definities van verwijdering en nuttige toepassing (art. 1 lid 1 sub e en f). Deze definities verwijzen alleen naar de bijlage zelf en niet naar mogelijke andere handelingen. Nu de bijlage geen restcategorie bevat, betekent dat mijns inziens formeel dat andere handelingen geen verwijdering of nuttige toepassing zijn. Dat levert vervolgens problemen op bij de verlening van vergunningen op grond van art. 9 en 10 en bij het doen van kennisgevingen voor de overbrenging van afvalstoffen, waarbij immers het doel van de overbrenging moet worden aangegeven. In de praktijk gaat men ervan uit dat de bijlage niet limitatief is en onder verwijdering en nuttige toepassing ook andere handelingen kunnen vallen, maar strikt juridisch lijkt dit mij in strijd met de definitie. De definitie had expliciet ruimte moeten laten om die andere hande-

224 Zie ook Backes 1997, p. 24 en Veldkamp 1998, p. 39-42. Zie anders Tieman 2003, p. 193
225 Backes, Blomberg, Jongma e.a. 2004, p. 230.
226 Zaak C-6/00, *ASA Abfall Service*, r.o. 59-60. Zie ook Tieman 2003, p. 256-257 en Backes, Blomberg, Jongma e.a. 2004, p. 233.
227 Overigens is Krämer van mening dat de lijsten wel limitatief zijn en dat voor handelingen die niet in de bijlage zijn opgenomen, geen vergunning vereist is: Krämer 2003, p. 330-332.
228 Zaak C-457/02, *Niselli*, r.o. 37-38.

lingen onder de begrippen te brengen. In de nieuwe richtlijn is in de definities van nuttige toepassing en verwijdering (respectievelijk art. 3 sub 15 en sub 19) dan ook expliciet aangegeven dat de bijlagen niet-limitatieve lijsten van nuttige toepassingen respectievelijk verwijderingshandelingen bevatten.
Er doen zich conflicten voor over de reikwijdte van de bijlagen. Bedrijven en lidstaten hebben er vaak belang bij een bijlage beperkt uit te leggen, terwijl de Commissie en het Hof over het algemeen een brede uitleg voorstaan. Dergelijke conflicten doen zich ook voor bij bijvoorbeeld de MER- en de IPPC-richtlijn. Bij de Kaderrichtlijn Afvalstoffen bevat bijlage I (categorieën afvalstoffen) een uitdrukkelijke restcategorie, maar bij bijlage II (verwijderingshandelingen en nuttige toepassing) is er juridisch gezien geen reden om aan te nemen dat deze niet-limitatief zou zijn. Dit is een kennelijke omissie in de richtlijn, aangezien het Hof de bijlage alsnog als niet-limitatief heeft bestempeld en dit in de nieuwe richtlijn ook expliciet vermeld staat.

Buitenwettelijke documenten

Vanwege de onduidelijkheid over begrippen als 'afvalstof' en de vraag wanneer iets een bijproduct is of wanneer iets het karakter van afvalstof weer verliest, kunnen juist op dit terrein buitenwettelijke documenten houvast bieden. Deze vragen kunnen niet in een definitie beantwoord worden, omdat het steeds afhangt van de omstandigheden van het geval. Bovendien zijn de mogelijkheden om definities aan te passen beperkt, vanwege de internationale herkomst ervan. Opvallend is dan ook dat pas in 2007 een mededeling tot stand is gekomen over afvalstoffen en bijproducten.[229] Deze mededeling bevat bijvoorbeeld een beslisboom om na te gaan of een materiaal een product, afvalstof of bijproduct is. Dergelijke hulpmiddelen kunnen absoluut helpen bij de toepassing van de richtlijn. Het nadeel van deze documenten blijft echter dat ze niet bindend zijn en alleen de mening van de Commissie weergeven.

Overgangsmaatregelen

Bij deze richtlijn lijken niet echt problemen te spelen met betrekking tot overgangsmaatregelen. Voor zover de richtlijn werd aangepast, is dit zodanig gebeurd dat het geen problemen gaf. Het werkterrein is ook anders, vooral korter durend, dan

229 COM(2007)59.

bijvoorbeeld bij MER of IPPC. Bij die laatste richtlijnen spelen langdurige processen, wat tot problemen of onzekerheid kan leiden als tijdens het proces de richtlijn in werking treedt.

Rapportage- en planverplichtingen

Er is een aantal inbreukprocedures aangespannen tegen lidstaten vanwege het niet voldoen aan de verplichting uit art. 16 (art. 12 uit de oorspronkelijke richtlijn) om verslag uit te brengen aan de Commissie over de toepassing van de richtlijn.[230] Daarnaast zijn lidstaten veroordeeld vanwege de niet-nakoming van planverplichtingen.[231] In de meeste van deze zaken is in een (beperkt) aantal regio's geen afvalbeheersplan opgesteld op basis van art. 7 (art. 6 in de oorspronkelijke richtlijn). Verder heeft het Hof in een prejudiciële zaak aandacht besteed aan de vraag aan welke eisen een afvalbeheersplan moet voldoen.[232] Het is niet noodzakelijk dat in het plan in detail wordt aangegeven op welke locaties afvalverwijderingsinstallaties kunnen worden toegelaten. Wel moeten de criteria aan de hand waarvan mogelijke locaties beoordeeld worden duidelijk uit het plan blijken. Verder volstaat het nemen van ad-hocmaatregelen niet om te voldoen aan art. 7, maar moet er een systeem zitten in het plan.[233]
Verplichtingen om verslagen in te dienen of plannen op te stellen worden vaker slecht nageleefd door de lidstaten. Deze problemen hangen echter niet samen met fouten in de richtlijn zelf. De verplichtingen zijn goed na te leven door de lidstaten en zijn van belang voor het bereiken van het gewenste resultaat, maar dit vergt wel inspanningen van de lidstaten. De naleving van deze verplichtingen zal naar mijn idee alleen verbeteren als de lidstaten het belang ervan inzien. Daarnaast kan een zeer strikte controle van de Commissie op de naleving ervan ook bijdragen aan betere naleving, maar dat is een externe impuls.

230 Zaak C-48/89, *Commissie / Italië*; zaak C-162/89, *Commissie / België*; zaak C-376/00, *Commissie / Italië*.
231 Zaak C-33/90, *Commissie / Italië*; zaak C-45/91, *Commissie / Griekenland*; zaak C-292/99, *Commissie / Frankrijk*; zaak C-466/99, *Commissie / Italië*; zaak C-35/00, *Commissie / Verenigd Koninkrijk*.
232 Gevoegde zaken C-53/02 en C-217/02, *Braine-le-Château* en *Tillieut*.
233 Jans & Vedder 2008, p. 427-428 en zaak C-387/97, *Commissie / Griekenland*.

3.9.6 Conclusie

De problemen die zich voordoen met de Kaderrichtlijn Afvalstoffen liggen op dezelfde terreinen als bij andere richtlijnen. De reikwijdte van de bijlagen, de belangrijkste definities en de samenhang met andere richtlijnen zijn onduidelijk. Met name de afstemming en afbakening met andere richtlijnen is onvoldoende geregeld. Er zijn alleen geen problemen met het overgangsrecht. Wel zijn er problemen met de nakoming van rapportage- en planverplichtingen, maar die hangen niet samen met de kwaliteit van de richtlijn. Daarbij is het probleem veeleer de te geringe inspanning van de lidstaten, die andere prioriteiten hebben.
Echt inhoudelijke tegenstrijdigheden heb ik niet kunnen vinden. De definitie van afvalstof is lastig toepasbaar, maar niet onjuist en bovendien moeilijk te wijzigen in verband met het Verdrag van Basel. Suggesties voor een betere definitie van het begrip 'afvalstoffen' zijn niet eenvoudig te geven. Dat de richtlijn op dit punt ingewikkeld is, is de Europese wetgever dus niet te verwijten.
De definities van 'verwijdering' en 'nuttige toepassing' zijn wel voor verbetering vatbaar. Daarin wordt slechts naar een lijst met handelingen verwezen, terwijl onduidelijk is of die lijst limitatief is. Dat geeft weinig helderheid over de inhoud van die begrippen. In de nieuwe Afvalstoffenrichtlijn 2008/98 is in de definities duidelijk opgenomen dat de bijlagen geen limitatieve opsomming geven. Bovendien is de definitie van 'verwijdering' uitgebreid. Ook wordt in de nieuwe richtlijn de interpretatie door het Hof van art. 2 lid 1 gecorrigeerd. Het is nu duidelijk dat categorieën afvalstoffen slechts buiten de richtlijn vallen als ze vallen onder andere *communautaire* voorschriften. De nieuwe Afvalstoffenrichtlijn houdt rekening met voortschrijdend inzicht en is op deze punten een verbetering ten opzichte van de oude richtlijn. Ook de samenhang in het afvalstoffenrecht wordt verbeterd, doordat een aantal richtlijnen wordt ingetrokken en wordt samengevoegd in deze ene richtlijn. Bovendien is de afstemming met andere richtlijnen beter. Er wordt bijvoorbeeld aangesloten bij de definitie van BAT uit de IPPC-richtlijn. Niet alle problemen zijn hiermee echter weggenomen. Het afvalstoffenbegrip blijft lastig toepasbaar, maar dat is moeilijk te veranderen. De afstemming met de MER-richtlijn, waarin het begrip 'verwijdering' ook voorkomt, is niet in de richtlijn geregeld.

3.10 VOGELRICHTLIJN

3.10.1 Geschiedenis

In 1979 is Richtlijn 79/409 van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand aangenomen. Dit was de eerste richtlijn die zich puur op natuurbescherming richtte, zonder economisch belang of harmonisatie van de interne markt. De richtlijn is gewijzigd door een aantal richtlijnen[234] en door de toetredingsaktes bij de verschillende uitbreidingen van de EG na aanneming van de Vogelrichtlijn. Deze wijzigingen betreffen alle aanpassingen van de bijlagen. Ook de Habitatrichtlijn heeft een wijziging aangebracht in de Vogelrichtlijn: art. 4 lid 4 is vervangen door art. 6 lid 2-4 van de Habitatrichtlijn.

3.10.2 Rechtsbasis

De Vogelrichtlijn heeft als belangrijkste doel de bescherming van de natuur. Een direct verband met de gemeenschappelijke markt heeft de richtlijn niet, ook al wordt in de preambule toch een (enigszins vergezocht) verband gelegd met de werking van de gemeenschappelijke markt: 'Overwegende dat de instandhouding van de natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten in verband met de werking van de gemeenschappelijke markt noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de Gemeenschap op het gebied van de verbetering van de levensomstandigheden, van een harmonieuze ontwikkeling van de economische activiteiten in de gehele Gemeenschap en van een voortdurende en evenwichtige uitbreiding, dat echter het Verdrag niet voorziet in de ter zake vereiste specifieke handelingsbevoegdheid'.
Het artikel over de interne markt werd ontoereikend geacht als rechtsbasis voor dit onderwerp. Nu de EG in 1979 nog geen specifieke bevoegdheden op milieugebied bezat, moest voor de Vogelrichtlijn worden teruggevallen op art. 235 EEG, het huidige art. 352 VWEU (art. 308 EG) , dat bevoegdheden toekent voor onvoorziene gevallen.
Artikel 14 van de Vogelrichtlijn biedt de lidstaten de mogelijkheid om verdergaande beschermingsmaatregelen te nemen dan die verplicht zijn op grond van de richtlijn. Deze mogelijkheid is overigens wel beperkt tot trekvogels, bedreigde

234 Respectievelijk Richtlijn 81/854, Richtlijn 85/411, Richtlijn 86/122, Richtlijn 91/244, Richtlijn 94/24, Richtlijn 97/49 en Richtlijn 2006/105.

vogels en soorten die op het grondgebied van die lidstaat voorkomen. Ten aanzien van andere vogels, die alleen in andere lidstaten voorkomen en daar in overeenstemming met de Vogelrichtlijn zijn gevangen, mogen lidstaten geen verdergaande maatregelen treffen, zoals een invoer- en verhandelingsverbod.[235] Dat zou namelijk in strijd zijn met het vrije verkeer van goederen.

3.10.3 Soort voorschriften

De Vogelrichtlijn is van toepassing op alle 'natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten' (art. 1 Vogelrichtlijn). Er is geen bijlage met een uitputtende lijst van te beschermen vogels opgenomen bij de richtlijn; bepalend is het criterium of vogels natuurlijk in het wild voorkomen.[236] Wel bevat bijlage I een lijst met vogels die bijzondere bescherming behoeven doordat zij bedreigd worden. De leefgebieden van deze soorten moeten op grond van art. 4 worden aangewezen als speciale beschermingszone, zodat zij zich kunnen voortplanten en kunnen voortbestaan. Vogels die niet op bijlage I staan vermeld, moeten zelf wel beschermd worden, maar hun leefgebieden hoeven niet bijzonder beschermd te worden.
In art. 3 en 4 zijn bepalingen over gebiedsbescherming opgenomen. Het gaat hierbij om de aanwijzing van speciale beschermingszones en de maatregelen die de lidstaten moeten nemen om deze zones is stand te houden.
De artikelen 5 tot en met 9 hebben betrekking op soortenbescherming. Artikel 5 bevat een verbod om vogels te vangen, te doden, hun nesten of eieren te vernielen, eieren te rapen en vogels te verstoren. Artikel 6 heeft betrekking op de handel in vogels, delen van vogels en vogelproducten. In art. 7 is vastgesteld onder welke voorwaarden toch op de vogels uit bijlage II gejaagd mag worden. Dit is dus een uitzondering op het algemene verbod van art. 5. Artikel 8 geeft een beperking van toelaatbare jachtmethoden. In art. 9 ten slotte is een uitzonderingsmogelijkheid opgenomen van de voorschriften uit art. 5 tot en met 8. Voor het maken van uitzonderingen moet echter wel aan strikte voorwaarden voldaan zijn.
Vanaf art. 10 bevat de richtlijn een aantal procedurele bepalingen, over onderzoek, toezicht, verslaglegging, verdergaande beschermingsmaatregelen, wijzigingen van de bijlagen en de implementatieverplichting.

235 Zaak C-169/89, *Gourmetterie Van den Burg*, r.o. 12-15, en Jans & Vedder 2008, p. 458.
236 Epiney 1997, p. 304.

Ten slotte bevat de richtlijn een aantal bijlagen. Bijlage I bevat een lijst met bedreigde vogelsoorten waarvoor op basis van art. 4 speciale beschermingszones moeten worden aangewezen. In bijlage II zijn vogelsoorten opgenomen die volgens art. 7 bejaagd mogen worden. Artikel 6 verwijst naar bijlage III voor de opsomming van vogelsoorten waarin handel kan worden toegestaan. In bijlage IV is een aantal jachtmethoden opgenomen die in ieder geval verboden moeten worden volgens art. 8. Bijlage V ten slotte bevat een aantal aandachtspunten voor het onderzoek op grond van art. 10.

3.10.4 Jurisprudentie

Net als de bepalingen van de Vogelrichtlijn is ook de jurisprudentie over deze richtlijn te verdelen in arresten over soortenbescherming en over gebiedsbescherming.

Het Hof van Justitie heeft meer dan zestig uitspraken gedaan met betrekking tot de Vogelrichtlijn. Opvallend is dat het om slechts negen prejudiciële uitspraken gaat; voor het overige zijn het inbreukprocedures. De meeste lidstaten zijn dus al meerdere malen veroordeeld vanwege schending van de Vogelrichtlijn. Hoewel de richtlijn al bijna dertig jaar oud is, worden nog steeds regelmatig lidstaten veroordeeld vanwege schending van de richtlijn.

De eerste inbreukprocedures betreffen vooral onvolledige en onjuiste omzetting van de richtlijn.[237] Het beschermingsregime was in verschillende lidstaten onvoldoende dwingend vastgelegd in wettelijke regels. Bij de Vogelrichtlijn is dit volgens het Hof van extra belang, nu het gaat om het beheer van het gemeenschappelijk erfgoed op het grondgebied van de lidstaten.[238] Latere zaken gaan vaker over de onjuiste toepassing van de richtlijn, zoals een te ruim jachtseizoen of te ruime uitzonderingen op het regime van gebiedsbescherming.

Een opvallend groot deel van de arresten over de Vogelrichtlijn heeft betrekking op Frankrijk. Hierbij gaat het zowel om inbreukprocedures als om prejudiciële vragen, met name in verband met de aanwijzing van speciale beschermingszones (SBZ's) en de vaststelling van jachtperiodes. Hierbij moet men overigens wel bedenken dat een groot aantal arresten niet per se betekent dat het met de implementatie van de Vogelrichtlijn bijzonder slecht gesteld is in Frankrijk. Jurispruden-

237 Zie bijvoorbeeld zaak 236/85, *Commissie / Nederland*; zaak 247/85, *Commissie / België*; zaak 252/85, *Commissie / Frankrijk* en zaak 262/85, *Commissie / Italië*.

238 Zie met name zaak 247/85, *Commissie / België*, r.o. 9; zaak 262/85, *Commissie / Italië* en zaak C-38/99, *Commissie / Frankrijk*.

tie kan ook veroorzaakt worden door actieve NGO's op het gebied van milieu- en natuurbescherming.[239] Door klachten in te dienen bij de Commissie kunnen zij inbreukprocedures uitlokken en de prejudiciële vragen worden gesteld in zaken waarin zij nationale besluiten betwisten.

Gebiedsbescherming

Uit de jurisprudentie over de aanwijzing van SBZ's blijkt dat de lidstaten hierbij weinig vrijheid hebben. Zij zijn verplicht om de meest geschikte gebieden aan te wijzen. Volgens het Hof mag slechts op basis van ornithologische criteria worden bepaald welke gebieden dat zijn.[240] Veel lidstaten hebben te weinig of te kleine gebieden aangewezen als SBZ.[241] Ook hebben lidstaten geprobeerd reeds aangewezen gebieden te verkleinen, om alsnog een schadelijk project te kunnen uitvoeren. Dit was alleen toegestaan op grond van belangen die zwaarder wegen dan het ecologische belang. Dit mogen geen economische of recreatieve belangen zijn, maar bijvoorbeeld wel het beperken van overstromingsgevaar, waardoor de veiligheid van mensen vergroot wordt.[242] Overigens bevatte de Vogelrichtlijn oorspronkelijk geen mogelijkheid om gebieden te verkleinen. Die mogelijkheid is door het Hof, in strijd met de tekst van de richtlijn, geïntroduceerd in het *Leybucht*-arrest.[243] De in de praktijk bestaande behoefte aan een uitzonderingsmogelijkheid is vervuld doordat art. 4 lid 4 Vogelrichtlijn is vervangen door art. 6 lid 2-4 Habitatrichtlijn. Deze correctie was nodig om de richtlijn weer in lijn te brengen met de rechtspraak van het Hof en omdat de oorspronkelijke bepaling te star bleek te zijn. Hierna rees de vraag welk beschermingsregime van toepassing is op gebieden die ten onrechte niet als SBZ zijn aangewezen. Het Hof is van mening dat het regime van art 6 lid 2-4 Habitatrichtlijn alleen geldt voor de wél aangewezen vogel-SBZ's. Voor ten

239 Peeters & Woldendorp 2006, p. 593.
240 Zie bijvoorbeeld zaak C-3/96, *Commissie / Nederland*.
241 Zie bijvoorbeeld zaak C-3/96, *Commissie / Nederland*; zaak C-166/97, *Commissie / Frankrijk (estuarium Seine)*; zaak C-96/98, *Commissie / Frankrijk (moeras Poitevin)*; zaak C-374/98, *Commissie / Frankrijk (Basses Corbières)*; zaak C-117/00, *Commissie / Ierland*; zaak C-240/00, *Commissie / Finland*; zaak C-202/01, *Commissie / Frankrijk (Plaine de Maures)*; zaak C-378/01, *Commissie / Italië*.
242 Zaak C-57/89, *Commissie / Duitsland (Leybucht)*; zaak C-355/90, *Commissie / Spanje (moeras van Santona)*; zaak C-191/05, *Commissie / Portugal*.
243 Zaak C-57/89, *Commissie / Duitsland (Leybucht)*, r.o. 20-23.

onrechte niet aangewezen gebieden blijft art. 4 lid 4 Vogelrichtlijn van toepassing.[244] Voor deze gebieden geldt dus een strenger beschermingsregime.
In een aantal gevallen hebben de lidstaten wel SBZ's aangewezen, maar voldoen de beschermingsmaatregelen niet aan de eisen van rechtszekerheid.[245]

Soortenbescherming

De jurisprudentie van het Hof over het soortenbeschermingsregime heeft met name betrekking op de toepassing van art. 9 om uitzonderingen toe te staan en op de vaststelling van het jachtseizoen.
Uit de uitspraken over het jachtseizoen blijkt dat de openings- en sluitingsdata voor de jacht zo vastgesteld moeten worden, dat niet slechts de meerderheid, maar alle vogels voldoende beschermd worden in het broedseizoen en tijdens de vogeltrek. De jacht mag dus niet al geopend worden als het merendeel van de vogels is uitgevlogen, maar pas als dit voor alle vogels het geval is.[246] Wel is het toegestaan om te werken met gedifferentieerde termijnen per vogelsoort, maar dan mag er geen verwarringsgevaar zijn, waarvan een soort die nog bescherming behoeft de dupe kan worden.[247]
Artikel 9 biedt de lidstaten de mogelijkheid om af te wijken van art. 5 tot en met 8. Omdat die bepalingen vrij strenge verplichtingen tot soortenbescherming opleggen, maken de lidstaten graag en veel gebruik van de uitzonderingsbepaling. Uit de jurisprudentie van het Hof blijkt dat zij soms geneigd zijn deze bepaling te ruim uit te leggen.[248] In veel gevallen lijkt de toestemming vooral te zijn verleend vanwege culturele tradities en is simpelweg voorbijgegaan aan de eisen van de richtlijn. Dit is geen gevolg van onduidelijke bepalingen in de richtlijn, maar van onwil in de lidstaten. Uit de prejudiciële vragen over de toepassing van art. 9 Vogelrichtlijn blijkt eveneens dat aan alle voorwaarden moet zijn voldaan om te kunnen afwijken van de verboden uit art. 5 tot en met 8.[249]

---

244 Zaak C-374/98, *Commissie / Frankrijk (Basses Corbières)*.
245 Zaak C-166/97, *Commissie / Frankrijk (Estuarium Seine)*; zaak C-96/98, *Commissie / Frankrijk (moeras Poitevin)*; zaak C-415/01, *Commissie / België*.
246 Zaak C-157/89, *Commissie / Italië* en zaak C-435/92, *ASPAS*.
247 Zaak C-38/99, *Commissie / Frankrijk*.
248 Zie bijvoorbeeld zaak C-79/03, *Commissie / Spanje*, zaak C-344/03, *Commissie / Finland* en zaak C-135/04, *Commissie / Spanje*.
249 Zaak C-118/94, *WWF e.a. / Regione Veneto*; zaak C-10/96, *VZW Koninklijk Belgisch verbond voor bescherming van de vogels e.a.*; zaak C-182/02, *Ligue pour la protection des oiseaux e.a.*

3.10.5 Problemen

Gebiedsaanwijzing

De gebiedsaanwijzing op grond van de Vogelrichtlijn heeft tot veel problemen geleid. De aanwijzing is een taak van de lidstaten, die gecontroleerd wordt door de Commissie. De vrijheid van de lidstaten bij het selecteren van gebieden is beperkt. Op basis van art. 4 moeten de lidstaten 'de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten [uit bijlage I, BB] meest geschikte gebieden' als speciale beschermingszone aanwijzen. Volgens het Hof kan enkel op basis van ornithologische criteria bepaald worden wat de 'meest geschikte gebieden' zijn.[250] Hiervoor wordt de IBA-lijst (Important Bird Areas) gebruikt als vermoeden van bewijs dat het om een belangrijk vogelgebied gaat.[251] Deze lijst is in opdracht van en in nauw overleg met de Europese Commissie opgesteld door de International Council for Bird Preservation, een NGO.[252] Ook de lidstaten zijn hierbij betrokken. Wel mogen lidstaten met wetenschappelijke tegenargumenten komen waarom een bepaald gebied toch niet aangewezen hoeft te worden, maar dergelijke argumenten hebben het Hof nog nooit kunnen overtuigen.
Bij de aanwijzing kan geen rekening gehouden worden met andere belangen, zoals de economische en recreatieve eisen uit art. 2 van de richtlijn. Dat er geen ruimte is voor een belangenafweging door de lidstaten, is vrij uitzonderlijk.[253] Bovendien hoeft de Commissie niet per gebied aan te tonen dat dit had moeten worden aangewezen. Als duidelijk is dat een lidstaat veel te weinig gebieden heeft aangewezen, is dat ook voldoende grond voor een veroordeling.[254]
Als een gebied eenmaal is aangewezen als SBZ, mag dat slechts in bijzondere omstandigheden worden verkleind. Dit mag alleen vanwege belangen die zwaarder wegen dan het ecologische belang. Zoals eerder vermeld zijn de economische en recreatieve eisen uit art. 2 daarvoor in ieder geval onvoldoende.[255] De noodzaak om overstromingsgevaar te beperken en daarmee de menselijke veiligheid te vergroten

250 Zie Davies 2004, p. 133 en Woldendorp 2007, p. 225 en zaak C-355/90, *Commissie / Spanje (moeras van Santona)*, zaak C-44/95, *Royal Society for the Protection of Birds (Lappel Bank)* en zaak C-378/01, *Commissie / Italië*.
251 Zie Backes 2000a, p. 8, Woldendorp 2007, p. 225 en o.a. zaak C-3/96, *Commissie / Nederland* en zaak C-378/01, *Commissie / Italië*.
252 Woldendorp 2005, p. 276.
253 Backes 2000a, p. 11.
254 Zaak C-3/96, *Commissie / Nederland*.
255 Zaak C-57/89, *Commissie / Duitsland (Leybucht)*.

kan wel zo'n zwaarwegender belang zijn, maar het project moet dan wel op de minst schadelijke manier worden uitgevoerd.

Dat gebiedsaanwijzing aan de lidstaten wordt overgelaten, betekent uiteindelijk dus niet dat zij hierin ook veel vrijheid hebben. Zij moeten immers een behoorlijk objectief criterium toepassen. De voorschriften over gebiedsbescherming hebben tot diverse problemen en jurisprudentie geleid. Voor een groot deel is dit echter veroorzaakt door onwil of huiverachtigheid van de lidstaten om voldoende SBZ's aan te wijzen. Door die aanwijzing worden de gebruiksmogelijkheden van zo'n gebied immers sterk beperkt. Deze onwil in de lidstaten is goed te verklaren. Het (lange tijd) ontbreken van uitzonderingsmogelijkheden maakt de richtlijn bijzonder streng en in de praktijk moeilijk uitvoerbaar. De vervanging van art. 4 lid 4 Vogelrichtlijn door art. 6 lid 2-4 Habitatrichtlijn heeft wel een soepeler beschermingsregime met meer afwijkingsmogelijkheden opgeleverd. Hierdoor is het aanwijzen van vogel-SBZ's wat meer laagdrempelig geworden, doordat er meer mogelijk blijft in zulke gebieden. Dit is mijns inziens een verbetering van de richtlijn.

Soortenbescherming

Het regime voor soortenbescherming onder de Vogelrichtlijn is bijzonder strikt. Het geldt voor alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten (art. 5 jo. art. 1 Vogelrichtlijn), dus niet slechts voor bijzonder bedreigde soorten. Daarnaast bevat art. 9 een limitatieve opsomming van uitzonderingsgronden. Afwijken vanwege economische of andere redenen van groot openbaar belang is niet mogelijk. Het uitvoeren van economische projecten wordt dus bijzonder moeilijk, wanneer dat die soorten zou verstoren of zou leiden tot het vernielen van nesten.[256] Dit is een probleem voor de uitvoerbaarheid van de richtlijn. De jacht op vogels is niet volledig verboden, maar wordt wel sterk beperkt door art. 7. Jagen mag in ieder geval niet worden toegestaan tijdens de broedperiode, voordat de jonge vogels het nest hebben verlaten, en voor trekvogels tijdens de trek naar hun nestplaatsen.
Art. 5 sub d bevat 'een verbod om de vogels, *met name gedurende de broedperiode*, opzettelijk te storen, voor zover een dergelijke storing, gelet op de doelstellingen van de richtlijn, van wezenlijke invloed is' (cursivering BB). De gecursiveerde woorden maken de bepaling onduidelijk. Vermoedelijk worden tijdens de broedpe-

256 Zie Backes & Rotmeijer 2002, p. 23.

riode verstoringen eerder van wezenlijke invloed geacht dan daarbuiten. Het verstoren kan echter niet in een bepaalde periode extra verboden worden, wat de tekst lijkt te suggereren.

Reikwijdte van de richtlijn

De Vogelrichtlijn heeft een ruime reikwijdte, doordat deze van toepassing is op alle vogelsoorten in de lidstaten. Wel zijn er prejudiciële vragen gesteld over de toepasselijkheid op ondersoorten van vogels die niet op het Europese grondgebied van de lidstaten voorkomen, terwijl andere ondersoorten daar wel voorkomen.[257] Het Hof was van oordeel dat de Vogelrichtlijn van toepassing is op de gehele vogelsoort, dus ook op ondersoorten die niet in de lidstaten voorkomen, dit om verwarring tussen ondersoorten te voorkomen en de effectiviteit van de richtlijn te waarborgen.
De bijlagen bij de Vogelrichtlijn leveren weinig problemen op.

Overgangsrecht

De vervanging van art. 4 lid 4 Vogelrichtlijn door art. 6 lid 2-4 Habitatrichtlijn leidde tot een overgangsrechtelijk vraagstuk. Volgens de tekst van art. 7 Habitatrichtlijn geldt dit slechts voor de SBZ's die op grond van de Vogelrichtlijn zijn aangewezen. Het was echter niet duidelijk wat er moest gebeuren met ten onrechte niet aangewezen gebieden. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat voor deze gebieden het strengere regime van de Vogelrichtlijn blijft gelden.[258] Deze bepaling heeft dan dus rechtstreekse werking. Het gaat hierbij met name om gebieden die wel voorkomen op de IBA-lijst, maar niet door de lidstaat zijn aangewezen. Van deze gebieden is immers duidelijk dat zij bescherming verdienen.
Een ander probleem betreft de toepassing van art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn op vogelgebieden.[259] Dit artikel maakt een onderscheid tussen uitzonderingen voor prioritaire typen habitats en prioritaire soorten enerzijds, en andere soorten of gebieden anderzijds. Voor soorten en habitats onder de Habitatrichtlijn is dit onderscheid ook goed te maken, aan de hand van de bijlagen bij die richtlijn. De Vogelrichtlijn kent dit onderscheid echter niet. Wel bevat die richtlijn een bijlage met strikt te beschermen soorten en één met minder strikt te beschermen soorten.

257 Zie zaak C-202/94, *Godefridus van der Geesten*, r.o. 12, 16 en 17.
258 Zaak C-374/98, *Commissie / Frankrijk (Basses Corbières)*.
259 Backes 2000a, p. 52-53.

Of dit onderscheid hetzelfde is als tussen prioritair en niet-prioritair, is echter niet duidelijk. Het Hof heeft zich hier ook nog niet over uitgesproken. Het lijkt logisch om ofwel alle vogels en vogelgebieden onder het normale regime van de Habitatrichtlijn te brengen, ofwel het prioritaire regime toe te passen op de vogels uit bijlage I (strikt te beschermen soorten). Zekerheid hierover ontbreekt echter.

Definities

De Vogelrichtlijn bevat geen overzicht van definities. Dit heeft echter niet tot serieuze problemen geleid, nu van de meeste begrippen de betekenis wel helder is. Onduidelijk is de reikwijdte van de term 'opzettelijk' (art. 5 Vogelrichtlijn) en wanneer verslechteringen 'van wezenlijke invloed' zijn (art. 4 lid 4 en art. 5 sub d). Zie hierover uitgebreider paragraaf 3.11.5 onder 'opzettelijk' en 'significant'.

Samenhang met andere richtlijnen

Op het moment dat de Vogelrichtlijn werd vastgesteld, waren er nog geen andere richtlijnen op dit gebied. In 1992 is de Habitatrichtlijn vastgesteld, die grotendeels dezelfde structuur heeft als de Vogelrichtlijn, maar toch ook op belangrijke punten ervan verschilt. De afstemmingsproblemen tussen de Vogel- en de Habitatrichtlijn komen in paragraaf 3.11.5 aan de orde.

3.10.6 Conclusie

De problemen met de Vogelrichtlijn hebben voor een deel te maken met de gebiedsaanwijzing. Lidstaten hebben te weinig en te laat gebieden aangewezen. Het was niet direct helder dat de aanwijzing moet gebeuren op basis van ornithologische criteria. De vaak te beperkte aanwijzing werd voor een deel ingegeven door onwil in de lidstaten. Die onwil is echter te verklaren door het strikte beschermingsregime dat in de beschermde gebieden van toepassing was. Dat nodigde niet uit tot het ruimhartig aanwijzen van gebieden, omdat het gebruik van die gebieden sterk beperkt werd. Na de wijziging door de Habitatrichtlijn gaat dit argument minder goed op. Ook bij de soortenbescherming zijn de strikte eisen van de richtlijn het belangrijkste probleem. De richtlijn staat nauwelijks uitzonderingen toe, waardoor de bepalingen zeer moeilijk uitvoerbaar zijn. Hierdoor handelen lidstaten regelmatig in strijd met de richtlijn.

3.11 HABITATRICHTLIJN

3.11.1 Geschiedenis

Richtlijn 92/43 van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna is een aanvulling op de Vogelrichtlijn. Naast vogels hadden ook andere diersoorten bescherming nodig. Daarnaast was bescherming van hun leefgebieden noodzakelijk om de dieren effectief te kunnen beschermen en werden bovendien verschillende plantensoorten met uitsterven bedreigd. De opbouw van de Habitatrichtlijn is hetzelfde als bij de Vogelrichtlijn; ze bevatten beide voorschriften over soorten- en gebiedsbescherming. De Habitatrichtlijn is echter dertien jaar later aangenomen. Op basis van de ervaringen met de Vogelrichtlijn is de systematiek van de Habitatrichtlijn enigszins aangepast.
De richtlijn is aangepast door Richtlijn 97/62 (actualisering van de bijlagen), een verordening en de toetredingsaktes bij de uitbreidingen van de EU.
De richtlijn is tevens een middel ter uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen van de EG en de lidstaten. Zij zijn partij bij het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk milieu in Europa (Bern 1979),[260] het Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (Bonn 1979)[261] en het Verdrag inzake biologische diversiteit (Rio de Janeiro 1992).[262]

3.11.2 Rechtsbasis

De Habitatrichtlijn is gebaseerd op art. 192 VWEU (art. 175 EG), zodat de lidstaten op basis van art. 193 VWEU (art. 176 EG) verdergaande maatregelen mogen nemen.

3.11.3 Soort voorschriften

De Habitatrichtlijn begint met definities in art. 1 en de doelstelling in art. 2. Evenals de Vogelrichtlijn bevat de Habitatrichtlijn zowel bepalingen over gebiedsbescherming als over soortenbescherming.

---

260 Goedgekeurd door de Gemeenschap bij Besluit 82/72.
261 Goedgekeurd door de Gemeenschap bij Besluit 82/461.
262 Goedgekeurd door de Gemeenschap bij Besluit 93/626.

De gebiedsbescherming is geregeld in art. 3 tot en met 11 en bijlage I tot en met III. Bepalingen over de soortenbescherming zijn te vinden in art. 12 tot en met 16 en bijlage IV tot en met VI. Vanaf art. 17 bevat de Habitatrichtlijn procedurele bepalingen over informatie, onderzoek, wijziging van bijlagen, implementatie etc.

Gebiedsbescherming

De procedure voor gebiedsaanwijzing wijkt af van de procedure uit de Vogelrichtlijn. De Habitatrichtlijn kent hierbij ook een taak toe aan de Europese Commissie, terwijl de aanwijzing in de Vogelrichtlijn geheel aan de lidstaten wordt overgelaten. Na een voorstel door de lidstaten (art. 4 lid 1) stelt de Commissie een lijst vast van gebieden van communautair belang (art. 4 lid 2 en 3). Ten slotte moeten de lidstaten deze gebieden aanwijzen als speciale beschermingszone (SBZ, art. 4 lid 4). Opvallend is dat het beschermingsregime uit art. 6 al in werking treedt vanaf het moment dat een gebied als gebied van communautair belang is aangemerkt; hiervoor is de nationale aanwijzing als SBZ dus niet vereist. Die nationale aanwijzing is met name nodig om de beschermde status ook in het nationale recht vast te leggen.[263]

Artikel 6 bevat het beschermingsregime dat op speciale beschermingszones van toepassing is. Op basis van art. 7 Habitatrichtlijn geldt art. 6, lid 2-4 ook voor SBZ's op grond van de Vogelrichtlijn. Deze bepalingen treden in de plaats van art. 4 lid 4 Vogelrichtlijn. Het meest in het oog springend is de verplichting om een 'passende beoordeling' uit te voeren voor het starten van nieuwe plannen of projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een SBZ. Als na de beoordeling blijkt dat er geen significante gevolgen zijn, kan een vergunning worden verleend; als er wel sprake is van significante gevolgen, kan alleen onder bepaalde voorwaarden toestemming worden verleend.

Waar art. 4 lid 4 Vogelrichtlijn nauwelijks mogelijkheden biedt om schadelijke projecten toch doorgang te laten vinden, is art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn wat soepeler. Zolang aan de eisen van dit lid wordt voldaan, kunnen ook economische en sociale belangen bijvoorbeeld een rol spelen bij het maken van een uitzondering. Dit is een reactie op de *Leybucht*-rechtspraak van het Hof van Justitie, die art. 4 lid 4 Vogelrichtlijn restrictief interpreteerde.[264] Vanuit milieuoogpunt lijkt deze versoepeling misschien onwenselijk, maar juist hierdoor melden lidstaten ook makkelijker

263 Woldendorp 2007, p. 224.
264 Zaak C-57/89, *Commissie / Duitsland (Leybucht)* en Jans & Vedder 2008, p. 462.

gebieden aan.[265] Als afwijking of verkleining van een SBZ niet mogelijk is, is het weinig aanlokkelijk om een gebied aan te melden, omdat dan vrijwel elke ontwikkeling onmogelijk wordt. Uiteindelijk komt de ruimere vrijstellingsmogelijkheid de effectiviteit van de richtlijn dus mogelijk juist ten goede.

Soortenbescherming

De Habitatrichtlijn heeft een ander uitgangspunt genomen voor soortenbescherming dan de Vogelrichtlijn: waar onder de Vogelrichtlijn in beginsel alle in het wild levende vogels moeten worden beschermd, geldt die verplichting onder de habitatrichtlijn slechts voor die soorten, die in de bijlagen zijn opgenomen.[266] Deze soorten zijn beschermd tegen vangst, jacht, verstoring (vooral tijdens broedperiodes), wegnemen van eieren, verstoring van nesten en rustplaatsen etc. Uitzonderingen op dit verbod zijn wel mogelijk, ook vanwege redenen van sociale of economische aard (art. 16). Jacht is niet verboden, maar wordt wel aan banden gelegd. Zo is de duur van het jachtseizoen bijvoorbeeld beperkt.
De bijlagen bevatten soorten en gebieden die bescherming behoeven. Binnen die bijlagen zijn de prioritaire soorten en gebieden gemarkeerd. Deze behoeven extra bescherming. Dit gaat om soorten die met uitsterven bedreigd worden en waarvan bovendien een bijzonder groot deel zich binnen de Gemeenschap bevindt.

3.11.4 Jurisprudentie

Over de Habitatrichtlijn heeft het Hof van Justitie 45 arresten gewezen, waarvan slechts vijf in prejudiciële procedures. Nationale rechters hebben kennelijk weinig last van onduidelijkheden in de richtlijn of in de omzettingswetgeving. De meeste zaken betroffen inbreukprocedures. De Habitatrichtlijn is recenter dan de Vogelrichtlijn, maar ook hierbij is het opvallend dat er de laatste jaren nog steeds veel inbreukprocedures gevoerd worden.
Een aantal zaken heeft betrekking op de niet-nakoming van de omzettingsverplichting. Het gaat hierbij om het overschrijden van de omzettingstermijn en onvolledige omzetting.[267]

---

265 Davies 2004, p. 151 en Krämer 2003, p. 182.
266 Davies 2004, p. 135.
267 Zaak C-329/96, *Commissie / Griekenland*; zaak C-83/97, *Commissie / Duitsland*; zaak C-75/01, *Commissie / Luxemburg*; zaak C-324/01, *Commissie / België*; zaak C-72/02, *Commissie / Portugal*.

Evenals bij de Vogelrichtlijn stelt het Hof extra strenge eisen aan de implementatie van de Habitatrichtlijn, nu het gaat om het beheer van het gemeenschappelijke Europese erfgoed op het grondgebied van de lidstaten.[268]

Gebiedsbescherming

Net als bij de Vogelrichtlijn hebben veel lidstaten ook onder de Habitatrichtlijn onvoldoende beschermingsgebieden aangemeld.[269] Ook bij de aanwijzing van habitat-SBZ's mogen alleen ecologische criteria een rol spelen. Hierbij mag geen rekening gehouden worden met economische, sociale of culturele eisen en regionale en lokale bijzonderheden.[270] In tegenstelling tot de Vogelrichtlijn is er geen met de IBA-lijst vergelijkbare inventarisatie gemaakt van beschermenswaardige gebieden. Het is dus minder duidelijk welke gebieden in ieder geval aangewezen moeten worden. Hierdoor is de bewijslast voor de Commissie in inbreukprocedures zwaarder dan bij de Vogelrichtlijn. Als echter duidelijk is dat het aantal aangewezen gebieden en de oppervlakte daarvan in ieder geval tekortschieten, kan dit wel leiden tot een veroordeling.
Naast de aanwijzing van SBZ's heeft ook de toepassing van het beschermingsregime van art. 6 aanleiding gegeven voor veel rechtspraak. Dit regime moet ook worden toegepast op activiteiten die zelf buiten de SBZ plaatsvinden, maar wel een significant effect kunnen hebben op soorten binnen de SBZ.[271] Verder heeft het Hof geoordeeld dat lidstaten vanaf het moment dat ze een lijst met gebieden voorstellen aan de Commissie (de eerste stap van de aanwijzingsprocedure), in ieder geval moeten zorgen dat die gebieden niet zodanig geschaad worden dat zij hun bijzondere waarde verliezen.[272]
Artikel 6 van de Habitatrichtlijn is niet in alle landen correct omgezet en toegepast. Hierdoor was onvoldoende verzekerd dat bij alle projecten die significante effecten

268 Zie bijvoorbeeld zaak C-98/03, *Commissie / Duitsland*, r.o. 59 en zaak C-6/04, *Commissie / Verenigd Koninkrijk*, r.o. 25.
269 Zie bijvoorbeeld zaak C-256/98, *Commissie / Frankrijk*; zaak C-371/98, *First Corporate Shipping / WWF (Severn Estuary)*, zaak C-67/99, *Commissie / Ierland*; zaak C-71/99, *Commissie / Duitsland*; zaak C-220/99, *Commissie / Frankrijk*; zaak C-209/04, *Commissie / Oostenrijk*.
270 Zaak C-371/98, *First Corporate Shipping / WWF (Severn Estuary)*, r.o. 22-25.
271 Zaak C-96/98, *Commissie / Frankrijk (moeras Poitevin)*.
272 Zaak C-117/03, *Dragaggi*, r.o. 26-27 en zaak C-244/05, *Bund Naturschutz in Bayern*, r.o. 46.

kunnen hebben, een passende beoordeling wordt uitgevoerd.[273] Net als bij de Vogelrichtlijn echter, is het probleem hier grotendeels de houding van de lidstaten. Zij kunnen er belang bij hebben om art. 6 restrictief uit te leggen, zodat projecten in SBZ's doorgang kunnen vinden. Over de werkingssfeer van art. 6 zijn prejudiciële vragen gesteld.[274] Het was niet duidelijk wanneer aangenomen moet worden dat een project significante gevolgen kan hebben. Ook de verhouding tussen art. 6 lid 2 en lid 3 was niet duidelijk. Uit de antwoorden van het Hof blijkt dat 'significant' tamelijk ruim moet worden uitgelegd aan de hand van het voorzorgsbeginsel. Pas als zeker is, op grond van wetenschappelijk bewijs, dat er geen significante effecten kunnen optreden, mag toestemming worden verleend voor een project. Als er onzekerheid bestaat over de gevolgen, moet de procedure van art. 6 lid 4 worden gevolgd. De verhouding tussen art. 6 lid 2 en 3 is als volgt: lid 2 moet worden toegepast op bestaande situaties, terwijl lid 3 van toepassing is bij nieuwe projecten en projecten waarvoor periodiek een vergunning wordt verleend. Lid 2 komt daarbij pas aan de orde als zich toch andere effecten voordoen dan op grond van de passende beoordeling werd verwacht. Dan moet namelijk de (inmiddels) bestaande situatie opnieuw worden beoordeeld om verdere verslechtering te voorkomen.

Soortenbescherming

Veroordelingen voor de schending van art. 12 tot en met 16 over soortenbescherming hebben zowel betrekking op het niet instellen van een systeem van strikte bescherming van beschermde soorten (art. 12)[275] als op het toestaan van te ruime uitzonderingen van dit beschermingsregime (art. 16).[276]
Een afwijking van het regime van soortenbescherming is volgens de letterlijke tekst van art. 16 alleen mogelijk als er sprake is van een gunstige staat van instandhou-

273 Zie bijvoorbeeld zaak C-143/02, *Commissie / Italië*; zaak C-209/02, *Commissie / Oostenrijk*; zaak C-98/03, *Commissie / Duitsland*; zaak C-6/04, *Commissie / Verenigd Koninkrijk*; zaak C-209/04, *Commissie / Oostenrijk*; zaak C-239/04, *Commissie / Portugal*. Zie ook Du Manoir 2006.

274 Zaak C-127/02, *Landelijke vereniging tot behoud van de Waddenzee (Kokkelvisserij)*.

275 Zie bijvoorbeeld zaak C-103/00, *Commissie / Griekenland (zeeschildpadden)* en zaak C-518/04, *Commissie / Griekenland (adders)*. Zie ook Woldendorp 2007, p. 229.

276 Zie bijvoorbeeld zaak C-98/03, *Commissie / Duitsland* en zaak C-183/05, *Commissie / Ierland*.

ding. De Commissie en het Hof hebben dit echter genuanceerd.[277] Strikt vasthouden aan deze eis zou namelijk betekenen dat ook bij zeer dringende redenen geen ontheffing van de soortenbescherming verleend mag worden als de betreffende soort niet in een gunstige staat van instandhouding verkeert. Volgens de Commissie is afwijking van het soortenbeschermingsregime wel toegestaan als dit de ongunstige staat van instandhouding niet verslechtert of niet verhindert dat een gunstige staat wordt bereikt. Het Hof gaat mee in deze redenering. Mijns inziens is de tekst van de richtlijn echter helder op dit punt en sluit de uitleg van het Hof daar niet bij aan. Juridisch gezien zou de richtlijn op dit punt dus moeten worden aangepast. Het Hof heeft met de werkbaarheid van de richtlijn wel goede argumenten voor zijn redenering, maar de tekst van de richtlijn biedt er geen ruimte voor. Als er behoefte is aan meer flexibiliteit, dient de richtlijn te worden aangepast.

3.11.5 Problemen

Aanwijzing van beschermingszones

De tekst van de richtlijn lijkt de lidstaten vrijheid te laten bij het aanwijzen van beschermingszones. In de praktijk is deze vrijheid echter sterk beperkt door de jurisprudentie van het Hof van Justitie.[278] Evenals bij de Vogelrichtlijn, mogen ook bij de Habitatrichtlijn slechts ecologische criteria een rol spelen bij de eerste aanmelding van potentiële beschermingszones door de lidstaten bij de Europese Commissie.[279] De Commissie moet immers een volledig overzicht hebben van alle gebieden om daaruit een samenhangend netwerk te kunnen samenstellen. Ook de Commissie bepaalt alleen op basis van ecologische criteria welke gebieden voor aanwijzing in aanmerking komen.[280] Economische en andere belangen komen met name aan bod bij de besluitvorming over concrete projecten in een aangewezen SBZ, zie art. 6 Habitatrichtlijn.
Er is geen equivalent van de IBA-lijst met potentiële habitatgebieden. Daardoor is het minder duidelijk of er gebieden ten onrechte niet als SBZ zijn aangewezen. Voor gebieden die volgens de Commissie ten onrechte niet zijn aangewezen bevat

277 Europese Commissie 2007, afd. III, punt 47-51 en zaak C-342/05, *Commissie / Finland*, r.o. 28-29.
278 Verschuuren 2004, p. 47.
279 Backes 2000a, p. 12-13, Woldendorp 2007, p. 224-225 en onder andere zaak C-371/98, *First Corporate Shipping*; zaak C-71/99, *Commissie / Duitsland*; zaak C-209/04, *Commissie / Oostenrijk* en zaak C-191/05, *Commissie / Portugal*.
280 Backes 2000a, p. 14-15.

art. 5 een geschillenprocedure. Met het oog hierop is het niet logisch om de richtlijn in die gebieden rechtstreeks toe te passen.[281]
Na de vaststelling van de lijst van gebieden van communautair belang door de Commissie hebben de lidstaten nog zes jaar de tijd voor de nationale aanwijzing. In de tussentijd moeten de gebieden op grond van art. 4 lid 5 wel al beschermd worden. Hiervoor is ten minste enige vorm van implementatie nodig. De rechtstreekse toepassing van het beschermingsregime kan immers nadelig zijn voor particulieren en kan daardoor in strijd komen met het verbod op omgekeerde verticale werking.[282] Als de nationale wetgeving hiervoor geen aanknopingspunten biedt, kan een bestuursorgaan dus niet een vergunning vereisen voor activiteiten in een gebied dat wel op de communautaire lijst staat, maar nog niet naar nationaal recht als SBZ is aangewezen.

Uitvoering van plannen en projecten

Artikel 6 is de kernbepaling waar het gaat om het uitvoeren van plannen of projecten in of nabij beschermingszones. De verhouding tussen lid 2 en lid 3 is uitgelegd in de *Kokkelvisserij*-zaak.[283] Lid 2 is van toepassing op een bestaande situatie, terwijl lid 3 aan de orde komt bij vergunningverlening (ook als dit periodiek is voor een terugkerende activiteit). Als het gaat om een nieuw plan of project, wordt daarop dus lid 3 toegepast en komt lid 2 pas aan de orde als het project andere gevolgen blijkt te hebben dan was voorzien.
Op grond van lid 3 mag alleen toestemming verleend worden als uit de passende beoordeling blijkt dat het project geen significante negatieve effecten zal hebben op het gebied. Aan deze eis is alleen voldaan als er 'wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn'.[284] Zodra er ook maar enige twijfel is over eventuele schadelijke gevolgen, moet art. 6 lid 4 worden toegepast. De schadelijke gevolgen moeten dan gecompenseerd worden. Dit kan moeilijk zijn als de precieze gevolgen niet goed te voorspellen zijn, omdat dan ook niet duidelijk is welke effecten gecompenseerd moeten worden.
De verhouding tussen lid 3 en lid 4 is ook in de jurisprudentie aan de orde gekomen.[285] Het Hof concludeerde dat de elementen van lid 4 nog niet meegenomen

281 Backes 2000a, p. 16.
282 Zie hierover ABRvS 23 februari 2007.
283 Zaak C-127/02, *Kokkelvisserij*.
284 Zaak C-127/02, *Kokkelvisserij*, r.o. 61.
285 Zaak C-441/03, *Commissie / Nederland*.

hoeven te worden bij de passende beoordeling uit lid 3. Die komen pas aan de orde bij een negatieve beoordeling en zijn niet van belang als de beoordeling positief is. Artikel 6 lid 4 schrijft voor dat toestemming voor een project in een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort, wanneer uit de passende beoordeling blijkt dat dit negatieve effecten zal hebben, alleen verleend kan worden na een voorafgaand advies van de Commissie, als een reden wordt aangevoerd die geen verband houdt met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten. De Commissie geeft zelf aan dat dit advies niet bindend is.[286] Ook bij een negatief advies kan een lidstaat dus besluiten alsnog toestemming te verlenen voor het project. De kans is groot dat de Commissie daarop zal reageren met een inbreukprocedure. Om beschadiging van het gebied te voorkomen zou de Commissie in de tussentijd op grond van art. 278 en 279 VWEU (art. 242 en 243 EG) opschorting van de uitvoering van de bestreden handeling en voorlopige maatregelen kunnen eisen bij het Hof van Justitie. Dit is bijvoorbeeld gebeurd in een procedure tegen Polen, waarin een natuurgebied onherstelbaar beschadigd dreigde te worden vanwege de aanleg van een weg.[287] Ook met betrekking tot de Vogelrichtlijn is dit instrument ingezet om onherstelbare schade te voorkomen.[288]

De plicht uit art. 6 lid 2 om verslechtering van SBZ's te voorkomen is in principe onbeperkt.[289] Dit betekent dat elke verslechtering, ongeacht de oorzaak, moet worden voorkomen en/of hersteld. Dat geldt dus ook voor veranderingen als gevolg van klimaatverandering of natuurlijke schommelingen in populaties. Zie bijvoorbeeld de volgende overweging van het Hof: 'Op grond van art. 6 lid 2 dienen dus maatregelen genomen te worden indien verslechteringen in de SBZ optreden, onafhankelijk of dit natuurlijke of niet-natuurlijke verslechteringen zijn.'[290] De richtlijn houdt er geen rekening mee dat dergelijke schommelingen en verslechteringen niet altijd te voorkomen zijn, en zeker niet door een lidstaat alleen. Lidstaten krijgen hiermee dus een vrijwel onmogelijke verplichting opgelegd.[291] Wel is deze verplichting beperkt tot de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen en tot een 'significant' effect, met het oog op de doelstellingen van de richtlijn. Het is echter zeker niet uit te sluiten dat natuurlijke schommelingen en klimaatverandering

286 Europese Commissie 2000, p. 49-50.
287 Zaak C-193/07 R, *Commissie / Polen*.
288 Zaak C-76/08 R, *Commissie / Malta*.
289 Epiney 1997, p. 308.
290 Zaak C-6/04, *Commissie / Verenigd Koninkrijk*, r.o. 34.
291 Zie hierover ook Trouwborst 2009, p. 19-22.

leiden tot een significant effect. Daarnaast bevat de Kaderrichtlijn Water een plicht om het water schoner te maken. Dit is echter niet voor alle diersoorten gunstig; sommige soorten vervuiling dragen juist bij aan het leefklimaat van dieren. Zo kan het voldoen aan de eisen van de Kaderrichtlijn Water leiden tot problemen met de Habitatrichtlijn.[292]
Overigens lijkt het Hof wel wat ruimte te laten om de aanwijzing van SBZ's aan te passen aan veranderde omstandigheden. Het Hof laat in een zaak tegen Portugal bijvoorbeeld de mogelijkheid open om een SBZ te verkleinen of de grenzen ervan te verleggen, als het aangewezen gebied inmiddels niet meer tot de 'meest geschikte gebieden' behoort.[293] In casu was daarvan echter geen sprake, aangezien er nog een aantal soorten wel voorkwam in het gebied. In de toepassing van deze mogelijkheid is het Hof dus wel terughoudend.

Soortenbescherming

Artikel 12 lid 1 sub d bevat een verbod op de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen. In tegenstelling tot de andere verboden uit dit artikellid, is hier niet slechts opzettelijke beschadiging verboden, maar iedere beschadiging. Dergelijke beschadigingen komen onopzettelijk veelvuldig voor bij agrarische of andere werkzaamheden en zijn niet of nauwelijks te voorkomen. Een deel van de beschermde soorten, zoals reptielen, kevers en vlinders, heeft wisselende verblijfplaatsen waarvan de locatie vaak onbekend is. Het is dus onmogelijk om hiermee rekening te houden bij het omploegen van akkers etc.[294] Deze verstoringen komen waarschijnlijk ook niet in aanmerking voor ontheffing op grond van art. 16 Habitatrichtlijn, dat slechts vijf limitatieve redenen voor ontheffing opsomt. Het is dus nagenoeg onmogelijk om deze verplichting na te komen, zonder boeren en anderen ernstig in hun werkzaamheden te belemmeren. De reden voor het ontbreken van het woordje 'opzettelijk' in deze bepaling is mij onbekend, maar het lijkt erop dat de consequenties daarvan onvoldoende doordacht zijn.
De voorwaarde uit art. 16 dat afwijking alleen mogelijk is voor soorten die in een gunstige staat van instandhouding verkeren, blijkt in de praktijk wel erg strikt te zijn en afwijking vaak onmogelijk te maken. De Commissie en het Hof accepteren daarom een iets soepelere omgang met deze eis, zoals in de vorige paragraaf werd

292 Zie hierover Smit e.a. 2008, p. 55-60.
293 Zaak C-191/05, *Commissie / Portugal*, r.o. 13. Dit arrest betreft overigens de gebiedsaanwijzing uit de Vogelrichtlijn.
294 Backes & Rotmeijer 2002, p. 21-22.

besproken.[295] Deze versoepeling maakt de bepaling beter uitvoerbaar, maar lijkt wel in strijd met de tekst van de richtlijn.

Definities

Hoewel de Habitatrichtlijn in art. 1 definities bevat, is die opsomming niet volledig. Van een aantal belangrijke begrippen is geen definitie gegeven en blijft de betekenis onduidelijk. Dit heeft geleid tot omzettingsproblemen en prejudiciële vragen aan het Hof.
In art. 6 lid 2 en 3 is het woord 'significant' bepalend voor de vraag of maatregelen genomen moeten worden en/of projecten doorgang mogen vinden. Wanneer er echter sprake is van een significant effect, is onduidelijk. Uit art. 6 lid 3 blijkt dat hierbij in ieder geval rekening gehouden moet worden met de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied.[296] Een dergelijke uitleg is ook logisch met het oog op de doelstelling van de richtlijn uit art. 2. De Commissie geeft aan dat het begrip 'significant' objectief ingevuld moet worden, maar dat daarbij ook rekening gehouden moet worden met specifieke bijzonderheden en kenmerken van het betreffende gebied.[297]
Ook het begrip 'passende beoordeling' uit art. 6 lid 3 is niet uitgewerkt. Het voorstel voor de Habitatrichtlijn bevatte in art. 11 een wijziging van de MER-richtlijn, waardoor plannen in of met waarschijnlijk invloed op een Natura-2000 gebied aan een milieueffectbeoordeling moesten worden onderworpen.[298] Nu die verplichting in de uiteindelijke tekst is opgenomen in art. 6 lid 3 als een 'passende beoordeling', is in ieder geval duidelijk dat een MER niet vereist is om aan de richtlijn te voldoen.[299] Welke eisen dan wel gesteld worden aan die passende beoordeling, blijft echter onduidelijk. In ieder geval moet in de beoordeling bekeken worden of er sprake is van significante gevolgen. Dit betekent dat ook als de passende beoordeling gecombineerd wordt met een MER (wat natuurlijk wel is

295 Europese Commissie 2007, afd. III, punt 47-51 en zaak C-342/05, *Commissie / Finland*, r.o. 28-29. Zie hierover uitgebreider paragraaf 3.11.4.
296 Zie ook zaak C-127/02, *Kokkelvisserij*, r.o. 45 en Backes 2000a, p. 41-43.
297 Europese Commissie 2000, p. 33.
298 Voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake de bescherming van natuurlijke en halfnatuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, COM(88)381 def., *PbEG* 1988, C 247/3.
299 Backes 2000a, p. 43-44 en Jans 2000, p. 420 (in Jans & Vedder 2008, de nieuwe druk van Jans 2000, is deze passage overigens geschrapt, wat niets zegt over de juistheid van deze stelling).

toegestaan) er bijzondere aandacht aan dat punt besteed moet worden. De noodzaak van een passende beoordeling en een MER moet afzonderlijk beoordeeld worden. De beoordeling van art. 6 lid 3 is opgehangen aan het begrip 'plan of project'. Ook dat begrip is echter niet gedefinieerd. In het *Kokkelvisserij*-arrest is dit begrip uitgelegd aan de hand van de definitie uit MER-richtlijn.[300] Dit is opvallend, aangezien de Habitatrichtlijn geen verband legt met de MER-richtlijn en het Hof meestal weinig geneigd is om dergelijke verbanden aan te nemen.[301] Waarom in dit geval wel de definitie uit de MER-richtlijn gebruikt kan worden, blijkt niet uit het arrest. Bovendien gaat dat slechts om het begrip 'project' en blijft dus onduidelijk wanneer er sprake is van een 'plan'. De laatste term is gedefinieerd in de SMB-richtlijn,[302] maar daarnaar verwijst het Hof niet. De jurisprudentie op dit punt is naar mijn mening dus nog niet geheel overtuigend, hoewel ik het lezen en uitleggen van richtlijnen in onderling verband zeker toejuich.

Volgens art. 6 lid 4 mag een plan of project toch worden toegestaan, ondanks de vaststelling van significante gevolgen in de passende beoordeling, als sprake is van een 'dwingende reden van groot openbaar belang'. Uit de bepaling is af te leiden dat hierbij in ieder geval gedacht kan worden aan redenen die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid, voor het milieu wezenlijke gunstige effecten of redenen van sociale en economische aard (de laatste twee slechts bij niet-prioritaire soorten en habitats), maar deze opsomming is niet limitatief. Bovendien vormt niet ieder argument dat onder een van deze redenen te brengen is, een dwingende reden van groot openbaar belang. Wanneer daarvan wel sprake is, blijft echter onduidelijk. Werkgelegenheid kan bijvoorbeeld zo'n dwingende reden zijn, maar alleen als het om een substantieel aantal arbeidsplaatsen gaat. Anders is dat belang niet zwaar genoeg om de aantasting van de natuur te rechtvaardigen.[303] De opsomming van 'strenge' woorden ('dwingend', 'groot' en 'openbaar') geeft in ieder geval aan dat niet lichtvaardig van deze uitzondering gebruik mag worden gemaakt.

300 Zaak C-127/02, *Kokkelvisserij*, r.o. 26.
301 Zie bijvoorbeeld zaak C-486/04, *Commissie / Italië*, r.o. 44 en Beijen 2007a, p. 24-25.
302 Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, *PbEG* 2001, L 197/30 (vaak genoemd 'strategische milieubeoordeling', vandaar de SMB-richtlijn).
303 Backes 2000a, p. 48-49.

Veel van de handelingen uit art. 12 zijn slechts verboden als zij 'opzettelijk' gebeuren. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat dit begrip ruim geïnterpreteerd moet worden, zodat ook voorwaardelijk opzet eronder valt.[304]
Een laatste punt dat opvalt aan het gebruik van begrippen in de Vogel- en de Habitatrichtlijn is de benaming van speciale beschermingszones. Het is vreemd dat in sommige talen wel en in andere talen niet verschillende termen worden gebruikt voor SBZ's onder de Vogel- en de Habitatrichtlijn. In het Nederlands en Duits wordt voor de beschermingsgebieden in beide richtlijnen dezelfde term gebruikt, terwijl in het Engels, Frans, Italiaans en Spaans verschillende benamingen worden gebruikt.[305] Dit verschil geeft niet direct aanleiding tot omzettingsproblemen, maar is toch ten minste een onzorgvuldigheid in de vertaling. De Commissie geeft ook toe dat dit verwarrend kan zijn.[306] Het zou duidelijker zijn als het onderscheid tussen beschermingsgebieden op grond van de Vogelrichtlijn en op grond van de Habitatrichtlijn in de benaming tot uitdrukking zou komen. Nu overigens vanwege art. 7 Habitatrichtlijn voor beide soorten gebieden hetzelfde beschermingsregime geldt, is het onderscheid niet erg relevant meer, maar dan zou ook in alle talen hetzelfde begrip gebruikt moeten worden.

Reikwijdte van de bijlagen

De reikwijdte van de bijlagen bij de Habitatrichtlijn heeft weinig aanleiding gegeven tot problemen.

Overgangsrecht

De toepassing van art. 6 lid 2-4 op gebieden die nog niet formeel zijn aangewezen als SBZ heeft vragen opgeroepen. Uit art. 4 lid 5 volgt dat deze bepalingen al van toepassing zijn vanaf het moment dat een gebied is opgenomen op de lijst met gebieden van communautair belang. De nationale aanwijzing is daarvoor dus niet nodig. Deze bepaling moet echter wel zijn omgezet in nationaal recht. Als dat immers niet de mogelijkheid bevat om het beschermingsregime toe te passen ontstaat alsnog een probleem met omgekeerde verticale werking van de richtlijn. Op grond van 4 lid 3 VEU (art. 10 EG, het beginsel van Gemeenschapstrouw) zijn

304 Zaak 412/85, *Commissie / Duitsland*, r.o. 15-16; zaak C-103/00, *Commissie / Griekenland*, r.o. 36. Zie ook Backes & Rotmeijer 2002, p. 20.
305 Zie art. 3 lid 1 Habitatrichtlijn, waarin beide soorten gebieden worden genoemd.
306 Europese Commissie 2000, p. 11.

lidstaten zelfs verplicht om al vóór de vaststelling van de communautaire lijst te zorgen dat een voorgesteld gebied niet significant verslechtert.[307] Deze verplichting geldt waarschijnlijk ook voor niet voorgestelde gebieden, waarvan wel duidelijk is dat zij op de nationale lijst geplaatst (hadden) moeten worden. Dit blijkt niet uit de richtlijn zelf, maar volgt wel uit de algemene verplichtingen van de lidstaten onder het Gemeenschapsrecht.
Voor het bepalen of een project onder art. 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn valt, geldt hetzelfde criterium als het Hof heeft toegepast bij de MER-richtlijn. Als de formele vergunningaanvraag is ingediend voor het verstrijken van de omzettingstermijn (of voor de datum van toetreding van een nieuwe lidstaat), is de richtlijn daarop niet van toepassing. Dit is niet met zoveel woorden uit de richtlijn af te leiden, maar volgt uit de rechtspraak van het Hof.[308]

Vertalingen

De Duitse versie van de richtlijn gebruikt in art. 6 het woord 'erheblich' (aanzienlijk / wezenlijk), terwijl de Nederlandse, Franse en Engelse versie alledrie de term 'significant' gebruiken.[309] De Duitse term lijkt iets zwaarder te zijn, waardoor het makkelijker zou worden om toestemming te verlenen.
Artikel 12 verbiedt bepaalde opzettelijke handelingen. De Duitse versie bevat echter het woord 'absichtlich', en dat omvat normaal gesproken geen voorwaardelijk opzet.
In art. 16 van de Nederlandse taalversie zit een fout. Hierin wordt de gunstige staat van instandhouding slechts als streven en niet als harde eis genoemd om een uitzondering te kunnen maken, terwijl dat in andere taalversies wel het geval is.

Status buitenwettelijke documenten

De Habitatrichtlijn bleek op sommige punten zo veel vragen op te roepen, dat er behoefte was aan een nadere uitleg over de betekenis van de richtlijn. De Commissie heeft dan ook toelichtingen opgesteld bij art. 6 en 12, in de vorm van guidance

307 Europese Commissie 2000, p. 12-13, zaak C-117/03, *Dragaggi* en zaak C-244/05, *Bund Naturschutz in Bayern*.
308 Zaak C-209/04, *Commissie / Oostenrijk*, r.o. 56-57.
309 Backes 2000a, p. 42.

documents.[310] Zowel voor gebiedsbescherming als voor soortenbescherming voorzien deze documenten in een duidelijke behoefte in de lidstaten. De status van deze stukken is echter onduidelijk. Een democratische legitimatie ontbreekt in ieder geval. Bovendien zijn deze teksten niet bindend voor het Hof van Justitie. De Commissie geeft dit zelf ook aan.[311] Toch kunnen deze stukken wel degelijk invloed hebben in de praktijk. Ze zijn immers wel richtinggevend voor het beleid en de interpretatie van de Commissie en zijn daarmee bepalend voor het starten van inbreukprocedures.[312] Doordat de Commissie slechts procedures zal starten als ze van mening is dat een lidstaat in strijd met de richtlijn handelt, zal de vraag of de interpretatie van de Commissie wel correct is niet snel bij de rechter aan de orde komen. Hierdoor krijgen de guidance documents toch meer betekenis dan juridisch en democratisch gerechtvaardigd is.

Hoewel het Hof niet gebonden in aan de interpretatie van de Commissie in de guidance documents, heeft het wel naar een dergelijk stuk verwezen en aangesloten bij de interpretatie van de Commissie van art. 12 Habitatrichtlijn.[313] Overigens kent het Hof niet heel direct gezag toe aan het guidance document.

Er zijn twee guidance documents verschenen over art. 6.[314] Deze geven vooral opheldering over onduidelijke begrippen, zoals 'significant', 'passende beoordeling', 'plan of project' en 'dwingende reden van groot openbaar belang'.

Artikel 5, conflict over aanwijzing prioritair gebied

Artikel 5 bevat een procedure voor geschillen over de aanwijzing van beschermingszones. Als de Europese Commissie van mening is dat een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort niet door een lidstaat is voorgesteld, wordt bilateraal overleg gestart tussen de betreffende lidstaat en de Commissie. Dit overleg mag maximaal zes maanden duren. Daarna stuurt de Commissie aan de Raad een voorstel om het gebied alsnog te selecteren als gebied van communautair belang. Het probleem van deze procedure zit echter in lid 3. De

310 Te downloaden via de website van DG Environment (<http://ec.europa.eu/environment/index_en.htm>).

311 Zie bijvoorbeeld Europese Commissie 2000, p. 5.

312 Zie ook Backes 2000b, p. 98.

313 Zaak C-342/05, *Commissie / Finland*, r.o. 28-29.

314 *Beheer van 'Natura 2000'-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)* uit 2000 en in 2007 een uitgebreidere toelichting op art. 6 lid 4, het *Guidance document on Article 6(4) of the 'Habitats Directive' 92/43/EEC*, beschikbaar via <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm#art6>.

Raad moet zich over dit voorstel met eenparigheid van stemmen uitspreken. Het is niet waarschijnlijk dat de betrokken lidstaat in de Raad ineens wel zal instemmen met aanwijzing van het gebied. Eenparigheid is dan alleen nog te verkrijgen door met alle lidstaten tegen te stemmen.[315] Lid 4 bepaalt wel dat in afwachting van een besluit van de Raad art. 6 lid 2 op het gebied toegepast moet worden, maar volgens lid 3 moet de Raad binnen drie maanden een besluit nemen. Wat er na die periode moet gebeuren als de Raad er niet in slaagt om een besluit te nemen, omdat sommige lidstaten het wel een gebied van communautair belang vinden, is niet duidelijk.
In de praktijk heeft deze bepaling overigens nooit tot problemen geleid. Bij een conflict start de Commissie meestal een inbreukprocedure. Voorbeelden waarin dit artikel wel is toegepast heb ik niet kunnen vinden. Daarnaast gaat het om de verhouding tussen de Commissie en de lidstaten en hoeft de bepaling dus niet te worden omgezet. Tot implementatieproblemen leidt het dus niet. Het is echter wel een voorbeeld van slechte wetgeving, nu de bepaling praktisch onuitvoerbaar is. Bovendien is het belang van het artikel onduidelijk, omdat via een inbreukprocedure makkelijker een oplossing kan worden gevonden.

Samenhang met andere richtlijnen

De Habitatrichtlijn bevat een zelfde soort bepalingen als de Vogelrichtlijn; het gaat eveneens om soorten- en gebiedsbescherming. Wat dat betreft is het erg jammer dat gekozen is voor een tweede richtlijn en niet voor ofwel een herziening van de Vogelrichtlijn, ofwel intrekking van de Vogelrichtlijn en het vaststellen van een nieuwe alles omvattende richtlijn.[316] Dat was echter waarschijnlijk politiek niet haalbaar. Men vreesde dat de Vogelrichtlijn afgezwakt zou worden als de onderhandelingen daarover heropend zouden worden en hield liever vast aan het behaalde resultaat. Dat resulteerde echter wel in twee afzonderlijke richtlijnen op aangrenzende terreinen. Voor gebiedsbescherming zijn de bepalingen tussen de Vogel- en de Habitatrichtlijn afgestemd, doordat in plaats van art. 4 lid 4 Vogelrichtlijn, art. 6 lid 2-4 Habitatrichtlijn ook van toepassing is op vogel-SBZ's. Hierbij ontstaan alleen nog problemen als een gebied ten onrechte niet als vogel-SBZ is

315 Davies 2004, p. 142.
316 Zie uitgebreider over deze verschillen Beijen 2007b.

aangewezen, want dan is art. 4 lid 4 Vogelrichtlijn nog wel van toepassing.[317] Wel zijn er verschillen in de aanwijzingsprocedure. Waar dit bij de Vogelrichtlijn puur een taak van de lidstaten was, speelde bij de aanwijzing van beschermingsgebieden op grond van de Habitatrichtlijn de Commissie ook een belangrijke rol.
Ook bij de soortenbescherming zijn er verschillen. Bij de Habitatrichtlijn is ervoor gekozen alleen de in een bijlage genoemde soorten te beschermen, terwijl de Vogelrichtlijn bescherming biedt aan alle vogels. De reden voor dit verschil is onduidelijk.[318] Ook in de uitzonderingsmogelijkheden zit een groot verschil: volgens de Habitatrichtlijn kunnen uitzonderingen gemaakt worden op de soortenbescherming 'in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten' (art. 16 lid 1 sub c). Onder de Vogelrichtlijn is afwijking vanwege sociale of economische redenen niet mogelijk. Dit is dus een versoepeling ten opzichte van de Vogelrichtlijn. Deze bepaling biedt echter geen soelaas als bij een project niet alleen onder de Habitatrichtlijn beschermde soorten, maar ook vogels uit bijlage IV van de Vogelrichtlijn voorkomen. Daarvoor mag immers geen uitzondering gemaakt worden om economische redenen. Er lijkt geen reden te zijn voor dit onderscheid, zodat de Vogelrichtlijn op dit punt beter aangepast had kunnen worden, zoals bij de gebiedsbescherming wel gebeurd is.[319]
Voor de soortenbescherming daarentegen is niet in een dergelijke afstemming voorzien. Artikel 16 van de Habitatrichtlijn biedt uitgebreidere mogelijkheden dan art. 9 Vogelrichtlijn om van het strikte regime van soortenbescherming af te wijken. Het is jammer dat hier geen afstemming heeft plaatsgevonden via een bepaling vergelijkbaar met art. 7 Habitatrichtlijn.

De Richtlijn Milieuaansprakelijkheid 2004/35 heeft onder meer betrekking op schade aan soorten en habitats. Het zou dus goed zijn geweest als deze richtlijn had aangesloten bij de Habitatrichtlijn. Er worden echter andere definities, bijvoorbeeld over de (gunstige) staat van instandhouding, en andere begrippen, zoals 'aanmerkelijke schade' in plaats van 'significant effect', gebruikt. Inhoudelijk lijken geen

317 Zie zaak C-374/98, *Commissie / Frankrijk (Basses Corbières)*, r.o. 44-47. Hiermee lijkt het Hof terug te komen op de lijn uit zaak C-166/97, *Commissie / Frankrijk (Seinemonding)*, waarin het wel, zonder nadere motivering, art. 6 Habitatrichtlijn toepaste op een ten onrechte niet aangewezen vogel-SBZ. Zie ook Backes 2000a, p. 17. Nu het Hof in *Basses Corbières* zijn oordeel uitgebreid motiveert, ga ik ervan uit dat dit de correcte uitleg is.
318 Backes & Rotmeijer 2002, p. 16.
319 Zie ook Backes & Rotmeijer 2002, p. 17.

verschillen te zijn beoogd, maar dit zou duidelijker blijken als letterlijk dezelfde definitie wordt gebruikt of wordt verwezen naar de definitie uit de Habitatrichtlijn. Er kan een conflict ontstaan met de Kaderrichtlijn Water als het schoner maken van water gevolgen heeft voor de ter plekke aanwezige dieren en planten. Schoon water kan tot gevolg hebben dat er onvoldoende voedingsstoffen zijn en de populatie verandert. Dit is in strijd met de instandhoudingsdoelstellingen van de Habitatrichtlijn.

3.11.6 Conclusie

Opvallend is dat voor de Habitatrichtlijn niet is aangesloten bij de bepalingen van de oudere Vogelrichtlijn, maar op bepaalde punten duidelijk een andere keuze is gemaakt. Deze keuzes lijken niet altijd verbeteringen te zijn.
De bepalingen over gebiedsbescherming zijn tussen de Vogel- en de Habitatrichtlijn gelijkgetrokken door de schakelbepaling uit art. 7 Habitatrichtlijn. Bij de soortenbescherming lopen de voorschriften wel uiteen, nu daar niet voor een schakelbepaling is gekozen. Dat is jammer.
Verder bevatten beide richtlijnen enkele bepalingen die eigenlijk niet uitvoerbaar zijn. De Vogelrichtlijn bevat bij de soortenbescherming te weinig uitzonderingsmogelijkheden. De Habitatrichtlijn verbiedt ook bepaalde onopzettelijke verstoringen van nesten en broedende dieren. Aangezien het echter vaak om migrerende soorten gaat, is het nauwelijks mogelijk om te weten waar de nesten zich bevinden. Dit betekent dat bijvoorbeeld boeren hun bedrijf eigenlijk niet kunnen uitoefenen zonder mogelijkerwijs in strijd met de Habitatrichtlijn en nationale omzettingswetgeving te handelen. De Habitatrichtlijn verplicht de lidstaten bovendien om iedere significante verslechtering van een SBZ te voorkomen, ook natuurlijke verslechteringen door bijvoorbeeld klimaatverandering. Ook deze verplichting is onuitvoerbaar. Deze wetgevingstechnische problemen zijn al jaren bekend, maar de richtlijn is op deze punten nog steeds niet verbeterd.
Ook is een aantal kernbegrippen niet gedefinieerd, zodat de uitleg van het Hof afgewacht moest worden. Daarnaast zitten er enkele onnauwkeurigheden in de vertalingen.
Aan de andere kant hebben de Vogel- en de Habitatrichtlijn misschien wel een slechtere reputatie dan ze op grond van hun juridische kwaliteit verdienen. Een groot deel van het probleem zit in onwil bij de lidstaten, die de normen vaak te streng vinden. Dat is echter geen probleem met de kwaliteit, maar met de inhoudelijke eisen van de richtlijn. De richtlijnen stellen behoorlijk strenge eisen, maar die zijn de lidstaten zelf met elkaar overeengekomen. Mogelijk hebben zij onvoldoen-

de voorzien wat de gevolgen zouden zijn, maar dit is geen excuus om de richtlijnen niet na te komen. In dit geval kan dus zeker niet volledig de schuld bij de kwaliteit van de richtlijn gelegd worden.

3.12 GEWASBESCHERMINGSMIDDELENRICHTLIJN

3.12.1 Geschiedenis

Het oorspronkelijke voorstel voor een richtlijn over gewasbeschermingsmiddelen is al eind jaren zeventig van de vorige eeuw gedaan.[320] Dit heeft echter niet tot een besluit geleid. De huidige Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn 91/414 (hierna ook: Gbm-richtlijn) is aangenomen op basis van een nieuw voorstel uit 1989. De richtlijn bevat een aantal belangrijke bijlagen, die via de comitologieprocedure gewijzigd kunnen worden. Dat is dan ook veelvuldig gebeurd: eind 2008 waren de bijlagen al honderd keer gewijzigd. Deze wijzigingsrichtlijnen werden vastgesteld door de Europese Commissie. De hoofdtekst is grotendeels ongewijzigd gebleven. Daarnaast houdt de richtlijn verband met Richtlijn 97/117 (die bepaalde werkzame stoffen verbiedt) en Richtlijn 1999/45 (over de indeling, verpakking en etikettering van pesticides). Richtlijn 98/8 is een belangrijke aanvulling op de Gbm-richtlijn. Deze gaat over biociden, de zogenaamde niet-landbouwbestrijdingsmiddelen, terwijl de Gbm-richtlijn betrekking heeft op landbouwbestrijdingsmiddelen. Hoewel de twee richtlijnen sterke gelijkenissen vertonen, verschillen ze ook van elkaar op enkele belangrijke punten, zoals de rechtsbasis.[321] Op het terrein van bestrijdingsmiddelen is bovendien een aantal richtlijnen over maximumresiduge-halten van bestrijdingsmiddelen op voedingsmiddelen relevant.[322]
Bij de totstandkoming van de richtlijn was het nog niet gelukt overeenstemming te bereiken over de invulling van de uniforme beginselen voor het evalueren van gewasbeschermingsmiddelen. De bijlage daarover is later ingevuld door Richtlijn 94/43. Die richtlijn is echter door het Hof van Justitie vernietigd omdat werd afgeweken van de uitgangspunten uit de Gbm-richtlijn.[323] Het grondwater werd bijvoorbeeld onvoldoende beschermd. Nu werd afgeweken van de basisrichtlijn had het Europees Parlement bij de besluitvorming betrokken moeten worden. Na

320 Vogelezang-Stoute 2004, p. 78.
321 Zie Vogelezang-Stoute 2001, p. 14-15.
322 Bijvoorbeeld de Richtlijnen 76/895, 86/362, 86/363 en 90/642.
323 Zaak C-303/94, *Europees Parlement / Raad*.

de vernietiging zijn in Richtlijn 97/57 alsnog striktere uniforme beginselen aangenomen.[324]
In 2006 is een thematische strategie voor bestrijdingsmiddelen vastgesteld door de Commissie.[325]
Het momenteel aanhangige voorstel voor een nieuwe richtlijn, waarin met name de gebruiksfase gereguleerd wordt, maakt deel uit van deze strategie.[326] Het gebruiksaspect komt in de Gbm-richtlijn nauwelijks aan de orde. Ook het voorstel voor een verordening betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen is een gevolg van deze strategie.[327] Als deze verordening wordt aangenomen, zal de Gbm-richtlijn worden ingetrokken. De keuze voor een verordening op dit terrein is verklaarbaar, omdat hierdoor handelsbelemmeringen beter voorkomen kunnen worden. Ook hoeven de lidstaten bij een verordening minder implementatiemaatregelen te nemen en schept een verordening meer duidelijkheid en zekerheid voor bedrijven. Nu het hier gaat om toelating op de markt is dat van groot belang.
Op internationaal niveau houdt de richtlijn verband met de Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants uit 2001 en diens voorganger, de Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution on Persistent Organic Pollutants uit 1979 met een bijbehorend Protocol uit 1998.[328]

3.12.2 Rechtsbasis

De Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn is gebaseerd op art. 43 EEG (het huidige 43 VWEU / art. 37 EG) over het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Omdat de richtlijn echter ook milieubescherming tot doel heeft, valt hij binnen de reikwijdte van mijn onderzoek. De informatie over deze richtlijn is op de website van de Commissie ook te vinden bij het DG Environment en DG Health and Consumer Protection en niet zozeer bij het DG Agriculture.

---

324 Zie hierover bijvoorbeeld Vogelezang-Stoute 2000, p. 240.
325 COM(2006)372, Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Thematische strategie voor een duurzaam gebruik van pesticiden.
326 COM(2006)373, Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden.
327 COM(2006)388, Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen.
328 Zie hierover Keessen 2007, p. 27.

De gebruikte rechtsbasis biedt geen algemene mogelijkheid voor het nemen van verdergaande maatregelen door de lidstaten.[329] Afwijken van de richtlijn is alleen mogelijk als de richtlijn dat expliciet toestaat. Bepaalde artikelen bieden deze ruimte, zoals art. 8.
Anders dan de Gbm-richtlijn is de Biocidenrichtlijn gebaseerd op art. 114 VWEU (art. 95 EG). Aangezien biociden niet-landbouwbestrijdingsmiddelen zijn is het landbouwbeleid geen geschikte rechtsbasis. Hoewel ook bij de Biocidenrichtlijn milieubescherming een belangrijk doel is, is daar harmonisatie het hoofddoel.
Het voorstel voor een nieuwe richtlijn is gebaseerd op art. 192 VWEU (art. 175 lid 1 EG), terwijl het voorstel voor een nieuwe verordening art. 43 lid 2 VWEU (art. 37 lid 2 EG, landbouw) en art. 168 lid 4, onder b VWEU (art. 152 lid 4, onder b EG, volksgezondheid) als rechtsbasis heeft. Hierbij wordt dus een duidelijk onderscheid aangebracht tussen de bepalingen die milieubescherming tot doel hebben en bepalingen met andere doelstellingen.

3.12.3 Soort voorschriften

Het doel van de richtlijn is het wegnemen van handelsbelemmeringen voor gewasbeschermingsmiddelen, terwijl een hoge standaard van bescherming van mens, dier en milieu tegen de schadelijke stoffen daarin verzekerd wordt.[330] De richtlijn geeft uiting aan het voorzorgsbeginsel; middelen mogen pas op de markt gebracht worden als voldoende is onderzocht welke gevolgen de gebruikte werkzame stoffen kunnen hebben. Dit wordt gereguleerd door het stellen van regels voor het op de markt brengen van werkzame stoffen en voor het toelaten van gewasbeschermingsmiddelen en het invoeren van een stelsel van wederzijdse erkenning van zulke toelatingen.
De richtlijn gebruikt drie centrale instrumenten: de opneming van werkzame stoffen, de toelating van gewasbeschermingsmiddelen op de markt en wederzijdse erkenning van deze toelatingen door de lidstaten.
De Commissie moet voor bestaande stoffen (tijdens de overgangsperiode) en nieuwe stoffen besluiten of zij kunnen worden opgenomen. Een opneming op bijlage I gaat door een wijzigingsrichtlijn, de niet-opneming heeft plaats in de vorm van een beschikking. Ook de niet-opneming heeft rechtsgevolgen. Voor bestaande stoffen betekent dit dat de lidstaten toelatingen op basis van die stof moeten

329 Van Rijswick & Vogelezang-Stoute 2007, p. 201.
330 Vogelezang-Stoute 2000, p. 237.

intrekken, meestal binnen een half jaar. Voor nieuwe stoffen betekent het uiteraard dat de lidstaten geen toelating mogen geven.
De lidstaten beslissen over toelating van middelen, op basis van criteria uit de richtlijn. In principe moeten andere lidstaten zo'n toelating erkennen, tenzij sprake is van relevante afwijkende omstandigheden.
In art. 1 wordt de werkingssfeer van de richtlijn bepaald.
Terwijl zaken omtrent de toelating, het op de markt brengen en de controle op gewasbeschermingsmiddelen in de richtlijn zijn geregeld, zijn er nauwelijks bepalingen over het gebruik van deze middelen. De middelen moeten 'op juiste wijze' worden gebruikt (art. 3 lid 3) en de toelating moet eisen aan het gebruik bevatten (art. 4 lid 2), maar andere eisen worden in de richtlijn niet gesteld.[331] Omdat er toch behoefte bleek te bestaan aan een eenvormig kader omtrent het gebruik van deze middelen, is er hierover een richtlijn in ontwikkeling.[332]
Artikel 2 bevat de belangrijkste definities. Met name het onderscheid tussen werkzame stoffen en gewasbeschermingsmiddelen is van belang. De besluitvorming over werkzame stoffen ligt namelijk op Europees niveau, terwijl de lidstaten zelf bevoegd zijn om te besluiten over de toelating van gewasbeschermingsmiddelen (die toegelaten werkzame stoffen bevatten).
Artikel 3 bevat algemene bepalingen over het toelaten van gewasbeschermingsmiddelen en werkzame stoffen op de markt en de erkenning van in andere lidstaten toegelaten gewasbeschermingsmiddelen. Artikel 4 gaat uitgebreider in op de voorwaarden voor toelating van gewasbeschermingsmiddelen door de lidstaten. Belangrijk is dat voldoende onderzoek is gedaan naar de mogelijke schadelijke gevolgen van deze middelen voor mens, dier, plant, grondwater en milieu (voor zover hiervoor niet reeds afzonderlijk genoemd). Opvallend is de bijzondere aandacht voor grondwater. Het gebruik mag zowel 'geen schadelijke uitwerking hebben op het grondwater' (art. 4 lid 1 sub b onder iv) als 'geen voor het milieu onaanvaardbaar effect hebben (…), met name voor wat betreft besmetting van het water, met inbegrip van drinkwater en grondwater' (art. 4 lid 1 sub b onder v). Het is niet duidelijk wat het verschil is tussen een schadelijke uitwerking en een onaanvaardbaar effect. Vermoedelijk is een effect eerder schadelijk dan onaanvaardbaar, maar aan de andere kant biedt het begrip 'onaanvaardbaar' iets meer ruimte voor een belangenafweging dan de term 'schadelijk', die objectiever ingevuld kan worden.

331 Van Rijswick & Vogelezang-Stoute 2007, p. 188.
332 COM(2006)373, Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden.

Dit is echter slechts een interpretatie, die nooit door het Hof bevestigd is. In dit artikel zijn tevens regels opgenomen voor het herzien of intrekken van toelatingen. In art. 5 en 6 worden vervolgens de eisen aan en de procedure voor de opneming van werkzame stoffen in bijlage I van de richtlijn beschreven. Ook hiervoor zijn met name de milieueffecten en de effecten op de gezondheid van mens en dier doorslaggevend. Artikel 7 voegt hier een informatieplicht aan toe voor houders van toelatingen voor het geval zij over nieuwe informatie beschikken over mogelijk gevaarlijke gevolgen.

Artikel 8 gaat over overgangsmaatregelen. Ondanks de zeer uitgebreide bepalingen heeft dit artikel aanleiding gegeven voor onduidelijkheden. De meeste prejudiciële vragen over de Gbm-richtlijn draaien om dit artikel. Het artikel geeft lidstaten de mogelijkheid om gewasbeschermingsmiddelen al tijdelijk op de markt toe te laten als de werkzame stof nog niet in bijlage I is opgenomen. Daarnaast bevat het artikel een overgangstermijn van twaalf jaar, waarin de reeds op de markt zijnde werkzame stoffen beoordeeld moeten worden. Deze termijn is inmiddels met vijf jaar verlengd.[333]

De bepalingen over de aanvraag van een toelating voor een gewasbeschermingsmiddel zijn opgenomen in art. 9. Artikel 10 gaat over de wederzijdse erkenning van toelatingen. Indien een gewasbeschermingsmiddel in een andere lidstaat reeds een toelating heeft verkregen, mag een volgende lidstaat geen nieuwe onderzoeken eisen. Artikel 11 bevat wel een uitzonderingsmogelijkheid indien een lidstaat meent dat een in een andere lidstaat reeds toegelaten gewasbeschermingsmiddel toch gevaar oplevert voor mens, dier of milieu. In dat geval mag die lidstaat de verkoop en het gebruik van zo'n middel tijdelijk beperken of verbieden en moet er snel een besluit genomen worden op communautair niveau.

De artikelen 12 tot en met 14 zijn vrij procedureel van aard. Dit gaat om de uitwisseling van informatie tussen lidstaten en Commissie, bescherming van gegevens en toegang tot milieu-informatie. Artikel 15 en 16 gaan over de verpakking en etikettering van gewasbeschermingsmiddelen.

Artikel 17 heeft betrekking op controlemaatregelen door de lidstaten. De artikelen 18 tot en met 21 gaan over de wijziging van de bijlagen en de toepasselijkheid van de comitologieprocedure. Het betrokken comité is sinds 2002 het Permanent

333 Verordening 2076/2002 van de Commissie van 20 november 2002 houdende verlening van de in art. 8 lid 2 van richtlijn 91/414 van de Raad bedoelde termijn en betreffende de niet-opneming van bepaalde werkzame stoffen in bijlage I bij die richtlijn en de intrekking van toelatingen voor gewasbeschermingsmiddelen die deze stoffen bevatten.

Comité voor de voedselketen en de diergezondheid. Daarvoor was het Permanent Plantenziektenkundig Comité bevoegd.[334]
In art. 22 zijn bepalingen opgenomen over onderzoek en ontwikkeling door de lidstaten. Artikel 23 en 24 bevatten ten slotte de standaardbepalingen over implementatie.
Verder bevat de richtlijn een zestal bijlagen, die zeer omvangrijk zijn, vaak rond de vijftig pagina's per stuk.
Bijlage I bevat de lijst met toegelaten werkzame stoffen. Deze lijst wordt regelmatig aangepast. Bijlage II bevat voorschriften voor het dossier voor opneming van een werkzame stof in bijlage I. Bijlage III bevat vergelijkbare voorschriften voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen. In de bijlagen IV en V zijn standaardzinnen opgenomen die gebruikt kunnen worden bij de etikettering van gewasbeschermingsmiddelen ingevolge art. 16 en bijlage VI ten slotte bevat de uniforme beginselen voor het evalueren en toelaten van gewasbeschermingsmiddelen. Deze laatste bijlage is in eerste instantie vastgesteld bij Richtlijn 94/43, maar die richtlijn is vernietigd door het Hof van Justitie, omdat deze een versoepeling inhield ten opzichte van de Gbm-richtlijn, in plaats van slechts een uitwerking.[335]
In Richtlijn 97/57 is een nieuwe bijlage VI vastgesteld.

3.12.4 Jurisprudentie

Er zijn slechts zestien uitspraken van het Hof van Justitie over de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn. Opvallend is dat dit voor het grootste deel gaat om prejudiciële zaken; er zijn slechts drie inbreukprocedures tegen lidstaten uitgeprocedeerd, waarvan twee over niet-tijdige implementatie.[336] In de derde inbreukprocedure over parallelinvoer kreeg de Commissie ongelijk, waarmee deze zaak voor dit onderzoek minder relevant is.[337] Daarnaast is er een procedure gevoerd tussen het Parlement en de Raad over de vaststelling van bijlage VI, inhoudende de uniforme beginselen.[338] Ook het Gerecht van Eerste Aanleg heeft een aantal arresten gewezen over de Gbm-richtlijn. Verder komt de Gbm-richtlijn regelmatig aan de orde in beschikkingen van het Hof en het Gerecht, respectievelijk 4 en 24 keer. Dit zijn hoofdzakelijk niet-ontvankelijkverklaringen van rechtstreekse beroepen van

334 Zie Verordening 806/2003 en Van Rijswick & Vogelezang-Stoute 2007, p. 191.
335 Zaak C-303/94, *Parlement / Raad*.
336 Zaak C-380/95, *Commissie / Griekenland* en zaak C-137/96, *Commissie / Duitsland*.
337 Zaak C-201/06, *Commissie / Frankrijk*.
338 Zaak C-303/94, *Parlement / Raad*.

producenten van gewasbeschermingsmiddelen tegen het al dan niet opnemen van een stof in een bijlage, en uitspraken in kort geding.
Drie prejudiciële uitspraken zijn gedaan in geschillen tussen de Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie tegen de Minister van LNV en het College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen.[339] De vragen waren steeds afkomstig van het College van Beroep voor het bedrijfsleven en hebben met name betrekking op het overgangsrecht. Andere prejudiciële zaken draaien vooral om de erkenning van middelen die in andere lidstaten of derde landen al zijn toegelaten, of sterk lijken op reeds toegelaten middelen.
De uitleg van art. 8 over overgangsrecht heeft tot vragen geleid. Het Hof heeft geconcludeerd dat art. 8 lid 2 Gbm-richtlijn en art. 16 lid 1 van Richtlijn 98/8 over biociden dezelfde betekenis hebben, ook al zijn deze bepalingen niet hetzelfde geformuleerd.[340] Een andere vraag was of art. 8 lid 2 Gbm-richtlijn een standstill-verplichting bevat. Hierover concludeert het Hof dat dat niet het geval is. De Inter-Environnement-doctrine geldt echter wel, niet alleen tijdens de implementatietermijn maar ook tijdens de overgangsperiode van de richtlijn.[341] De lidstaten mogen dus geen maatregelen nemen die het resultaat van de richtlijn ernstig in gevaar brengen, ook niet tijdens de overgangsperiode. Zij kunnen daarom niet tijdens de overgangsperiode nog producten toestaan die onvoldoende onderzocht zijn op hun gevolgen voor mens, dier en milieu. Dit kan alleen op basis van een dossier dat voldoende informatie bevat.
Een andere technische vraag werd opgeworpen in de zaak van de *British Agrochemicals Association*.[342] Het ging hier om de geldigheid van een vergunning voor het op de markt brengen van een gewasbeschermingsmiddel. Als een fabrikant in een EU- of EER-lidstaat al een dergelijke vergunning heeft verkregen, en dit product in andere lidstaten wil importeren, is geen nieuwe toelatingsprocedure nodig. Bij import uit derde landen moet deze procedure echter wel doorlopen worden.[343]
Een zaak van institutionele aard ging over de geldigheid van de uniforme beginselen.[344] Bij de vaststelling van de Gbm-richtlijn was bijlage VI, waarin de uniforme

339 Zaak C-316/04, zaak C-138/05 en zaak C-174/05, *Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie*.
340 Zaak C-306/98, *Monsanto*, r.o. 41-45, zaak C-316/04, *Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie*, r.o. 59-63 en Vogelezang-Stoute 2004. p. 123-126.
341 Zaak C-316/04, *Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie*, r.o. 42-44 en zaak C-138/05, *Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie*, r.o. 39-42.
342 Zaak C-100/96, *British Agrachemicals Association*.
343 Vogelezang-Stoute 2004, p. 116.
344 Zaak C-303/94, *Europees Parlement / Raad*, r.o. 33. Zie hierover Vogelezang-Stoute 2004, p. 35 en Van Rijswick 2001, p. 238-239.

beginselen zouden worden opgenomen, nog niet ingevuld. In art. 18 lid 1 Gbm-richtlijn is het aan de Raad opgedragen om deze bijlage vast te stellen. Dat heeft deze dan ook gedaan in Richtlijn 94/43. In deze richtlijn is echter onvoldoende rekening gehouden met de bescherming van het grondwater, wat juist een van de belangrijkste onderdelen van de Gbm-richtlijn is. Dit is een wijziging van de verplichtingen uit de basisrichtlijn. Daarvoor had de wetgevingsprocedure van art. 43 EEG (met raadpleging van het Europees Parlement) gevolgd moeten worden. In plaats daarvan is gekozen voor de procedure uit art. 18 lid 1 Gbm-richtlijn (besluit door de Raad op voorstel van de Commissie), die alleen is bedoeld voor het vaststellen van de lijst met uniforme beginselen in overeenstemming met de basisrichtlijn. Voor het wijzigen van de basisrichtlijn was raadpleging van het Parlement nodig. Nu dat niet is gebeurd, is de richtlijn nietig verklaard.

3.12.5 Problemen

De belangrijkste problemen met de Gbm-richtlijn doen zich voor op het gebied van het overgangsrecht, de samenhang met andere richtlijnen en het gebruik van definities en begrippen. Daarnaast zorgen ook vertalingen en het gebruik van soft-lawdocumenten voor moeilijkheden. Deze problemen worden hieronder uitgewerkt.

Overgangsrecht

In art. 8 is een overgangsregeling vastgesteld voor de beoordeling van nieuwe werkzame stoffen. Oorspronkelijk was een overgangsperiode van twaalf jaar voorzien, maar die is verlengd.[345] De besluitvormingsprocedure over bestaande stoffen duurde namelijk veel langer dan verwacht.[346] Zoals uit de voorgaande paragraaf reeds bleek, heeft art. 8 Gbm-richtlijn aanleiding gegeven tot een aantal prejudiciële vragen vanwege de onduidelijke formulering. Ondanks de verschillen in formulering hebben art. 8 lid 2 Gwb-richtlijn en art. 16 lid 1 Biocidenrichtlijn dezelfde betekenis.[347] Dit is geen standstill-bepaling, dus de lidstaten mogen tijdens de overgangsperiode nog wel hun nationale regels op dit terrein aanpassen. Volgens de Inter-Environnement-doctrine mogen ze hiermee echter niet de uitvoering van de richtlijn onmogelijk maken. Dit betekent dat de lidstaten tijdens de over-

345 Vogelezang-Stoute 2004, p. 16.
346 Zie hierover uitgebreid Vogelezang-Stoute 2000, p. 238.
347 Zaak C-306/98, *Monsanto*, r.o. 41-45.

gangsperiode niet plotseling nog middelen op de markt mogen toestaan zonder afdoende onderzoek van hun gevolgen voor mens en milieu.

Verhouding tot andere richtlijnen

De Gbm-richtlijn is van toepassing onverminderd bepaalde andere communautaire wetgeving. Artikel 1 noemt de Richtlijnen 78/631 en 67/548 en Verordening 1734/88. Artikel 4 lid 6 en art. 8 lid 2 verwijzen naar Richtlijn 79/117 en art. 14 bepaalt dat de richtlijn van toepassing is onverminderd Richtlijn 90/313. Dit geeft geen hiërarchie tussen de richtlijnen aan, maar betekent dat ze indien mogelijk beide moeten worden toegepast.[348] Richtlijn 78/631 is inmiddels vervangen door Richtlijn 1999/45, maar bevatte zelf ook een onverminderd-bepaling. Die richtlijn begon in art. 1 met 'Onverminderd andere desbetreffende communautaire voorschriften (…)'. Deze wederzijdse onverminderd-bepalingen gaven echter geen duidelijkheid over voorrang.[349] Ook is niet duidelijk wat de gevolgen van de vervanging door een nieuwe richtlijn zijn.
In de considerans van Richtlijn 97/57, waarin bijlage VI over de uniforme beginselen is vastgesteld, staat expliciet dat die richtlijn geen afbreuk doet aan de verplichtingen uit de waterrichtlijnen. Dit geldt echter niet voor de overige onderdelen van de Gbm-richtlijn. De uitgangspunten van de Gbm-richtlijn zijn anders dan die van waterrichtlijnen, nu de focus niet ligt op de waterkwaliteit, maar op de producttoelating.[350] De verschillende doelstellingen kunnen met elkaar botsen.
De samenhang met de Kaderrichtlijn Water is in geen van beide richtlijnen geregeld. Dit betekent dat ervan uitgegaan moet worden dat de normen uit beide richtlijnen naast elkaar gelden.[351] Naast de normen voor toelating van gewasbeschermingsmiddelen mogen de milieukwaliteitseisen uit de Kaderrichtlijn Water niet worden overschreden door het gebruik van deze middelen. Of en hoe deze milieukwaliteitseisen echter moeten doorwerken in de toelatingsprocedure voor gewasbeschermingsmiddelen, is niet duidelijk.

348 Van Rijswick & Vogelezang-Stoute 2007, p. 72.
349 Zie hierover ook Van Rijswick & Vogelezang-Stoute 2007, p. 200.
350 Van Rijswick & Vogelezang-Stoute 2007, p. 98.
351 Van Rijswick & Vogelezang-Stoute 2008, p. 86.

Definities

De Biocidenrichtlijn gebruikt grotendeels dezelfde begrippen als de Gbm-richtlijn, maar de definities zijn niet altijd precies hetzelfde. De verschillen zijn echter niet groot. Dit werpt de vraag op of ook een verschil in betekenis is beoogd. Als dat niet het geval is, was het duidelijker geweest om ofwel te verwijzen naar de definities uit de Gbm-richtlijn, ofwel de definities uit de Gbm-richtlijn ook aan te passen, als de nieuwe definities kennelijk beter zijn.
De richtlijn bevat enkele vage criteria, zoals 'geen onaanvaardbaar effect' en 'geen schadelijke uitwerking'. Deze begrippen worden echter uitgewerkt in bijlage VI bij de richtlijn, inhoudende de uniforme beginselen.[352] Deze bijlage maakt deel uit van de richtlijn en moet volgens art. 4 van de richtlijn worden toegepast. Er is hier dus geen sprake van een richtinggevend soft-lawdocument, maar van een juridisch bindende bijlage. De toepassing van de gegevens uit de bijlage laat wel enige ruimte aan de lidstaten, maar is toch behoorlijk gedetailleerd uitgewerkt. De bijlage omvat dan ook ruim vijftig pagina's.

Vertaalproblemen

De interpretatie van art. 8 lid 3 werd bemoeilijkt door taalversies die op verschillende manieren te interpreteren waren.[353] Het was niet helemaal duidelijk aan de hand van welke criteria een aanvraag voor het op de markt brengen van een generiek gewasbeschermingsmiddel moest worden beoordeeld.

Buitenwettelijke documenten

Er is een hele serie guidance documents opgesteld bij de Gbm-richtlijn.[354] Deze documenten zijn opgesteld door ambtenaren van de Commissie of door het Standing Committee on Plant Health. Deze documenten hebben geen basis in de richtlijn en hebben dan ook geen juridische status. Wel kunnen de lidstaten ze als uitgangspunt gebruiken bij de nationale uitvoering, maar dit biedt geen garantie voor het voorkomen van problemen met het Hof en de Commissie.

352 Van Rijswick & Vogelezang-Stoute 2008, p. 84.
353 Zaak C-306/98, *Monsanto*, r.o. 39-41.
354 Beschikbaar via <http://ec.europa.eu/food/plant/protection/resources/publications_en.htm#council>.

Gelet op het tamelijk technische karakter van de richtlijn kunnen guidance documents een grote steun zijn voor de lidstaten. Bij de herziening van de richtlijn zou wel bekeken moeten worden welke punten in de richtlijn zelf verhelderd moeten worden.

3.12.6 Conclusie

De grootste onduidelijkheden over de Gbm-richtlijn hebben te maken met het overgangsrecht. Daarover zijn de meeste prejudiciële vragen gesteld. Verder is het begrippenkader niet helemaal goed afgestemd met de verwante Biocidenrichtlijn. De afstemming met andere richtlijnen, bijvoorbeeld op het gebied van water, is niet op alle punten helder. Het is bijvoorbeeld niet altijd duidelijk welke richtlijn voorrang heeft.
Om de lange, vrij ingewikkelde en technische richtlijn te verhelderen, hebben de Commissie en het bevoegde comité een groot aantal guidance documents opgesteld. Deze documenten hebben echter geen basis in de richtlijn, waardoor hun juridische waarde beperkt is. Lidstaten kunnen er in ieder geval geen rechten aan ontlenen.
Dat er gewerkt wordt aan een nieuwe richtlijn en een verordening voor het op de markt brengen is mijns inziens een goede ontwikkeling. Sommige delen van de regelgeving omtrent gewasbeschermingsmiddelen lenen zich beter voor regulering via een verordening, om verschillen tussen de lidstaten zo veel mogelijk te voorkomen.

3.13 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk heb ik een tiental milieurichtlijnen onderzocht en bekeken welke elementen uit die richtlijnen leiden tot problemen bij de omzetting. Uit dit onderzoek is een aantal terugkerende problemen af te leiden. Deze problemen hangen met name samen met de volgende punten:
- de reikwijdte van de richtlijn of de begrenzing van de vrijheid van de lidstaten;
- onduidelijke definities;
- de samenhang met andere richtlijnen;
- het gebruik en de status van buitenwettelijke documenten;
- de status van grenswaarden;
- overgangsbepalingen;
- gebiedsaanwijzing;
- de inhoud van programmaverplichtingen;
- verschillen tussen de taalversies.

Daarnaast is er nog een restcategorie met problemen die niet goed in een van de bovenstaande categorieën te plaatsen zijn.

3.13.1 Reikwijdte richtlijn en vrijheid lidstaten

De grenzen aan de werkingssfeer van de richtlijnen vormen regelmatig een probleem. Het gaat hier zowel om het bepalen hoeveel vrijheid de lidstaten hebben bij de omzetting als om de reikwijdte van de bijlagen. In sommige richtlijnen zijn bijlagen opgenomen met drempelwaarden, aan de hand waarvan bepaald moet worden welke projecten onder de reikwijdte van de richtlijn vallen (bijvoorbeeld in de MER- en de IPPC-richtlijn). Zulke drempelwaarden zijn echter niet altijd eenduidig. Als bijvoorbeeld meerdere categorieën tegelijk van toepassing zijn, is niet altijd duidelijk of en hoe deze bij elkaar opgeteld moeten worden. Dit probleem speelde bij de IPPC-richtlijn. De Kaderrichtlijn Afvalstoffen bevat in een bijlage een lijst met categorieën afvalstoffen. Deze bijlage bevat echter een onbepaalde restcategorie, waardoor nog steeds ieder product een afvalstof kan zijn. Dit geeft dus geen zekerheid. In de nieuwe Afvalstoffenrichtlijn is deze bijlage dan ook geschrapt.
De Lozingenrichtlijn bevat in de zwarte lijst stoffen die in het geheel verboden moeten worden op Europees niveau, en in de grijze lijst stoffen waarvan de lidstaten het gebruik zo veel mogelijk moeten beperken. Zolang de Europese Commissie geen kwaliteitseisen voor water heeft vastgesteld met betrekking tot de stoffen van de zwarte lijst, moeten deze echter worden behandeld alsof zij op de grijze lijst staan. Voor die stoffen is het de verantwoordelijkheid van de lidstaten om maatregelenprogramma's en kwaliteitseisen voor water op te stellen. Het vaststellen van kwaliteitseisen, zowel door de Commissie als door de lidstaten, is enorm vertraagd. De Commissie is vervolgens inbreukprocedures gestart tegen de lidstaten, omdat zij niet goed met deze stoffen omgingen.[355] Dat lijkt niet geheel redelijk omdat niet volledig duidelijk was wat de lidstaten werden geacht te doen tijdens de overgangsperiode en de Commissie er ook niet in slaagde kwaliteitseisen vast te stellen. Om dan voor datzelfde feit tegen de lidstaten inbreukprocedures aan te spannen, lijkt mij wel erg streng.
De Nitraatrichtlijn bevat een bijlage met eisen aan de code van goede landbouwpraktijken. Sommige elementen hieruit lijken facultatief. Zij hoeven namelijk

355 Zaak C-285/96, *Commissie / Italië*; zaak C-384/97, *Commissie / Griekenland*; zaak C-152/98, *Commissie / Nederland*.

slechts te worden opgenomen indien zij relevant zijn. Volgens het Hof van Justitie moet echter aan de hand van objectieve criteria worden vastgesteld wat relevant is. Lidstaten mogen dus niet te snel onderdelen weglaten. Dit is een probleem dat vaker voorkomt: lidstaten lijken een bepaalde keuzevrijheid te hebben, maar het Hof vult dit concreet in.

De MER-richtlijn bevat een onduidelijkheid over de vraag wanneer de milieueffecten van een project beoordeeld moeten worden. Volgens het ene artikel moet elk project dat aanzienlijke milieueffecten kan hebben, aan een milieueffectbeoordeling worden onderworpen. Volgens het andere artikel mogen de lidstaten drempelwaarden of andere criteria gebruiken om te bepalen of van een aanzienlijk milieueffect sprake is. Nu bij het enkele gebruik van drempelwaarden echter geen rekening gehouden wordt met de plaatselijke omstandigheden en cumulatieve milieueffecten, is dat volgens het Hof onvoldoende en moeten ook de concrete omstandigheden bij de beoordeling worden betrokken. Dat volgt echter niet duidelijk uit de tekst van de richtlijn.

Over het algemeen lijken de lidstaten, wanneer er onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte van een richtlijn, de neiging te hebben deze beperkt uit te leggen. De Commissie daarentegen staat meestal een ruimere uitleg voor en krijgt daarin vaak gelijk van het Hof. Nu de mening van het Hof doorslaggevend is, zouden de lidstaten er goed aan doen zich hiervan rekenschap te geven en eerder uit te gaan van een ruime uitleg. Voor dit onderzoek is echter met name de vraag relevant of de oorzaak van dit probleem zit in de richtlijn of in de lidstaten. Mijns inziens is het zeker ten dele toe te schrijven aan de lidstaten, doordat inmiddels duidelijk moge zijn dat het om veroordelingen te voorkomen verstandig is een wat ruimere uitleg te hanteren. Aan de andere kant is het echter ook logisch dat lidstaten voor een beperkte uitleg kiezen als die verenigbaar is met de tekst van de richtlijn. Juist bij milieurichtlijnen leidt het hanteren van strengere regels immers vaak tot economisch nadeel voor eigen ondernemers. De Tweede Kamer heeft dan ook een voorkeur voor beperkte implementatie zonder zogenaamd nationale 'koppen'.[356] Dit probleem zou zo veel mogelijk opgelost moeten worden door meer duidelijkheid te verschaffen in de richtlijn zelf, en niet pas jaren later via jurisprudentie van het Hof.

Drempelwaarden zijn een aandachtspunt. Waar die gebruikt worden, hebben de lidstaten vaak de neiging om 'ontduikgedrag' te gaan vertonen. Ze proberen net onder de drempelwaarden te blijven door bijvoorbeeld projecten op te splitsen. Dit

356 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2008/09, 31 579, nr. 15, p. 3. Zie ook Krämer 2007, p. 70.

is begrijpelijk vanuit het oogpunt van de lidstaten, omdat het vaak handig is om kleine projecten buiten de werkingssfeer van richtlijnen te houden. Wel moet het invoeren van drempelwaarden zorgvuldig gebeuren. Daarbij moet bijvoorbeeld aandacht zijn voor cumulatie en wijzigingen. In de richtlijn moet worden geregeld of alle wijzigingen onder de richtlijn vallen of alleen omvangrijke wijzigingen, welke rol drempelwaarden spelen bij het bepalen of een wijziging omvangrijk is, of verschillende categorieën installaties of vermogens bij elkaar opgeteld moeten worden etc.

3.13.2 Definities

Het probleem van onduidelijke definities in Europese milieurichtlijnen is evident. Dit heeft verschillende oorzaken. Ten eerste kan het compromiskarakter van veel Europese wetgeving tot onduidelijkheid leiden. Ten tweede zijn sommige definities overgenomen uit internationale verdragen waaraan de EG en de lidstaten gebonden zijn. In dat geval is er nauwelijks vrijheid om af te wijken als de definitie onduidelijk is. Ten derde worden in richtlijnen op hetzelfde terrein niet altijd gelijkluidende definities gebruikt, wat lastig kan zijn in het nationale recht.
Als een definitie onduidelijk is, geeft dit met name in de eerste jaren problemen. Later worden begrippen meestal nader ingevuld door het Hof of in guidance documents van de Commissie. Verschillen in uitleg tussen de lidstaten staan in de weg aan een level playing field.
Als er een compromis wordt gesloten over een definitie resulteert dit vaak in een onduidelijke tekst. Lidstaten stemmen daarmee in omdat ze die definitie elk naar hun eigen voorkeur kunnen interpreteren. Dit is echter vrij naïef, omdat de uiteindelijke interpretatie zo bij het Hof komt te liggen. De kans is groot dat dan na enkele jaren blijkt dat een begrip ruimer is dan de lidstaten verwacht hadden. Lidstaten zijn dus beter af als zij vooraf duidelijkheid hebben over een definitie en daar bewust mee instemmen. Het lukt echter vaak niet om over een duidelijke definitie overeenstemming te bereiken.
Naast het feit dat kernbegrippen soms niet gedefinieerd zijn of de definitie weinig helderheid verschaft, is een ander probleem dat begrippen in verschillende richtlijnen niet altijd dezelfde betekenis hebben. Als dat duidelijk blijkt door het gebruik van een verschillende definitie is dat vervelend voor de lidstaten, met name als zij beide richtlijnen willen integreren in één nationale wet, maar het is niet onmogelijk om hiermee om te gaan. Moeilijker wordt het echter als het gaat om een begrip dat niet (in beide richtlijnen) gedefinieerd is. Dan is namelijk niet duidelijk of aangesloten kan worden bij de betekenis uit de andere richtlijn, zoals die blijkt uit een

definitie of inmiddels in jurisprudentie is uitgekristalliseerd. De jurisprudentie van het Hof is op dit punt ook weinig behulpzaam. Waar voor de uitleg van het begrip 'project' in de Habitatrichtlijn mag worden aangesloten bij de betekenis uit de MER-richtlijn (*Kokkelvisserij*), heeft het begrip 'verwijdering van afvalstoffen' in de MER-richtlijn volgens het Hof juist een autonome betekenis en kan niet worden aangesloten bij de betekenis uit de Kaderrichtlijn Afvalstoffen.[357] Een reden voor dit onderscheid is mogelijk te vinden in de aanpassingen van deze richtlijnen, waarbij in de Afvalstoffenrichtlijn het begrip expliciet ingeperkt is, terwijl hieraan bij de MER-richtlijn geen aandacht is besteed. Het feit dat het Hof spreekt van een 'autonome betekenis' lijkt echter te suggereren dat ook voor deze wijzigingen niet mocht worden aangesloten bij de betekenis uit de Afvalstoffenrichtlijn. Dit betekent dat het voorlopig nog niet duidelijk is of en wanneer voor de betekenis van een begrip kan worden aangesloten bij een definitie uit een andere richtlijn en dat nationale rechters dus steeds prejudiciële vragen zullen moeten stellen als zij op een dergelijk probleem stuiten.

Bij het gebruik van kernbegrippen moet de Europese wetgever steeds goed nadenken over de definitie en controleren of het begrip al in oudere wetgeving wordt gebruikt. In dat geval moet bij voorkeur dezelfde definitie worden gebruikt en anders moet duidelijk gemaakt worden waarom en in hoeverre de betekenis afwijkt. Bij ongedefinieerde begrippen heeft het mijns inziens de voorkeur om altijd aan te sluiten bij de betekenis van het begrip in andere wetgeving, tenzij er zeer zwaarwegende redenen zijn om hiervan af te wijken. Dit mag bovendien eigenlijk alleen gelden voor bestaande wetgeving, omdat dit probleem in nieuwe wetgeving sowieso voorkomen zou moeten worden.

De laatste tijd komt het probleem van slechte afstemming steeds minder vaak voor, doordat richtlijnen geïntegreerd worden of er verwezen wordt naar definities uit andere richtlijnen. Het probleem met onduidelijke definities blijft echter bestaan, ook al worden bestaande problemen zo veel mogelijk opgelost bij het moderniseren van richtlijnen.

3.13.3 Samenhang met andere richtlijnen

Het is zelden zo dat een onderwerp of milieuprobleem op Europees niveau door slechts één richtlijn geregeld wordt. Vaak zijn meerdere richtlijnen van belang, die elkaar aanvullen of soms overlappen. In dergelijke gevallen is het in de eerste

357 Zaak C-486/04, *Commissie / Italië* en Beijen 2007a.

plaats van belang dat hetzelfde begrippenkader wordt gebruikt (zie hierover ook paragraaf 3.13.2). In de tweede plaats is van belang dat de verhouding tussen de richtlijnen duidelijk is. Als richtlijnen concurrerende bepalingen bevatten, moet helder zijn welke bepaling voorrang heeft. Helaas is dit niet altijd het geval. De Gbm-richtlijn bijvoorbeeld bepaalt dat die richtlijn van toepassing is onverminderd bepaalde andere richtlijnen, maar sommige van die richtlijnen bevatten een zelfde bepaling ten opzichte van de Gbm-richtlijn. Dat geeft dus nog steeds geen duidelijkheid. Bij de Nitraatrichtlijn ziet het Hof van Justitie deze als het exclusieve kader voor de bescherming van water tegen verontreiniging door meststoffen, met voorrang boven de Richtlijn Aquatisch Milieu en de Grondwaterrichtlijn. Hoewel de richtlijn hiervoor geen aanwijzingen bevat en er op deze conclusie wel wat af te dingen is, besluit het Hof uiteindelijk hoe het is en moeten de lidstaten het daarmee doen. Dit is echter geen uitspraak geweest die de lidstaten hadden kunnen voorzien, zodat hierdoor ontstane implementatieproblemen hun niet echt toe te rekenen zijn.
De betekenis van het begrip 'lozing' is in de Nitraatrichtlijn ruimer dan in de Richtlijn Aquatisch Milieu. Dit blijkt niet uit de definities (want lozing wordt niet gedefinieerd in de Nitraatrichtlijn), maar wel uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Een ander voorbeeld van gebrekkige afstemming is de verhouding tussen de Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Op grond van de KRW moeten lidstaten ervoor zorgen dat water zo schoon mogelijk wordt. Dit kan echter negatieve gevolgen hebben voor ter plekke levende dieren, omdat daarmee een deel van hun voedsel verdwijnt. Het naleven van de ene richtlijn kan dan tegelijkertijd een schending van de andere richtlijn vormen.

3.13.4 Buitenwettelijke documenten

De Commissie maakt steeds vaker gebruik van guidance documents of vergelijkbare documenten onder een andere naam. Dit zijn documenten die worden opgesteld ter verheldering van een (bepaald artikel uit een) richtlijn. Over het algemeen bevat de richtlijn geen grond voor dergelijke documenten. Alleen bij de BREF's op basis van de IPPC-richtlijn is dit anders; die zijn, al is het in zeer algemene bewoordingen, wel degelijk voorzien in de richtlijn zelf. De documenten worden veelal opgesteld door de Commissie, maar hierbij worden ook comitologiecomités ingeschakeld en in het geval van de BREF's zelfs een speciaal instituut. Het bezwaar tegen het gebruik van deze documenten, met name als zij door de Commissie worden opgesteld, is dat democratische controle ontbreekt. In de comités zijn in principe vertegenwoordigers van alle lidstaten aanwezig, maar bij Commis-

siedocumenten is niet gegarandeerd dat alle lidstaten betrokken worden bij het opstellen. Zeker waar het niet slechts om technische zaken gaat (die bovendien vaak aan comités worden overgelaten), maar om de uitleg van de richtlijnbepalingen zelf, bestaat daardoor de kans dat de Commissie dit doet in het licht van haar oorspronkelijke voorstel en onvoldoende rekening houdt met wijzigingen die op verzoek van de Raad of het Europees Parlement zijn aangebracht.
Een tweede probleem met deze documenten is dat zij slechts de visie van de Commissie weergeven (en zelfs dat is niet gegarandeerd als het om een ambtelijk document gaat), maar in elk geval niet bindend zijn voor het Hof. In de praktijk hebben zij echter wel invloed. Lidstaten doen er immers goed aan de interpretaties uit deze documenten te volgen als zij inbreukprocedures willen voorkomen. De kans dat de Commissie een inbreukprocedure start is namelijk vrij klein als lidstaten in lijn met deze documenten handelen. Het Hof van Justitie kan in de praktijk dus eigenlijk alleen controle uitoefenen op de inhoud van deze documenten als lidstaten ermee in strijd handelen of als nationale rechters een vraag voorleggen over de uitleg van een richtlijn. Het komt overigens niet vaak voor dat het Hof in zijn rechtspraak expliciet naar zulke documenten verwijst. Meestal volgt het gewoon zijn eigen redenering zonder de documenten te noemen. Sporadisch komen verwijzingen naar deze documenten echter wel voor.[358] Het is een kwestie van afwachten hoe het Hof in de toekomst met deze documenten om zal gaan. De vraag is wel of er een alternatief is voor het gebruik van deze documenten. In de praktijk blijken zij namelijk een zeer goed hulpmiddel te zijn voor de lidstaten. Een mogelijkheid zou kunnen zijn om de teksten van de richtlijnen zelf verder uit te werken, maar dan is het dikwijls moeilijk om overeenstemming te bereiken met alle betrokken onderhandelingspartijen. Bovendien is het in de wetgevingsfase vaak lastig om alle gevolgen en moeilijkheden precies te voorzien. Wat dat betreft kan een latere uitwerking van of toelichting op de richtlijn dus geen kwaad en is het handig als hiervoor niet de gehele wetgevingsprocedure doorlopen hoeft te worden, maar een verklarend document via een meer laagdrempelige weg kan worden vastgesteld.

3.13.5 Status van grenswaarden

Bij de luchtkwaliteitsrichtlijnen is een belangrijk probleem dat niet uit de richtlijn blijkt wat de gevolgen zijn van een overschrijding van de grenswaarden. Er is

358 Zaak C-342/05, *Commissie / Finland*, r.o. 29.

sprake van een schending van de richtlijn en deze zal moeten worden verholpen. Het is echter onduidelijk of op dat moment vergunningen voor nieuwe activiteiten moeten worden geweigerd of dat bijvoorbeeld volstaan kan worden met een actieplan waardoor op termijn de luchtkwaliteit weer in overeenstemming met de grenswaarden wordt gebracht. Voor de NEC-richtlijn geldt hetzelfde, zij het dat daarin emissieplafonds als instrument worden gebruikt in plaats van grenswaarden. Ook hierbij is echter onduidelijk wat de lidstaat moet doen bij een overschrijding van het plafond. Door deze onzekerheid komt de juiste uitvoering van de richtlijnen in gevaar. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft hierover inmiddels prejudiciële vragen gesteld.[359]
De Kaderrichtlijn Water geeft in art. 11 lid 5 concreet aan wat de lidstaten moeten doen als de milieudoelstellingen voor een waterlichaam waarschijnlijk niet bereikt worden. Zij moeten bijvoorbeeld vergunningen herzien. Dit geeft de lidstaten meer duidelijkheid en zou in andere richtlijnen ook aangegeven moeten worden.
Bij de overschrijding van waterkwaliteitseisen, bijvoorbeeld bij de Zwemwaterrichtlijn, lijkt de Commissie eerder geneigd om een inbreukprocedure te starten dan op het terrein van luchtkwaliteit. Een reden voor dit verschil heb ik niet kunnen ontdekken.

3.13.6 Overgangsrecht

De toepassing van richtlijnen in overgangssituaties heeft veelvuldig aanleiding gegeven tot problemen. Richtlijnen bevatten implementatietermijnen van gemiddeld anderhalf tot twee jaar. Onduidelijkheden ontstaan wanneer lidstaten een richtlijn te laat omzetten, met name wanneer het gaat om bepalingen over langer durende processen. Het is dan niet altijd duidelijk vanaf welk moment de richtlijn moet worden toegepast. Dit speelde bijvoorbeeld bij de MER-richtlijn: welke wetgeving moet worden toegepast als een aanvraag al aanhangig is wanneer de omzettingswetgeving in werking treedt of de implementatietermijn verloopt? Daarnaast zijn de bepalingen over de vervanging van een bepaling niet altijd duidelijk. Toen art. 4 lid 4 Vogelrichtlijn vervangen werd door art. 6 lid 2-4 Habitatrichtlijn was bijvoorbeeld niet duidelijk of dit ook moest gelden voor ten onrechte niet-aangewezen vogelgebieden. In de Gbm-richtlijn zijn de overgangsbepalingen vooral erg lang en ingewikkeld en kwam bovendien de vraag op of de overgangsbepalingen uit de verwante Biocidenrichtlijn, die net wat anders gefor-

359 Gevoegde zaken C-165/09, C-166/09 en C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu e.a.*.

muleerd waren, hetzelfde betekenden. Volgens het Hof is dat laatste inderdaad het geval. Hier is mijns inziens dan in elk geval sprake van slordig wetgeven. Als geen afwijking beoogd is, zou het veel duidelijker zijn om letterlijk dezelfde formulering te gebruiken. Afwijking daarvan kan alleen maar twijfels oproepen.

3.13.7 Gebiedsaanwijzing

Gebiedsaanwijzing heeft een rol gespeeld in jurisprudentie over verschillende richtlijnen. Hierbij is in veel gevallen wel duidelijk welke gebieden aangewezen zouden moeten worden. Het probleem lijkt vaak dan ook meer te zitten in onwil bij de lidstaten: de aanwijzing van een gebied leidt meestal tot een beperking van de gebruiksmogelijkheden, waardoor lidstaten hiermee terughoudend zijn. In de Vogelrichtlijn was nog niet direct duidelijk dat de aanwijzing alleen op ornithologische criteria gebaseerd mocht zijn, maar in latere richtlijnen is dit vaak beter geregeld. Een uitzonderlijk geval waar het gaat om de toepassing van de richtlijn op beperkte gebieden is overigens de Zwemwaterrichtlijn. Uit de definitie van 'zwemwater' volgt dat elk water waarin baden uitdrukkelijk is toegestaan of waarin baden niet is verboden en gewoonlijk door een groot aantal baders wordt beoefend, zwemwater is. Een aanwijzing is hiervoor niet vereist. De richtlijn is in deze gebieden van toepassing. Deze methode voorkomt dat er problemen rondom de aanwijzing ontstaan, maar garandeert niet dat de richtlijn daadwerkelijk in alle badzones wordt toegepast. Daarvoor is immers nog steeds een inventarisatie van zwemwateren nodig, waarbij fouten kunnen worden gemaakt.

3.13.8 Programmaverplichtingen

Ook omtrent programmaverplichtingen uit diverse richtlijnen (met name op het gebied van water en afval) zijn veel inbreukprocedures gevoerd.[360] Deels gaat het hierbij om procedures vanwege het in het geheel niet nakomen van een dergelijke

360 Zaak C-274/98, *Commissie / Spanje*; zaak C-69/99, *Commissie / Verenigd Koninkrijk*; zaak C-127/99, *Commissie / Italië*; zaak C-161/00, *Commissie / Duitsland*; zaak C-266/00, *Commissie / Luxemburg*; zaak C-322/00, *Commissie / Nederland*; zaak C-396/01, *Commissie / Ierland*; zaak C-221/03, *Commissie / België*, alle over de Nitraatrichtlijn. Bijvoorbeeld zaak C-285/96, *Commissie / Italië*; zaak C-384/97, *Commissie / Griekenland*; zaak C-152/98, *Commissie / Nederland*, alle over Richtlijn 76/464. Zaak C-33/90, *Commissie / Italië*; zaak C-45/91, *Commissie / Griekenland*; zaak C-292/99, *Commissie / Frankrijk*; zaak C-466/99, *Commissie / Italië*; zaak C-35/00, *Commissie / Verenigd Koninkrijk*, alle over de Afvalstoffenrichtlijn.

verplichting. In een dergelijk geval ligt de fout duidelijk bij nalatigheid van de lidstaat. Voor een ander deel wordt echter geprocedeerd over de inhoudelijke eisen die aan zulke programma's worden gesteld en blijken lidstaten daar niet aan te voldoen. In deze gevallen is de richtlijn vaak niet erg duidelijk en worden de eisen pas in de jurisprudentie verder uitgewerkt. Het gaat dan om toepassing op het gehele grondgebied of slechts op bepaalde gebieden, de concreetheid van de inhoud etc. Voorbeelden hiervan zijn de Nitraatrichtlijn met de actieprogramma's voor kwetsbare zones en de codes voor goede landbouwpraktijken, de afvalbeheersplannen op grond van de Afvalstoffenrichtlijn en de programma's op grond van de Richtlijn Aquatisch Milieu. Op dit punt zouden richtlijnen beter uitgewerkt moeten worden, of zou de Commissie juist meer vrijheid aan de lidstaten moeten laten, maar dan ook niet gaan procederen over incomplete programma's.

3.13.9 Vertalingen

Door het gebruik van 23 verschillende talen in de Europese Unie is de kans groot dat er kleine verschillen ontstaan tussen de taalversies. Het Hof geeft aan dat de verschillende versies gelijkelijk authentiek zijn en dat ook andere taalversies in acht moeten worden genomen bij de interpretatie. Dit geeft praktische problemen, omdat gebruikers in eerste instantie meestal niet naar andere taalversies zullen kijken. Pas als ze twijfels hebben bij een formulering pakken ze er misschien een andere taalversie naast. Het raadplegen van andere taalversies blijft bovendien beperkt tot de talen die men voldoende machtig is. Nederlanders zullen dus vaak naar het Engels en eventueel naar het Frans of Duits kijken, maar talen als het Grieks of het Hongaars zullen niet vaak geraadpleegd worden.
Als er verschillen blijken te bestaan tussen de taalversies, kan dit betekenen dat een bepaling in de lidstaat waar de formulering afwijkt, anders geïnterpreteerd moet worden dan wat er staat. Dat komt de rechtszekerheid niet ten goede en de rechtsgelijkheid evenmin, omdat de kans op onjuiste toepassing erg groot wordt. Vaak zullen dergelijke verschillen namelijk pas laat of helemaal niet ontdekt worden en is niet iedereen ervan op de hoogte.

3.13.10 Overig

Naast problemen uit de bovengenoemde categorieën, heb ik ook een aantal problemen gesignaleerd die moeilijk in deze groepen in te passen zijn. Deze problemen zijn minder structureel van aard, maar zouden wel aandacht moeten krijgen bij de herziening van richtlijnen en het ontwerp van nieuwe richtlijnen.

Middelvoorschriften

De Nitraatrichtlijn bevat een verplichting om gebruiksnormen voor nitraat vast te stellen, terwijl een aantal lidstaten werkte met verliesnormen en daar graag aan wilde vasthouden. Dit werd niet geaccepteerd door de Commissie en het Hof, aangezien de richtlijn daar geen mogelijkheden voor bood. Mogelijk had tijdens de totstandkoming van de richtlijn meer aandacht besteed moeten worden aan deze onmogelijkheid en zijn lidstaten zich onvoldoende bewust geweest van de gevolgen van de richtlijn voor hun bestaande praktijk. Het is echter ook niet uit te sluiten dat zij zich hier wel degelijk van bewust waren, maar gewoon wilden afwachten hoe lang ze hun oude systeem konden handhaven. In ieder geval lijkt hier iets mis te zijn gegaan tijdens de onderhandelingen. Als voor bepaalde lidstaten het gebruik van verliesnormen zo belangrijk was, hadden zij hier hoger op moeten inzetten en niet moeten instemmen met de uiteindelijke tekst van de richtlijn. Dit probleem lijkt ten minste ten dele toe te schrijven te zijn aan de lidstaten. De lidstaten zouden op dit punt meer vrijheid kunnen krijgen door in richtlijnen geen middelvoorschriften (zoals het hanteren van gebruiksnormen) op te nemen, maar slechts een resultaatsverplichting.

Strikte voorschriften

Het gebruik van grenswaarden kan tot problemen leiden als deze waarden erg streng zijn vastgesteld, terwijl de lidstaten onvoldoende mogelijkheden hebben om maatregelen te nemen om aan deze waarden te voldoen. Dit geldt bijvoorbeeld bij luchtkwaliteit, maar ook bij water en bestrijdingsmiddelen. Bij het gebruik van grenswaarden is het dus van belang dat de Europese Unie ook voorziet in flankerend beleid, zoals het voorschrijven van roetfilters. De lidstaten mogen dergelijke maatregelen immers niet zelf nemen om de interne markt niet te verstoren, maar kunnen zonder dergelijke maatregelen vaak niet of nauwelijks aan de grenswaarden voldoen.[361] Hier ligt een verantwoordelijkheid voor de Europese instellingen om de uitvoering door de lidstaten daadwerkelijk mogelijk te maken.
De Vogelrichtlijn bevat op het gebied van de soortenbescherming bepalingen die nauwelijks uitvoerbaar zijn doordat ze te streng geformuleerd zijn en nauwelijks uitzonderingsmogelijkheden bevatten. De Habitatrichtlijn is op dit punt deels een vooruitgang, maar niet helemaal. Bij soortenbescherming zijn de meeste handelin-

361 Zie VROM-Raad 2008, p. 82-83.

gen slechts verboden als zij opzettelijk gebeuren, maar op één punt ontbreekt dat woordje en zijn ook onopzettelijke handelingen die schade toebrengen verboden. Ook deze verplichting is moeilijk uitvoerbaar. Daarnaast zijn de uitzonderingsmogelijkheden ruimer dan in de Vogelrichtlijn, maar is het bestaan van een gunstige staat van instandhouding wel een voorwaarde voor het mogen maken van uitzonderingen. Dit beperkt de mogelijkheden enorm. Hierdoor interpreteren de Commissie en het Hof deze bepaling ruimer, waardoor uitzonderingen ook mogelijk zijn als de ongunstige staat van instandhouding niet verder verslechtert of het bereiken van een gunstige staat niet verder wordt vertraagd. De tekst van de richtlijn biedt echter geen aanknopingspunten voor deze interpretatie. Mijns inziens is de richtlijn op dit punt dus te streng geformuleerd en zou die eigenlijk gewijzigd moeten worden. In de Vogel- en de Habitatrichtlijn is de plicht om de natuur niet te laten verslechteren te absoluut geformuleerd. Doordat geen rekening is gehouden met natuurlijke schommelingen in populaties en veranderingen ten gevolge van bijvoorbeeld klimaatverandering is deze verplichting ook niet altijd na te komen.

3.13.11 Verbeteringen

Naast de bovengenoemde problemen is er ook vooruitgang te zien. Er wordt bijvoorbeeld de laatste jaren minder gebruik gemaakt van wijzigingsrichtlijnen. In plaats daarvan is een aantal belangrijke richtlijnen, met name op het gebied van afval en water, ingetrokken en vervangen door een geconsolideerde nieuwe versie. In ieder geval verbetert dit de toegankelijkheid en overzichtelijkheid van de richtlijnen. Daarnaast wordt ook steeds vaker verwezen naar definities in andere richtlijnen. Tot nu toe gebeurt dit met name sectoraal, bijvoorbeeld tussen de verschillende waterrichtlijnen, of tussen de luchtkwaliteitsrichtlijnen. Bij luchtkwaliteit is dit logisch, omdat het daar om een kaderrichtlijn en dochterrichtlijnen gaat. Bij water zijn het echter meer losstaande richtlijnen. Hoewel dit zeker een verbetering is, zou deze afstemming mijns inziens echter nog verder moeten worden doorgevoerd, ook tussen de verschillende sectoren. Hierbij zou het niet alleen moeten gaan om het vaststellen van definities voor kernbegrippen zoals ‘inrichting’, maar zouden ook procedurele bepalingen over bijvoorbeeld rapportage en monitoring moeten worden geüniformeerd. Dit is echter een behoorlijk ambitieuze doelstelling die waarschijnlijk op veel weerstand zal stuiten en bovendien een vrij ingewikkelde herziening van de bestaande milieurichtlijnen zou vergen.

4 Implementatieproblemen in de lidstaten nader onderzocht

4.1 Inleiding

Voor dit hoofdstuk heb ik getoetst of de problemen met richtlijnen die ik in hoofdstuk 3 geconstateerd heb, in de lidstaten ook daadwerkelijk een belemmering zijn voor de omzetting. In dat kader heb ik onderzoek gedaan naar de situatie in drie lidstaten, namelijk Nederland, Duitsland en Denemarken. Zoals reeds in hoofdstuk 1 is aangegeven, is voor deze landen gekozen omdat zij erom bekend staan veel belang te hechten aan milieubescherming en bovendien al jarenlange ervaring hebben met milieuwetgeving. Daardoor kunnen echter ook problemen ontstaan met de inpassing van nieuwe richtlijnen in bestaande wetgeving. Zuidelijke lidstaten zijn bewust buiten beschouwing gelaten omdat daar over het algemeen wat minder aandacht lijkt te zijn voor milieubescherming, waardoor de oorzaak van omzettingsproblemen mogelijk eerder op nationaal niveau gezocht moet worden. Ook de in 2004 en 2007 toegetreden lidstaten zijn buiten beschouwing gelaten, gezien hun nog beperkte ervaring met het Europese milieurecht en het feit dat zij weinig 'eigen' milieuwetgeving hebben, waardoor een andere situatie ontstaat. Bovendien ligt de nadruk daar meer op economische ontwikkeling dan op milieubescherming.[1]
Dit hoofdstuk is gebaseerd op interviews met experts op het gebied van het milieurecht in de drie landen, literatuuronderzoek en jurisprudentie.
In paragraaf 4.2, 4.3 en 4.4 komen achtereenvolgens Denemarken, Duitsland en Nederland aan de orde. Daarbij geef ik per land een korte inleiding over de staatsinrichting, het milieurecht en de manier van implementeren. Verder geef ik weer welke problemen met de omzetting naar voren komen uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie en uit de interviews met een aantal experts. Alle opmerkingen van de geïnterviewden zijn op strikt persoonlijke titel gemaakt. Hoewel de inleiding over het Nederlandse rechtssysteem voor Nederlandse lezers waarschijnlijk weinig nieuws zal brengen, heb ik deze volledigheidshalve toch opgenomen. Hierdoor zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de drie onderzochte landen sneller te overzien. Bovendien is een vertaling van dit hoofdstuk ook voorgelegd aan de

1 Beunderman 2009, p. 10.

personen die ik in Denemarken en Duitsland heb geïnterviewd, ter controle van hun uitspraken. Voor hen was de inleiding over Nederland een waardevolle toevoeging. De inleidende paragrafen over Nederland zijn voor de goed ingevoerde lezer echter naar believen over te slaan.
Ik rond af in paragraaf 4.5 met de belangrijkste conclusies uit dit hoofdstuk.

4.2 DENEMARKEN[2]

4.2.1 Staatsinrichting en organisatie milieurecht

Denemarken is een parlementaire democratie. Door het meerpartijenstelsel is altijd een coalitieregering nodig. In tegenstelling tot in Nederland heeft deze coalitie over het algemeen geen meerderheid in het parlement.[3] Hierdoor heeft de oppositie een behoorlijke macht om ook eigen plannen doorgevoerd te krijgen. Zij kan de regering immers op ieder moment wegsturen. In de jaren tachtig bestond de oppositie voor een groot deel uit linkse en groene partijen. Deze 'groene meerderheid' kon veel invloed uitoefenen op het milieubeleid. Dit was grotendeels gebaseerd op voorstellen uit het Committee on the Environment and Regional Planning van het parlement. Een nadeel van initiatieven voor milieubeleid die afkomstig zijn uit het parlement en niet van een ministerie is dat een overkoepelende gedachte achter het beleid ontbreekt. Hierdoor ontstaat snel gefragmenteerde wetgeving.[4]
Het Deense parlement (Folketing) bestaat uit één kamer van 179 leden. Het wordt goed geïnformeerd over voorstellen voor nieuwe richtlijnen en heeft een Europa Comité met behoorlijk veel macht.[5] Er vinden ook daadwerkelijk discussies plaats in dit Europa Comité en in het Comité voor milieuzaken over nieuwe voorstellen, maar daarin gaat de aandacht soms meer uit naar details uit de regeling dan naar de opzet van de regeling zelf.[6] Wat dat betreft maken ze dus niet altijd voldoende gebruik van hun mogelijkheden. Een belangrijke beïnvloedingsmogelijkheid is dat

2 Voor deze paragraaf is gebruik gemaakt van Andersen 1997, Basse 1999, Pagh 1999, Olsen 2002, <www.denmark.dk> en <www.mim.dk> (website Deens Ministerie van Milieu). In deze paragraaf gebruik ik Engelse benamingen voor de verschillende Deense organisaties, omdat de Deense termen voor Nederlanders moeilijk te begrijpen zijn en op regeringswebsites wel Engelse, maar geen Nederlandse benamingen te vinden zijn. De Engelse termen zijn dus officiëler dan een eigen vertaling in het Nederlands zou zijn.
3 Zie hierover bijvoorbeeld Van den Brink 2004, p. 193-194.
4 Andersen 1997, p. 251.
5 Van den Brink 2004, p. 198-210.
6 Interview Pagh.

ze het mandaat van ministers en hoge ambtenaren in Raadsonderhandelingen kunnen vaststellen.[7] Doordat de besluitvorming in de EU tegenwoordig meestal gebeurt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, heeft het Comité wel macht verloren, omdat Denemarken slechts een klein stemgewicht heeft. Bij besluitvorming met unanimiteit is het veel invloedrijker, want dan kan het besluiten daadwerkelijk tegenhouden door het mandaat van de minister te beperken. De controle op de naleving van het mandaat is, met name bij besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid, moeilijk omdat de vergaderingen van de Raad besloten zijn. Als een besluit tegen de wil van het Europa Comité toch tot stand komt, is het dus niet duidelijk of de Deense minister is overstemd door de andere lidstaten of toch is afgeweken van zijn mandaat.
Naast inspraak door het parlement bestaat in Denemarken ook voor particulieren de mogelijkheid om hun mening te geven tijdens hoorzittingen over belangrijke richtlijnvoorstellen, zodat ook het publiek een inspraakmogelijkheid heeft. Deze mogelijkheid wordt echter in de praktijk met name gebruikt door bedrijven en belangenorganisaties; gewone particulieren doen dit zelden.[8]

Op centraal niveau speelt een aantal ministeries een rol in het milieurecht. Het belangrijkst is het Ministry of the Environment, maar daarnaast zijn ook het Ministry of Climate and Energy, het Ministry of Transport en het Ministry of Food, Agriculture and Fisheries van belang voor het milieurecht. Die ministeries gaan over sectoraal beleid dat ook van invloed kan zijn op het milieu.
Het Ministry of the Environment bestaat uit:
- centraal departement;
- vier agentschappen:
  - o het Environmental Protection Agency (hierna: EPA);
  - o het Forest and Nature Agency;
  - o het Agency for Spatial and Environmental Planning;
  - o de National Survey and Cadastre;
- drie Boards of Appeal:
  - o Environmental Board of Appeal (hierna: EBA);
  - o Nature Protection Board of Appeal;
  - o Energy Board of Appeal;
- zeven onafhankelijke Environment Centres, verspreid door het land.

7 Andersen 1997, p. 275-276.
8 Interview Pagh.

De inhoudelijke kennis bevindt zich voornamelijk in de agentschappen, terwijl het departement vooral zorg draagt voor internationale en interministeriële afstemming.
De structuur van de decentrale organen is onlangs grondig hervormd. Er bestonden veertien counties en 271 gemeenten. Sinds 2007 zijn de counties echter vervangen door vijf veel grotere regio's en ook de gemeenten werden sterk vergroot. In plaats van 271 zijn er nu nog slechts 98 gemeenten.
Groenland en de Faeröer eilanden behoren wel tot het Koninkrijk Denemarken, maar het communautaire recht is daar niet van toepassing. Deze gebieden hebben hun eigen milieuwetgeving.
De uitvoering van milieubeleid wordt grotendeels overgelaten aan decentrale overheden; de gemeenten hebben vrij veel autonomie en voldoende eigen inkomsten door lokale belastingen.
Zij verstrekken bijvoorbeeld milieuvergunningen en controleren de naleving. De bevoegdheid voor IPPC-inrichtingen en voor de monitoring van de milieukwaliteit is in 2007 overgegaan van de regio's naar de Environment Centers.[9] Decentrale overheden hebben veel eigen verantwoordelijkheden, maar de centrale overheid kan wel richtlijnen doen uitgaan die zij in acht moeten nemen.

4.2.2 Ontwikkeling milieurecht in Denemarken

Rond 1880 werd de eerste wetgeving over industriële installaties vastgesteld. In de eerste helft van de 20ste eeuw volgde waterwetgeving. In de jaren zeventig werd het Ministry of the Environment opgericht en volgde meer milieuwetgeving. Voorbeelden hiervan zijn de Hazardous Waste Act, de Chemical Substances Act, de Environmental Protection Act (met een integrale milieuvergunning, naar Zweeds voorbeeld) en de Planning Act.
In de jaren negentig is besloten het aantal milieuwetten wat terug te dringen en zijn enkele wetten samengevoegd. De belangrijkste wetten zijn nu de Environmental Protection Act, de Planning Act, de Nature Protection Act en de Contaminated Soil Act. Op het gebied van water zijn bovendien de Water Supply Act, de Water Course Act en de Marine Protection Act van toepassing. Daarnaast zijn de Environmental Goal Act (een implementatie van de Kaderrichtlijn Water, art. 4 lid 1 en 2 Vogelrichtlijn en art. 6 lid 1 Habitatrichtlijn), de Act on Animal Husbandry (met een vergunningstelsel voor veehouderijen) en de Environmental Damage Act

9 Bohne 2008, p. 22.

(gedeeltelijke implementatie van de Richtlijn Milieuaansprakelijkheid) van belang. De wetten zelf zijn grotendeels kaderwetten en bevatten vaak de bevoegdheid voor de Minister van Milieu om nadere regels te stellen via lagere wetgeving in de vorm van statutory orders, circulaires, plannen, richtlijnen etc. Ook voor de omzetting van richtlijnen worden deze mogelijkheden vaak gebruikt.
De Environmental Protection Act kent een vergunningstelsel. Met name industriële activiteiten vallen onder dit stelsel; voor kleinere commerciële of agrarische bedrijven is een milieuvergunning meestal niet verplicht. Wel vallen veehouderijen onder de Act on Animal Husbandry, die ook een vergunningsregime kent. Het besluit waarin wordt bepaald voor welke soorten bedrijven een milieuvergunning vereist is, wordt steeds verder ingeperkt. Voor bedrijven die buiten het vergunningstelsel vallen, zijn vaak algemene regels van toepassing. Lokale overheden en de Environment Centers zijn verantwoordelijk voor de verlening van milieuvergunningen. Hun vrijheid is echter beperkt door de algemene bepalingen uit de Environmental Protection Act en door het feit dat zij alle soorten vervuiling door een bedrijf in aanmerking moeten nemen bij de beslissing over een milieuvergunning.[10]
Denemarken kent geen equivalent van de Algemene wet bestuursrecht. Wel is er een aantal wetten dat bepaalde procedurele zaken regelt en gelden er ongeschreven algemene beginselen. Verder zijn specifieke procedurele bepalingen vaak opgenomen in wetten zoals de Environmental Protection Act, en gelden zij dan ook alleen voor die wet.

4.2.3 Implementatie

Denemarken staat bekend als een gezagsgetrouwe lidstaat met bijzondere aandacht voor het milieu. In de jurisprudentie van het Hof van Justitie zijn dan ook nauwelijks milieuzaken te vinden waarbij Denemarken is betrokken. Zowel inbreukprocedures als prejudiciële verwijzingen zijn zeer zeldzaam.[11] In slechts één zaak is Denemarken veroordeeld vanwege de niet-nakoming van een milieurichtlijn, in casu de Zwemwaterrichtlijn.[12] Toch waren de Denen die ik geïnterviewd heb zonder uitzondering bijzonder kritisch over de Deense implementatie van milieu-

10 Olsen 2002, p. 106.
11 Zie hierover Pagh 1999, p. 302. Ook na 1999 is het aantal milieuzaken waarbij Denemarken betrokken was zeer beperkt gebleven en gaat het grotendeels om de verhouding met vrijhandel.
12 Zaak C-226/01, *Commissie / Denemarken (zwemwater)*.

richtlijnen. Daarbij worden meer fouten gemaakt dan op basis van de jurisprudentie verwacht kan worden.

De verplichtingen uit milieurichtlijnen sluiten niet altijd goed aan bij bestaande Deense tradities. Zo werd in het Deense milieurecht nauwelijks gebruikgemaakt van definities en ook bindende normen werden minder gebruikt. Het stellen van concrete normen werd in principe overgelaten aan decentrale overheden, waarbij het Environmental Protection Agency slechts richtlijnen daarvoor vaststelde.[13] De van bovenaf vastgestelde normen uit Europese richtlijnen vormden dus een behoorlijke inperking van de vrijheid van decentrale overheden. De grote verschillen die tussen de regio's konden bestaan maakten de omzetting niet makkelijker. Bovendien liet het Deense recht vaak mogelijkheden voor een afweging tussen ecologische en economische belangen. In het Europese recht is vaak minder ruimte voor zulke afwegingen. Zulke structurele verschillen tussen het Deense en het Europese milieurecht kunnen een oorzaak zijn voor implementatieproblemen.[14] Voor een correcte implementatie zijn dan vrij rigoureuze ingrepen in het Deense recht nodig. Daartoe is Denemarken echter niet altijd bereid.

In Denemarken leeft het idee sterk dat het Deense milieurecht over het algemeen strenger is dan het Europese recht en dus voldoet aan de eisen van het Europese recht. Juist daardoor gaan lagere overheden, milieuorganisaties en advocaten er vaak van uit dat het ministerie en de agencies zorgen dat alles klopt en besteden ze er zelf vrij weinig aandacht aan.

Het zeer geringe aantal procedures tegen Denemarken is niet te verklaren door de goede implementatie in Denemarken; zoals hierna zal blijken zijn er voldoende voorbeelden van implementatieproblemen.[15] De verklaring kan wel gevonden worden in enkele andere factoren: Denemarken notificeert de omzettingsmaatregelen over het algemeen tijdig aan de Europese Commissie, en weet anders goed de indruk te wekken dat de implementatie op korte termijn in orde komt; de Deense omzettingswetgeving is vaak behoorlijk complex, uitgebreid en sectoraal, waardoor de correctheid en volledigheid van de omzetting moeilijk te controleren zijn; bovendien spreken er maar weinig ambtenaren bij de Commissie Deens, wat die controle nog moeilijker maakt.[16] Ook de goede reputatie van Denemarken zal hierbij misschien een rol spelen: juist omdat er nooit veel problemen met de

13 Pagh 1999, p. 304.
14 Pagh 1999, p. 318.
15 Zie voor enkele voorbeelden Pagh 1999, p. 305-317.
16 Pagh 1999, p. 319.

Deense implementatie geweest zijn, wordt Denemarken misschien ook minder strikt gecontroleerd dan notoire 'fout-implementeerders'.
Naast het geringe aantal inbreukprocedures tegen Denemarken wegens schending van het Europese milieurecht, is ook het beperkte aantal prejudiciële vragen van Deense rechters opvallend. In zaken waarbij de staat partij is vragen rechters die overwegen prejudiciële vragen te stellen advies aan een comité van het Ministerie van Justitie. Dit Comité is over het algemeen nogal terughoudend in zijn adviezen[17]

Tabel 5: Jurisprudentie in milieuzaken – Denemarken

Prejudiciële verwijzingen	5
Inbreukprocedures	3

4.2.4 Rechtsbescherming

Denemarken kent twee beroepsmogelijkheden: administratief beroep en beroep bij de rechter. Daarnaast vormt het indienen van een klacht bij de Ombudsman een alternatief voor de formele rechtsbescherming.
Er wordt heet meest gebruik gemaakt van administratief beroep, ook als er beroep op de rechter openstaat.[18] Administratief beroep is alleen mogelijk als de wet hierin voorziet; voor overbrenging van afvalstoffen is dit bijvoorbeeld niet het geval.
In eerste instantie kan beroep worden ingesteld bij de Environmental Board of Appeal. De leden hiervan worden deels benoemd door het EPA en deels door handels- en industriële organisaties.[19] Voor natuurbeschermingsrecht, ruimtelijke ordening en milieueffectrapportage is beroep mogelijk bij de Nature Protection Board of Appeal. Op het terrein van energie is de Energy Board of Appeal bevoegd. De Boards of Appeal hebben geen grondwettelijke basis, maar spelen in de praktijk wel een zeer belangrijke rol in het milieu- en natuurbeschermingsrecht.[20]
Administratief beroep staat open voor degene tot wie een besluit is gericht en voor andere belanghebbenden bij het besluit. Milieuorganisaties hebben ook toegang tot deze administratieve procedure. De Boards of Appeal zijn een onderdeel van het

17 Interviews Basse en Pagh.
18 Olsen 2002, p. 117 en Basse & Anker 2002, p. 154. Zie ook Bohne 2006, p. 139 en Koch 2007, p. 374.
19 Olsen 2002, p. 117.
20 Olsen 2002, p. 85.

Ministry of the Environment en voldoen daardoor niet aan de eisen van art. 9 lid 3 Verdrag van Aarhus, ook al heeft de minister formeel geen zeggenschap over de Boards.[21] Dit is echter geen probleem, nu naast deze beroepsweg ook beroep op een onafhankelijke rechterlijke instantie openstaat. De bezetting van de Boards of Appeal loopt uiteen. De Environmental Board of Appeal bestaat uit een juridisch geschoolde voorzitter, vertegenwoordigers uit verschillende sectoren van de industrie en andere experts, voorgedragen door de Minister van Milieu. De Nature Protection Board of Appeal heeft ook een juridisch geschoolde voorzitter, maar bestaat daarnaast uit twee vertegenwoordigers van het Hooggerechtshof en zeven leden die door het parlement gekozen worden.[22]

Formeel voldoen de Boards of Appeal waarschijnlijk aan de eisen voor een 'rechterlijke instantie' in de zin van art. 267 VWEU (art. 234 EG) te zijn en hebben zij dus de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen.[23] Zekerheid hierover is er echter pas na een oordeel van het Hof van Justitie hierover in het kader van een prejudiciële procedure.[24]

Naast administratief beroep staat er ook beroep op de rechter open. Hiervoor is het niet nodig om eerst de mogelijkheden van administratief beroep uit te putten; het is ook mogelijk om een zaak direct voor te leggen aan de rechter. In milieuzaken is beroep bij de rechter echter niet erg gebruikelijk. De rechterlijke instanties zijn veel minder gespecialiseerd dan in Nederland. Rechters behandelen zowel civielrechtelijke, strafrechtelijke als bestuursrechtelijke zaken.[25] Omdat bovendien milieuzaken vaak via administratief beroep worden afgehandeld, hebben de rechters ook beperkte mogelijkheden om expertise op te bouwen op dit terrein. Daarnaast hebben milieuorganisaties slechts beperkt toegang tot de rechter,[26] wat het aantal zaken verder inperkt. Particulieren lopen bovendien het risico van een aanzienlijke kostenveroordeling als zij de zaak verliezen.[27]

De reikwijdte van de rechterlijke toetsing is beperkter dan die in administratief beroep. Bovendien kan het lang duren voordat er een uitspraak ligt.[28] De rechterlijke instanties zijn de byret (districtsrechtbanken), de Østre en Vestre Landsret (het

21 Kjellerup 2005, p. 25 en Basse & Anker 2002, p. 153.
22 Kjellerup 2005, p. 24.
23 Broberg 2008, p. 54, stelt dit in elk geval over de Nature Protection Board of Appeal.
24 Zie Broberg 2009 voor meer informatie over de bevoegdheid om prejudiciële vragen te stellen.
25 Basse 1999, p. 117 en Basse & Anker 2002, p. 155.
26 Olsen 2002, p. 118 en Basse & Anker 2002, p. 167.
27 Basse & Anker 2002, p. 164-165.
28 Basse & Anker 2002, p. 164.

Oostelijke en Westelijke Gerechtshof) en het Højesteret (Hoge Raad / Hooggerechtshof).[29] Het Deense stelsel kent geen onderscheid tussen civiele en administratieve rechters. Normaal gesproken staat beroep in twee instanties open, in principe op een rechtbank en het Gerechtshof. Voor verder beroep is toestemming nodig. In kleine zaken is slechts beroep in één instantie mogelijk. De milieuregels zijn vaak ook onvoldoende precies voor rechters om besluiten daar goed aan te kunnen toetsen.[30]

Een alternatief voor rechtsbescherming vormt de Deense Ombudsman, waar burgers terechtkunnen met klachten over het openbaar bestuur. De Ombudsman speelt een belangrijke rol in Denemarken en geniet veel vertrouwen van de burgers.[31] Uitspraken van gerechtelijke instanties hebben echter wel voorrang boven het oordeel van de Ombudsman. De Ombudsman is daarentegen makkelijker toegankelijk dan de rechtbank. Burgers hoeven geen specifiek belang aan te tonen en de klachtprocedure bij de Ombudsman is informeel, snel en goedkoop. Een nadeel is echter dat de Ombudsman vrij is om te bepalen welke zaken hij nader wil onderzoeken en in milieuzaken vaak vrij terughoudend is.

Ondanks het feit dat administratief beroep geen echt onafhankelijk beroep garandeert, is deze weg in Denemarken toch populairder dan het beroep op een onafhankelijke rechter. Ook de Ombudsman speelt een andere en belangrijkere rol dan wij in Nederland gewend zijn.

4.2.5 Interviews

Voor deze paragraaf heb ik de volgende personen geïnterviewd:

- Prof. dr. P. Pagh, professor of law, Copenhagen University, Faculty of Law
- Prof. dr. E.M. Basse, professor in environmental law, Aarhus University, Law School
- Prof. dr. H.T. Anker, professor of law, Copenhagen University, Faculty of Life Sciences
- H. Soja LL.M., advocaat-partner bij Horten, Kopenhagen, deskundig op onder andere het gebied van Europees recht, milieurecht en gemeenten en publieke ondernemingen. Ze heeft van 1988 tot 1991 gewerkt bij het Environmental Protection Agency.

29 Olsen 2002, p. 87.
30 Olsen 2002, p. 87.
31 Basse 1999, p. 122.

Over het algemeen worden de problemen die ik in hoofdstuk 3 beschreven heb herkend en ben ik niet gewezen op juridische problemen die ik over het hoofd heb gezien. De voornaamste problemen op Europees niveau betreffen de reikwijdte van richtlijnen, onduidelijke definities, de samenhang met andere richtlijnen, gebiedsaanwijzing en programmaverplichtingen.
Uit de interviews komt het volgende beeld naar voren. Een praktisch probleem is dat de richtlijnen in de praktijk niet goed begrepen of zelfs maar gelezen lijken te worden. De geïnterviewden kunnen geen van allen aangeven welk probleem het grootst is; dat hangt van het individuele geval af en heeft vooral ook veel te maken met de vraag of een richtlijn aansluit bij het bestaande juridische systeem.
In het Deense recht was het gebruik van definities niet erg gebruikelijk en werd de invulling van begrippen vooral aan de rechter overgelaten. Vanuit dat oogpunt is het dus winst dat Europese richtlijnen meestal wel definities bevatten, omdat dat meer houvast geeft dan het Deense recht zelf.[32] Duidelijkere definities zouden beter zijn, maar de huidige definities zijn al winst ten opzichte van het ontbreken van definities zoals voorheen.
De geïnterviewden geven aan dat richtlijnen vaak niet erg helder zijn en dat soft law een belangrijke rol kan spelen bij de interpretatie ervan. Zij vinden de Europese Commissie de meest aangewezen organisatie om zulke documenten op te stellen.[33] Maar essentieel is wel dat de lidstaten deze documenten slechts als hulpmiddel gebruiken. Ze moeten zich realiseren dat het niet om bindend recht gaat en dat zij er – mits ze goede argumenten hebben – van kunnen afwijken.[34] Bovendien zou de totstandkomingsprocedure beter geregeld moeten worden, waarbij de lidstaten gelegenheid tot inspraak zouden moeten krijgen. Soft law kan ook een grote steun zijn voor lidstaten. Het is vaak niet direct duidelijk wat een richtlijn betekent, waardoor iedere steun bij de interpretatie welkome hulp kan zijn.[35]
De meningen verschillen over de vraag of er een ontwikkeling naar kaderrichtlijnen is. Vage normen uit kaderrichtlijnen kunnen problemen veroorzaken bij de implementatie, omdat met name lagere overheden niet goed weten hoe ze die normen moeten invullen.[36] Volgens anderen worden de vage normen voldoende ingevuld door dochterrichtlijnen, waardoor de vrijheid uiteindelijk juist vrij beperkt is.[37]

32 Interview Basse.
33 Interviews Anker en Soja.
34 Interviews Anker en Pagh.
35 Interview Soja.
36 Interview Soja.
37 Interviews Basse en Anker.

Voor luchtkwaliteit gelden bijvoorbeeld duidelijke en harde normen, die in de dochterrichtlijnen zijn vastgelegd. Bij de omzetting geeft dit geen problemen, maar de uitvoering in de praktijk laat te wensen over. In Denemarken worden de normen op verschillende plekken overschreden, maar actieplannen zijn nog niet gepubliceerd.[38]

De verplichting tot gebiedsaanwijzing uit sommige richtlijnen heeft problemen gegeven in Denemarken. Het instrument was wel bekend, maar alleen als niet-bindend middel in de ruimtelijke ordening. Om te voldoen aan de eisen van het Europese recht moest gebiedsaanwijzing echter wel juridisch bindend zijn.[39]

Men geeft in Denemarken de voorkeur aan omzetting via bestaande regelgeving. Omdat de milieuregelgeving echter sectoraal van aard is, kan dat problemen geven als de werkingssfeer van een richtlijn niet goed aansluit bij de bestaande wetgeving. De MER-richtlijn bijvoorbeeld is omgezet via de Planning Act.[40] De doorwerking van de richtlijn in andere sectoren, zoals het milieurecht, wordt hierdoor echter niet gewaarborgd. De Richtlijn Milieuaansprakelijkheid heeft een zeer brede werking in allerlei onderdelen van het milieurecht. Door de sectorale opzet van het Deense milieurecht moeten echter meer dan tien wetten gewijzigd worden voor de omzetting.[41] Het behoeft geen toelichting dat de kans op fouten en onvolledigheid hierbij vele malen groter is dan wanneer één wet wordt opgesteld die de lading van de richtlijn dekt.

Richtlijnen die genoemd worden als moeilijk te implementeren zijn de Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water, de Richtlijn Milieuaansprakelijkheid, de MER-richtlijn en de IPPC-richtlijn. Dit heeft vooral te maken met hoe nieuwe richtlijnen passen in het bestaande nationale systeem. Opvallend is dat dit alle vrij brede richtlijnen zijn die moeten doorwerken in verschillende sectoren van het milieurecht. In de sectorale structuur van het Deense milieurecht is dat moeilijk in te passen. Eén richtlijn moet dan in een groot aantal nationale wetten worden omgezet, waarbij de kans groot is dat er hiaten ontstaan op terreinen die niet door het nationale recht, maar wel door de richtlijn geregeld worden. Denemarken houdt zo veel mogelijk vast aan de bestaande structuren en bevoegdheidsverdelingen, ook als dit leidt tot een (te) beperkte milieubescherming.[42]

38 Interview Pagh.
39 Interview Basse.
40 Interviews Basse en Soja.
41 Interview Basse.
42 Interview Pagh.

De Kaderrichtlijn Water is lastig omdat die gevolgen heeft voor de interne bevoegdheidsverdeling.[43] Door een verschuiving van bevoegdheden op het gebied van water van de (niet meer bestaande) counties naar de gemeenten is ook kennis verloren gegaan. Bij de aanwijzing van stroomgebieden is bovendien in eerste instantie aangesloten bij de bestaande regionale autoriteiten, om de structuurwijziging zo beperkt mogelijk te houden. Dat week echter wel af van de bedoeling van de richtlijn, omdat niet de loop van het water werd gevolgd maar bevoegdheden werden toegekend op basis van bestaande regionale grenzen.[44] Na de herziening van het lokale bestuur in 2007 is dit verbeterd: er zijn nu drie stroomgebiedsdistricten en één internationaal stroomgebiedsdistrict in Denemarken.

Welke richtlijnen goed te implementeren zijn, blijkt moeilijker om aan te geven. Hierbij wordt de Drinkwaterrichtlijn (kwaliteit oppervlaktewater) genoemd, maar ook de IPPC-richtlijn (door Anker en Soja). Dat laatste is opvallend, nu Basse dit juist als een problematische richtlijn zag. Zij gaf echter niet zozeer aan dat de richtlijn zo moeilijk te implementeren was, maar meer dat deze tamelijk ingewikkeld is en niet goed begrepen werd door de Deense overheid. Ook Anker geeft toe dat, hoewel de IPPC-richtlijn vrij goed in het Deense systeem past, de uitvoering toch te wensen over laat. Dat is geen gevolg van gebrekkige kwaliteit van de richtlijn, maar van 'neglect' van de lidstaat.[45] De Deense opvatting van het begrip 'installatie' is bovendien te beperkt.[46] Zaken als afval, afvalwater en energiezuinigheid vallen grotendeels buiten de vergunning, waardoor een integrale afweging niet mogelijk is.

Ook de vraag welke instrumenten problematisch zijn wordt lastig gevonden. Juridisch bindende gebiedsaanwijzing en bindende kwaliteitsnormen waren nieuw in het Deense systeem, waardoor dit niet zo makkelijk geaccepteerd werd.[47] Actieplannen hebben in de meeste Deense wetten geen bindend karakter, maar zijn slechts een soort van intentieverklaring. Dit is anders in de Planning Act en de Act on Environmental Goals. Ook in bijvoorbeeld waterplannen en Natura 2000-plannen zijn tegenwoordig bindende normen opgenomen. Een niet-bindend actieplan lijkt echter geen voldoende omzetting van Europese verplichtingen, aangezien burgers hier voor de rechter geen beroep op kunnen doen.[48]

---

43 Interview Soja.
44 Interview Anker.
45 Interview Anker.
46 Interviews Pagh en Basse.
47 Interview Basse.
48 Zie bijvoorbeeld zaak C-237/07, *Janecek*.

Over het algemeen is vrij goed te werken met procedurele voorschriften, maar als die niet aansluiten bij bestaande wetgeving worden ze toch vaak niet goed omgezet.[49] Harde normen zijn makkelijker om te zetten dan vage normen, omdat het duidelijker is wat een lidstaat precies moet doen.[50]
Iedereen is het erover eens dat het goed zou zijn om meer helderheid te hebben. Omzetting wordt makkelijker als helderder is wat de richtlijn precies beoogt. Tegelijk geeft men aan dat helderheid slechts tot op zekere hoogte mogelijk is. Vaagheid is soms nodig om overeenstemming te bereiken. Bovendien kunnen niet alle mogelijke problemen ondervangen worden door een richtlijn. Dat geldt ook voor nationale wetgeving. De uitleg die rechters geven speelt altijd een rol.

Hoewel Denemarken een goede reputatie heeft wat betreft de implementatie van milieurichtlijnen, zijn de geïnterviewde experts allen zeer kritisch over de prestaties van Denemarken. Ze geven aan dat er niet echt sprake is van onwil, maar dat er wel een gebrek aan kennis is bij de Deense overheid.[51] Verder passen sommige Europese voorschriften niet goed bij het Deense systeem. Dan worden er bijvoorbeeld wel gebieden aangewezen of kwaliteitseisen vastgesteld, maar zijn deze niet juridisch bindend en dus in strijd met het Europese recht. Dergelijke afwijkingen worden echter niet altijd opgemerkt door de Europese Commissie. Sowieso is de complexiteit van het Deense milieurecht met de sectorale structuur waarschijnlijk een belemmering voor het ontdekken van gebreken in de omzetting.[52] Daarnaast wordt de controle belemmerd doordat het aantal Commissie-ambtenaren dat het Deens voldoende beheerst beperkt is.[53] Denemarken slaagt er over het algemeen wel goed in om tijdig te implementeren, al is de omzetting niet altijd volledig.[54] Deze tijdigheid draagt vermoedelijk ook bij aan een goede reputatie, waardoor de controle op de juistheid mogelijk ook minder strikt is dan bij andere lidstaten. Dit is echter slechts een aanname die moeilijk te bewijzen is.
Prejudiciële vragen worden weinig gesteld door het Deense systeem. Rechters zijn er terughoudend in en moeten bovendien in zaken waarin de staat partij is een advies vragen aan een comité dat valt onder de Minister van Justitie.[55] Dit advies is niet bindend, maar op deze manier kan wel politieke druk worden uitgeoefend

49 Interviews Basse en Soja.
50 Interview Soja.
51 Interviews Anker en Soja.
52 Interviews Anker en Basse.
53 Interview Pagh en Pagh 1991, p. 319.
54 Interviews Anker en Basse.
55 Interviews Basse en Pagh.

op rechters. Er wordt niet snel een positief advies gegeven, en soms lijkt het erop dat de kans op instemming kleiner wordt naarmate de situatie onduidelijker en lastiger is.[56] Rechters mogen van dit advies afwijken, maar doen dat niet snel.
De rechters in Denemarken zijn niet gespecialiseerd en moeten dus zowel privaatrecht als publiekrecht behandelen. Hun expertise op het terrein van milieurecht is beperkt, aangezien ze daar meestal maar sporadisch mee in aanraking komen. Ze zijn zich niet altijd bewust van de rol van Europese richtlijnen, aangezien zij in principe de nationale omzettingswetgeving toepassen. Ze zullen dus niet snel zelf controleren of er geen sprake is van strijd met het Europese recht, maar behandelen dit wel op het moment dat een partij dit aanvoert.[57] Maar ook advocaten zijn niet altijd even goed op de hoogte van het Europese recht. Er zijn zelfs populaire handboeken milieurecht die helemaal geen aandacht besteden aan Europees recht.[58] Wel groeit het bewustzijn dat een beroep op Europees recht wel eens gunstig kan uitpakken.

4.2.6 Conclusie

Op basis van de jurisprudentie van het Hof van Justitie was de verwachting dat er in Denemarken weinig problemen zijn met de implementatie van Europese milieurichtlijnen. Uit de interviews blijkt echter dat de goede reputatie van Denemarken niet geheel verdiend is. Er blijken meer implementatieproblemen in Denemarken te zijn dan op basis van de jurisprudentie geconcludeerd kan worden. Onduidelijke definities, vragen over de reikwijdte van richtlijnen en over de juridische hardheid van bepaalde instrumenten, zoals gebiedsaanwijzing, milieukwaliteitseisen en actieplannen leiden ook in Denemarken tot problemen. Daarnaast is de kennis van en interesse in het Europese milieurecht zowel bij de uitvoerende, wetgevende en rechtsprekende macht soms beperkt. Europese richtlijnen krijgen daardoor niet altijd de aandacht die ze verdienen. Ook de grotendeels sectorale opzet van het Deense milieurecht speelt een belangrijke rol bij het ontstaan van omzettingsproblemen. Hierdoor moeten vaak veel verschillende regelingen worden aangepast om het nationale recht in overeenstemming te brengen met een richtlijn. De kans op fouten en onvolledigheid wordt daardoor sterk vergroot. Ook binnen sectoren zijn er in Denemarken vaak verschillende wetten van belang. Het omzetten van een sectorale milieurichtlijn vergt daardoor al vaak aanpassing van meerdere wetten.

56 Interview Pagh.
57 Interviews Anker en Soja.
58 Interview Basse.

Bij horizontale richtlijnen ligt dit nog gecompliceerder, omdat daarbij nog meer wetten aangepast moeten worden.

4.3 DUITSLAND[59]

4.3.1 Staatsinrichting en organisatie milieurecht

Als federale staat kent Duitsland een aantal bijzonderheden met invloed op het milieurecht. Ten eerste is de verdeling van wetgevende bevoegdheden tussen de Bund en de Länder van belang. Ten tweede spelen ook de Länder een rol in de totstandkoming van wetgeving op het federale niveau. Ten slotte is de uitvoering en handhaving van het federale milieurecht geen taak van de Bund, maar van de Länder (art. 84 Grundgesetz (GG)). De wisselwerking tussen Bund en Länder is dus erg belangrijk. In het milieurecht hebben de Länder veel bevoegdheden en zijn de mogelijkheden van de federale overheid tamelijk beperkt. De constitutionele herziening van 2006 heeft de verhouding tussen Bund en Länder gewijzigd, onder andere met het oog op een snellere en betere implementatie van Europees recht.
Het Duitse parlement heet de Bundestag en bestaat uit direct gekozen volksvertegenwoordigers. Naast de Bundestag speelt ook de Bundesrat een rol bij de totstandkoming van wetgeving (art. 50 GG). De Bundesrat wordt gevormd door vertegenwoordigers van de regeringen van de deelstaten (en dus niet van hun parlementen). Volgens art. 23 GG moeten zowel de Bundestag als de Bundesrat betrokken worden bij Europese aangelegenheden. Zij moeten dus in ieder geval op de hoogte gehouden worden van onderhandelingen over Europese wetgeving. In de praktijk is dit echter vaak moeilijk, gelet op de snelle voortgang in onderhandelingen. Om de soms snelle ontwikkelingen in Brussel bij te kunnen houden, is daarom vastgelegd dat besluiten van de Europakammer van de Bundesrat gelden als besluiten van de Bundesrat zelf (art. 52 lid 3a GG). Andere comités bereiden besluiten slechts voor, terwijl de daadwerkelijke besluiten door de Bundesrat worden genomen. Dat is dus vergelijkbaar met de rol van vaste Kamercommissies in Nederland.
In de praktijk is de rol van de Bundestag in de Europese besluitvorming beperkt. De Bundesrat speelt een grotere rol. Vertegenwoordigers van de regeringen van de Länder kunnen bijvoorbeeld ook deelnemen aan het onderhandelingsteam. In Duitsland wordt het optreden in internationale organisaties, zoals het vaststellen

59 Voor deze paragraaf is gebruik gemaakt van Kloepfer 2004, Pehle 1997, Pape & Schillhorn 1999 en Rodi 2002.

van inter- en supranationale wetgeving, nog voornamelijk beschouwd als een taak van de uitvoerende macht.[60] De rol van het parlement daarin is gering, al moet het wel de nationale wet formeel vaststellen. De speelruimte is op dat moment echter erg beperkt. Gelet op de grote rol die inter- en supranationale wetgeving tegenwoordig speelt bij de totstandkoming van nationale wetten over allerlei onderwerpen, maar zeker ook in het milieurecht, is dat misschien inmiddels een wat achterhaalde visie en zou de wetgevende macht, en dus ook het parlement, hier veel meer bij betrokken moeten worden.[61] De mogelijkheden voor het parlement in het nationale wetgevingsproces worden immers grotendeels ingekaderd door afspraken die eerder op internationaal en Europees niveau zijn vastgesteld, zonder daadwerkelijke betrokkenheid van het parlement. De betrokkenheid van het Europees Parlement kan volgens het Bundesverfassungsgericht de rol van het nationale parlement niet vervangen.[62] Het Europees Parlement is in zijn visie geen vertegenwoordiging van een soeverein Europees volk, maar een supranationaal orgaan dat de volkeren uit de lidstaten vertegenwoordigt. Het wordt niet door alle Europeanen gezamenlijk gekozen, maar ieder land kiest zijn eigen vertegenwoordigers.

Naast de machtenverdeling op staatsniveau hebben ook de deelstaten hun eigen organen: een regering, een parlement en eigen rechters. De Grundgesetz geeft voorschriften over de bevoegdheidsverdeling tussen Bund en Länder in art. 72 tot en met 74. Daarbij kunnen exclusieve en concurrerende bevoegdheden bestaan. De Länder zijn via de Bundesrat betrokken bij de totstandkoming van federale wetgeving. Instemming van de Bundesrat is echter slechts in een beperkt aantal gevallen vereist (art. 74 lid 2 en art. 84 lid 1 GG), zodat de Bundestag ook in afwijking van het standpunt van de Bundesrat federale wetten kan aannemen. De Bundestag heeft een instemmingsrecht als het gaat om wetten die de Länder verplichtingen opleggen. Bij andere wetten heeft de Bundesrat slechts inspraak, maar beslist de Bundestag.

Met name wanneer in veel Länder andere partijen in de regering zitten dan in de federale regering, kan dit een obstakel vormen voor de totstandkoming van wetgeving. Dan kan immers de oppositie de meerderheid vormen in de Bundesrat. De parlementen in de deelstaten hebben slechts indirect invloed op de federale besluitvorming. De deelstaten zijn op federaal niveau vertegenwoordigd door de Bundes-

60 Interview Lübbe-Wolff.
61 Interview Lubbe-Wolff.
62 Bundesverfassungsgericht 30 juni 2009, zaken 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09.

rat, maar die bestaat zoals gezegd uit vertegenwoordigers van de regeringen van de deelstaten. De deelstaatparlementen kunnen natuurlijk wel de standpunten van hun eigen deelstaatregering beïnvloeden, aangezien die regering het vertrouwen van het parlement nodig heeft. In de praktijk richten de deelstaatparlementen zich echter logischerwijs meer op zaken waarop ze directer invloed kunnen uitoefenen, en bemoeien ze zich minder met de totstandkoming van Europese richtlijnen.
De meeste onderwerpen op het gebied van milieubescherming vallen onder art. 74 GG, de concurrerende bevoegdheden. Dit houdt in dat de Länder bevoegd zijn om wetgeving vast te stellen, zolang en voor zover de federale wetgever nog geen regels heeft vastgesteld (art. 72 lid 1 GG). Voor bepaalde onderwerpen, waaronder natuurbescherming, ruimtelijke ordening en waterhuishouding, bevat art. 72 lid 3 GG een uitzondering. Op deze terreinen kunnen Länder afwijkende wetgeving vaststellen nadat er federale wetgeving tot stand is gekomen. Om de Länder de gelegenheid te geven om afwijkende wetgeving vast te stellen, treden federale wetten op deze gebieden in principe pas na zes maanden in werking. Vanwege de bevoegdheidsverdeling tussen Bund en Länder is het dus mogelijk dat in bepaalde Länder regelgeving geldt die afwijkt van de hoofdregels die in deze paragraaf besproken worden.
Voor de meeste wetgeving zijn de Länder en niet de Bund bevoegd voor de toepassing en handhaving.[63]

4.3.2 Ontwikkeling milieurecht in Duitsland

Vanaf 1969-1970 werd milieurecht en -beleid een speerpunt in Duitsland.[64] Daarmee liepen ze enkele jaren voor op de ontwikkelingen in de EG, die in de tweede helft van de jaren zeventig op gang kwam. In de Grundgesetz werden concurrerende bevoegdheden opgedragen aan de Bund op het gebied van afval, lucht en geluid (art. 74 sub 24 GG). Op het terrein van water, natuurbescherming en ruimtelijke ordening kreeg de Bund tot 2006 slechts de bevoegdheid om kaderwetgeving op te stellen. De Länder mochten dit verder invullen. Door de hervorming in 2006 werd de kaderwetgeving afgeschaft. Op de betreffende terreinen gelden sindsdien concurrerende bevoegdheden. De eerste belangrijke milieuwetten waren de Abfallgesetz uit 1972 en de Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) uit 1974. Tussen 1974 en 1980 werden nog enkele belangrijke wetten aangenomen, waarmee

63 Bohne 2006, p. 202.
64 Kloepfer, p. 94 e.v., Rodi 2002, p. 207 en Pehle 1997, p. 161.

een wettelijk kader voor milieubescherming ontstond.[65] Tevens werd in 1974 het Umweltbundesamt opgericht. In 1986 volgde de oprichting van een federaal Ministerie van Milieu. Dat laatste gebeurde juist later dan in andere lidstaten, hoewel Duitsland verder toch een koploper in het milieurecht was. Voor 1986 viel milieu echter onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken, dat een sterke positie heeft in het Duitse staatsbestel. Of een zelfstandig ministerie de positie van het milieu wel versterkte is daarom de vraag.[66]

Het Duitse milieurecht is zeer gefragmenteerd.[67] Er is geen equivalent van onze Wet milieubeheer, maar het milieurecht bestaat uit een losse verzameling sectorale wetten. Daarnaast wordt de fragmentatie versterkt doordat de Länder naast de federale milieuwetgeving ook ieder hun eigen milieuwetgeving hebben. In het milieurecht worden bovendien naast wetten ook veel verordeningen (Verordnungen) ingezet. Deze worden veelal gebruikt om technische details vast te stellen. Dat hoeft niet via formele wetgeving te gebeuren, kost minder tijd en is makkelijker. Ook voor de omzetting van Europese richtlijnen is dit een geschikte methode. De parlementaire controle op de totstandkoming is beperkter dan bij wetten, maar aangezien het vaak met name om technische bepalingen gaat kan dat weinig kwaad. Wel wordt het milieurecht wat onoverzichtelijker door de grote hoeveelheid Verordnungen en de regelmatige wijzigingen daarin. De bevoegdheid om Verordnungen vast te stellen moet overigens in een formele wet worden toegekend (art. 80 GG).

Naast Verordnungen worden in Duitsland ook veel Verwaltungsvorschriften (vergelijkbaar met beleidsregels) gebruikt. Hierbij is het probleem dat zij wel bindend zijn voor de overheid, maar geen bindend extern effect hebben. Hierdoor kunnen particulieren zich niet rechtstreeks op deze voorschriften beroepen, maar alleen op het gelijkheidsbeginsel als in hun zaak wordt afgeweken van deze beleidsregels. Verwaltungsvorschriften zijn daarom niet geschikt voor de omzetting van Europese richtlijnen, zoals bleek in de zaken over *TA Luft*.[68]

Er gaan regelmatig stemmen op in Duitsland om het milieurecht te herzien en te komen tot een integrale milieuwet. Al in het begin van de jaren negentig is er een poging gedaan door hoogleraren milieurecht voor een dergelijk Umweltgesetzbuch.[69] Dit is nooit in werking getreden. Ook een nieuwe poging om tot een

65 Zie hierover bijvoorbeeld Rodi 2002, p. 207.
66 Interview Bohne.
67 Rodi 2002, p. 208 en Pehle 1997, p. 173.
68 Zaken 361/88 en C-59/89, *TA Luft*.
69 Kloepfer e.a. 1990 en Jarass e.a. 1994.

Umweltgesetzbuch te komen is in 2009 na jaren door politieke weerstand alsnog gestrand.[70] Slechts een beperkte hervorming van het natuurbeschermings- en waterrecht bleek haalbaar te zijn.

Sinds 1994 heeft milieubescherming ook een plaats gekregen in de Duitse Grondwet, zie art. 20a GG. Dit artikel bevat echter slechts de opdracht aan de staat om voor een goed milieu te zorgen. Door deze formulering kunnen burgers er niet direct rechten aan ontlenen.[71]

De hereniging van Oost- en West-Duitsland in 1990 heeft invloed gehad op de ontwikkeling van het milieurecht. De economische ontwikkeling van de Oost-Duitse Länder kreeg prioriteit, terwijl het milieu tijdelijk wat minder aandacht kreeg.[72] Door de hereniging werden andere voormalige Oostbloklanden bovendien directere buren en concurrenten van Duitsland. Omdat in die landen de milieubescherming op een lager pitje stond, werd het voor Duitsland vanuit concurrentieoverwegingen ook minder aantrekkelijk om strenge milieueisen te stellen aan de Duitse industrie.[73]

Vanwege de bevoegdheidsverdeling tussen de Bund en de Länder is er een aantal belangrijke kaderwetten op milieugebied vastgesteld op federaal niveau, zoals de Wasserhaushaltsgesetz en de Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG). Deze kaderwetten laten vaak ruimte voor nadere invulling door de Länder. Sinds de constitutionele herziening in 2006 is niet meer zozeer sprake van kaderwetgeving door de Bund en nadere invulling door de Länder, maar van volledige wetgeving door de Bund, waarvan de Länder kunnen afwijken.[74] Voor wetten van voor 2006 geldt nog wel het systeem van kader- en nadere wetgeving.

In het kader van de lokale autonomie kunnen gemeenten bovendien eigen verordeningen vaststellen, bijvoorbeeld over afval, riolering en water.

In de Länder ligt de hoogste uitvoerende bevoegdheid op het terrein van milieubescherming bij de milieuministeries. Hoe de bevoegdheden op lagere niveaus zijn verdeeld verschilt van Land tot Land.[75]

70 UGB-KomE 1998, zie verder <www.bmu.de/umweltgesetzbuch>.
71 Kloepfer 2004, p. 123.
72 Andersen & Liefferink 1997, p. 18.
73 Andersen & Liefferink 1997, p. 18.
74 Bohne 2006, p. 201.
75 Kloepfer 2004, p. 162.

4.3.3 Implementatie

Doordat milieurecht een concurrerende bevoegdheid is tussen Bund en Länder, moeten voor de omzetting van milieurichtlijnen wetten op federaal of deelstaatniveau worden vastgesteld of aangepast, afhankelijk van de vraag wiens wetgevende bevoegdheid de richtlijn betreft. Het kan hierbij zowel gaan om formele wetgeving als om lagere uitvoeringsregelingen. Lagere wetgeving kan alleen gebruikt worden als de bevoegdheid daartoe in formele wetgeving is vastgelegd (art. 80 GG).
Hoewel Duitsland bekendstaat als een land waar de bescherming van het milieu een belangrijk onderwerp is, gaat er toch vrij veel mis met de implementatie van richtlijnen.[76] De deadlines voor omzetting worden vaak niet gehaald. Verder maakt de federale structuur omzetting extra ingewikkeld. Doordat vaak actie nodig is door zowel de Bund als de zestien Länder, is de kans op fouten veel groter dan wanneer de omzettingswetgeving alleen op centraal niveau hoeft te worden vastgesteld. Ook de sectorale aanpak van het Duitse milieurecht kan de omzetting bemoeilijken. Deze aanpak sluit namelijk niet altijd goed aan bij de vaak horizontale aanpak van het Europese milieurecht, zoals in de MER- of de IPPC-richtlijn. Dit betekent dat veel verschillende wetten gewijzigd moeten worden en dan nog steeds een integrale beoordeling lastig is. Ook de gewoonte om Verwaltungsvorschriften te gebruiken in het milieurecht geeft problemen in relatie tot het Europese recht. Omdat particulieren zich niet voor de rechter op deze richtlijnen kunnen beroepen, zijn zij niet geschikt voor de omzetting van Europese richtlijnen.
Soms worden er aparte wetten in het leven geroepen voor de omzetting van Europese richtlijnen, zoals de Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz ter implementatie van de MER-richtlijn en de Umweltinformationsgesetz voor de richtlijnen over milieu-informatie (Richtlijn 90/313, vervangen door Richtlijn 2003/4). Hoewel dit op het eerste gezicht een slimme manier van implementeren lijkt, kan deze vorm van omzetting door het ontbreken van integratie met andere milieuwetten problemen veroorzaken. De correcte afstemming en toepassing zijn niet gegarandeerd en kunnen bij de uitvoering problemen geven.
Duitsland is regelmatig veroordeeld voor niet-tijdige implementatie of niet-nakoming van richtlijnen door bijvoorbeeld onjuiste toepassing of het overschrijden van grenswaarden. De veroordelingen hebben met name betrekking op de Vogel- en

76 Rodi 2002, p. 212.

Habitatrichtlijn,[77] waterrichtlijnen,[78] de MER-richtlijn[79] en richtlijnen op het gebied van luchtkwaliteit,[80] afvalstoffen[81] en gevaarlijke stoffen.[82] Hier springt dus niet één rechtsgebied er bijzonder uit. Daarnaast stellen Duitse rechters met enige regelmaat prejudiciële vragen.[83] Hierbij moet wel opgemerkt worden dat Duitsland een groot land is, maar gelet op het vrij kleine aantal rechtszaken op milieugebied is het aantal prejudiciële vragen op dit terrein toch opvallend. Ook deze vragen gaan over uiteenlopende onderwerpen, maar afval en vrij verkeer komen relatief vaak aan bod. Dat is echter niet uitzonderlijk, aangezien over deze onderwerpen ook in andere landen vaker prejudiciële vragen worden gesteld.

Tabel 6: Jurisprudentie in milieuzaken – Duitsland

Prejudiciële verwijzingen	9
Inbreukprocedures	26

4.3.4 Rechtsbescherming

Het indienen van bezwaar en beroep is mogelijk tegen de gehele vergunning of weigering daarvan, of tegen bepaalde vergunningvoorschriften. Het bezwaar moet in eerste instantie gericht worden tot het orgaan dat het besluit genomen heeft. Als dat het bezwaar gegrond vindt, kan dit orgaan het bezwaar zelf afhandelen. Als het orgaan dat het besluit heeft genomen het bezwaar niet steunt, moet het worden doorgestuurd aan het eersthogere bestuursorgaan om een beslissing te nemen (§ 73 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)).[84] Het bestuursorgaan dat het primaire besluit genomen heeft kan dus wel zelf terugkomen op dat besluit, maar mag niet zelf het bezwaar afwijzen. In dat geval is een beoordeling door een hoger bestuurs-

77 Zie bijvoorbeeld de zaken 412/85, C-288/99, C-57/89, C-83/97 en C-98/03, alle *Commissie / Duitsland*.
78 Zie bijvoorbeeld zaken C-131/88 (grondwater), C-58/89 (oppervlaktewater voor drinkwater), C-262/95 (lozingen in het aquatisch milieu), C-298/95 (zoet water voor vissen en schelpdierwater), C-198/97 (zwemwater), C-184/97 (aquatisch milieu) en C-161/00 (Nitraatrichtlijn), alle *Commissie / Duitsland*.
79 Zaken C-431/92 en C-301/95.
80 Zaken 361/88, C-59/89 en C-383/00
81 Zaken C-422/92, C-102/97, C-228/00 en C-463/01.
82 Zaken 208/85 en C-43/90.
83 Zie hiervoor hoofdstuk 3, tabel 3.
84 Pape & Schillhorn 1999, p. 283-284 en Backes e.a. 2009, p. 51-52.

orgaan nodig. Bezwaar is overigens niet altijd verplicht, afhankelijk van de wet in kwestie en de regelgeving in het betreffende Land.[85]
Na de bezwaarprocedure staat er beroep open bij de rechter. In het bestuursrecht gaan zaken in eerste instantie naar het Verwaltungsgericht. Hoger beroep is vervolgens mogelijk bij een Oberverwaltungsgericht of Verwaltungsgerichtshof, maar in bepaalde milieuzaken is dit de eerste instantie.[86] Deze instanties kunnen rechtspreken over zowel federaal recht als recht van de Länder. Herziening van punten van federaal recht kan daarna nog worden gevraagd aan het Bundesverwaltungsgericht. De feiten kunnen hier echter slechts aan de orde komen als er bewijsregels zijn geschonden.
Beroep kan worden ingesteld door de vergunninghouder/-aanvrager of door derden. De beroepsmogelijkheid voor derden wordt in het Duitse bestuursrecht echter beperkt door het Schutznorm-vereiste: zij kunnen slechts beroep instellen indien en voorzover zij aanvoeren dat een besluit hun rechten schendt (§ 42 lid 2 VwGO).[87] Milieuwetgeving wordt echter vaak geacht het algemeen belang te dienen en geen rechten aan burgers toe te kennen.[88] Bepalingen met als doel de bescherming van de menselijke gezondheid zijn daarentegen maatregelen die wel het individuele belang dienen.[89] De beroepsmogelijkheid hangt af van het onderscheid tussen Gefahrenabwehr en Vorsorge. Voorschriften die in de eerste categorie vallen worden geacht derden te beschermen en kunnen dus voor de rechter worden ingeroepen, terwijl voorschriften uit de tweede categorie het algemeen belang dienen en niet kunnen worden ingeroepen.[90] Per voorschrift moet worden bekeken wat het doel is. Binnen één vergunning kunnen beide soorten voorschriften vallen, waarvan dan dus slechts een deel appellabel is. Natuurbescherming valt naar haar aard onder het algemeen belang, waardoor de toegang tot de rechter sterk beperkt wordt. De BNatSchG bevat echter ruimere bepalingen over toegang tot de rechter door erkende milieubewegingen. Ook de meeste Länder hebben een eigen regeling voor belangenorganisaties op het terrein van natuurbescherming.[91]
Ook belangenorganisaties hebben in Duitsland – buiten het traditionele beroepsrecht met betrekking tot natuurbescherming – een relatief beperkt beroepsrecht (de zogeheten Verbandsklage). Voorheen gold ook voor hen het Schutznorm-vereiste,

85 Backes e.a. 2009, p. 50.
86 Rehbinder 2002, p. 232.
87 Rehbinder 2002, p. 233 en p. 237-241 en Kloepfer 2004, p. 583.
88 Foster & Sule 2002, p. 293 en Koch 2007, p. 369-370.
89 Kloepfer 2004, p. 586 en Backes e.a. 2009, p. 52.
90 Schoch 1999, p. 458, Rehbinder 2002, p. 239 en Schwerdtfeger 2007, p. 272.
91 Rehbinder 2002, p. 249-250.

waardoor zij zich slechts konden beroepen op bepalingen die aan hen rechten toekenden. Sinds het Verdrag van Aarhus is daarin wel iets veranderd, maar het beroepsrecht blijft beperkter dan in de meeste andere landen. Op grond van § 2 Umweltrechtsbehelfsgesetz hoeven belangenorganisaties zich niet op een eigen recht te beroepen, maar het moet wel gaan om bepalingen die rechten aan individuen toekennen. Dit is dus geen uitbreiding van het aantal bepalingen dat ingeroepen kan worden, maar slechts van de kring van beroepsgerechtigden.[92] Op deze bepalingen konden de direct getroffen burgers zich immers ook al beroepen. Bepalingen in het algemeen belang blijven echter nog steeds buiten de beoordeling van de rechter. Alleen in het natuurbeschermingsrecht is dit anders. Op grond van § 61 BNatSchG hebben belangenorganisaties wel toegang tot de rechter zonder dat zij daarvoor in hun eigen belang geschaad hoeven te zijn. Hierbij kunnen zij zich dus wel op bepalingen ter bescherming van het algemeen belang beroepen. De Duitse beperkingen van het beroepsrecht lijken op sommige terreinen in strijd met het Verdrag van Aarhus, zo niet met de letter dan in elk geval met de geest.[93] Het Oberverwaltungsgericht (OVG) Münster heeft hierover in 2009 prejudiciële vragen gesteld, terwijl het OVG Schleswig ervan uitgaat dat het 'UmweltRechtsbehelfsgesetz' in strijd is met internationaal en Europees recht.[94] Overigens hebben de Länder de mogelijkheid om ruimere beroepsmogelijkheden open te stellen.

De beperkte beroepsmogelijkheden in Duitsland bemoeilijken ook de controle op de implementatie van richtlijnen. Deze controle wordt voor een deel door de Europese Commissie gedaan via inbreukprocedures, maar ook burgers en belangenorganisaties kunnen een rol spelen in het signaleren van strijd met het Europese recht.[95] Dan moet voor hen echter wel de weg naar de rechter openstaan, en juist die is in Duitsland veelal geblokkeerd. Het aantal rechtszaken van burgers en belangenorganisaties in het milieurecht is in Duitsland dan ook bijzonder beperkt, zelfs in het natuurbeschermingsrecht waar de Verbandsklage in principe wel mogelijk is.[96] De meeste procedures worden gevoerd door de industrie zelf, waarbij eigen belang een grotere rol zal spelen dan het milieubelang.[97] Door het geringe aantal rechtszaken en de beperkte toetsingsmogelijkheden van de Duitse rechter is

92 Schwerdtfeger 2007, p. 276-277 en Backes e.a. 2009, p. 53.
93 Koch 2007, p. 378-379 en Schwerdtfeger 2007, p. 274-275.
94 Backes e.a. 2009, p. 53, OVG Munster 27 maart 2009, zaak C-115/09, NuR 2009, p. 369 e.v. en OVG Schleswig 12 maart 2009, NuR 2009, p. 498 e.v., vooral p. 500.
95 Koch 2007, p. 370.
96 Zie Koch 2007, p. 373, met cijfers over met name natuurbeschermingsrecht.
97 Rehbinder 2002, p. 235.

de controle op de naleving van bepaalde EG-rechtelijke normen, bijvoorbeeld op het gebied van luchtkwaliteit, in Duitsland beperkt.[98]
Ook is de intensiteit van de rechterlijke controle in Duitsland tamelijk beperkt. Procedurele fouten kunnen bijvoorbeeld slechts tot de vernietiging van een besluit leiden als de inachtneming van de normen waarschijnlijk feitelijk tot een andere uitkomst geleid zou hebben (§ 46 Verwaltungsverfahrensgesetz) en de rechten van de klager daardoor geschonden zijn (§ 113 lid 1 VwGO).[99] Dat is vaak moeilijk aan te tonen. Procedurele eisen leiden lang niet altijd tot een materieel andere uitkomst en zijn niet altijd bedoeld ter bescherming van de rechten van derden. In Nederland zijn deze echter wel een grond voor vernietiging.

4.3.5 Interviews

Voor dit deel van het onderzoek heb ik interviews gehouden met:
- Prof. Dr. G. Lübbe-Wolff, rechter in het Bundesverfassungsgericht en hoogleraar publiekrecht aan de Universiteit Bielefeld
- Prof. Dr. E. Rehbinder, emeritus hoogleraar Universiteit Frankfurt, Professur für Wirtschaftsrecht, Umweltrecht und Rechtsvergleichung
- Prof. Dr. E. Bohne, M.A., Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, Politik und Recht im Bereich von Umwelt und Energie, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
- Prof. Dr. G. Winter, hoogleraar aan de Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht van de Universiteit Bremen
- Prof. Dr. H.D. Jarass, LL.M., Direktor des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht der Westfälische Wilhelms-Universität Münster

In de interviews heb ik mijn bevindingen uit hoofdstuk 3 voorgelegd. Bovendien heb ik gevraagd naar eventuele andere oorzaken voor implementatieproblemen en specifieke nationale omstandigheden. De juridische problemen die ik heb voorgelegd zijn ook in Duitsland herkenbaar. Andere juridische oorzaken op Europees niveau voor implementatieproblemen zijn niet aangedragen. Wel wordt ook door de Duitsers gewezen op de mogelijk nadelige invloed van compromissen op de duidelijkheid van regelgeving. Op nationaal niveau wordt conceptwetgeving bij verschil van mening tussen de Bundesrat en Bundestag behandeld via de Ver-

98 Backes 2008, p. 307.
99 Rehbinder 2002, p. 238 en 241.

mittlungsausschuß (een soort conciliatiecomité tussen de Bundestag en de Bundesrat op grond van art. 77 lid 2 GG). Deze procedure is vertrouwelijk, waardoor er geen goed zicht is op de redenen voor aanpassingen die via deze procedure in een wetsvoorstel worden aangebracht. Dit is een belemmering voor de interpretatie.[100] Ditzelfde geldt vaak voor Europese wetgeving. De procedure is vaak langdurig en ingewikkeld. De ratio achter de wijzigingen die de Raad en het Europees Parlement aanbrengen in richtlijnvoorstellen is vaak niet goed inzichtelijk. Dat maakt de interpretatie lastig.

Bovendien speelt een aantal problemen, zoals gebrekkige afstemming en onduidelijke begrippen, ook bij nationale wetgeving en is dit dus niet een probleem dat zich specifiek voordoet bij Europese wetgeving.[101] Deze problemen groeien naarmate het Europese milieurecht uitgebreider en complexer wordt. Conflicten tussen richtlijnen en concepten uit bestaande nationale wetgeving zijn onvermijdelijk; aansluiten bij alle bestaande systemen is immers onmogelijk.[102] Onduidelijke definities en formuleringen zijn vaak een weerspiegeling van de onmogelijkheid om tot overeenstemming te komen over een betere tekst.[103] De moeilijkheden om overeenstemming te bereiken leiden er soms toe dat meer procedurele en minder substantiële eisen worden gesteld.[104] Het is echter de vraag of deze procedurele eisen wel bijdragen aan de oplossing van het probleem. Bovendien kunnen dergelijke voorschriften lastig om te zetten zijn als ze niet goed aansluiten bij het bestaande systeem. Een betere keuze zou misschien zijn om helemaal geen richtlijn vast te stellen als het niet lukt om overeenstemming te bereiken. Er moet vooral goed worden nagedacht over de keuze van het instrument. De Kaderrichtlijn Water kent bijvoorbeeld een brede benadering waarbij verplichtingen veelal in maatregelenprogramma's moeten worden vastgelegd. Hoewel de verplichtingen uiteindelijk tamelijk concreet zijn, wordt het proces veel langduriger dan bij het gebruik van milieukwaliteitseisen of emissiemaxima.[105] Lübbe-Wolff voegt aan de door mij geconstateerde problemen toe dat het heel belangrijk is om in de richtlijn het gebruik van vergunningen verplicht te stellen.[106] Dat maakt de toepassing van een richtlijn in de praktijk voor het bevoegd gezag eenvoudiger, omdat de plicht om gegevens aan te leveren dan bij de vervuiler ligt. De verschillen in de uitvoerings-

100 Interview Lübbe-Wolff.
101 Interview Winter.
102 Interview Winter.
103 Interviews Bohne, Lübbe-Wolff, Winter en Jarass.
104 Interviews Bohne en Jarass.
105 Interview Winter.
106 Interview Lübbe-Wolff.

praktijk tussen de lidstaten zullen daardoor afnemen. Verder is het inherent aan het instrument van de richtlijn dat deze slechts een kader schetst waarbinnen de lidstaten voor uitvoering moeten zorgen. Problemen met interpretatie zijn daardoor onontkoombaar.[107] Het gebruik van 23 verschillende talen is ook problematisch. De onderhandelingen worden meestal alleen in het Engels en/of Frans gevoerd, terwijl vertalingen op dat moment nog niet altijd beschikbaar zijn. Maar van die vertaling is soms wel de precieze betekenis van een richtlijn afhankelijk, omdat het verschil kan maken welk woord precies gebruikt wordt.[108]

Het voorschrijven van planverplichtingen is niet altijd het meest geschikte instrument. Van plannen maken alleen wordt de lucht namelijk niet schoner en de plannen worden ook niet altijd goed uitgevoerd. Het zou effectiever zijn als de Europese Unie striktere emissienormen voor bijvoorbeeld auto's zou vaststellen, omdat daarmee direct vervuiling wordt voorkomen.[109] Verder is het moeilijker om richtlijnen om te zetten als er op datzelfde terrein al veel nationale wetgeving is, omdat de twee systemen dan vaak niet goed op elkaar aansluiten.[110]

Soft law kan een nuttig hulpmiddel zijn voor de lidstaten, waar richtlijnen vaak veel onduidelijkheid laten bestaan. De Europese Commissie is een logische instantie om guidance documents op te stellen.[111] Aangezien de lidstaten geconfronteerd worden met problemen en bovendien in de vorm van de Raad medewetgever zijn, zouden zij eigenlijk ook op de een of andere manier bij de totstandkoming van dergelijke documenten moeten worden betrokken. Het probleem is echter dat het daarmee weer veel moeilijker zal worden om overeenstemming te bereiken. De Europese Grondwet en het Verdrag van Lissabon waren een goede gelegenheid geweest om meer waarborgen vast te leggen rondom de totstandkomingsprocedure.[112] Het is jammer dat daar niets mee gebeurd is. Andere problemen met ondersteunende documenten is dat ze niet altijd goed vindbaar zijn en dat hun juridische status onduidelijk is.[113]

Voor zover er een ontwikkeling is naar vagere normen, is dat een gevolg van moeilijkheden om overeenstemming te bereiken[114] en de grote ecologische verschillen tussen lidstaten, waardoor het moeilijk is om op Europees niveau normen

107 Interviews Lübbe-Wolff en Winter.
108 Interview Bohne.
109 Interview Rehbinder.
110 Interviews Lübbe-Wolff en Bohne.
111 Interviews Jarass en Lübbe-Wolff.
112 Interview Winter.
113 Interviews Jarass en Rehbinder.
114 Interview Lübbe-Wolff.

vast te stellen.[115] Door het gebruik van dochterrichtlijnen zijn de recente richtlijnen op het terrein van lucht en water echter niet altijd veel vager dan hun voorgangers. Het is lastig te zeggen welke richtlijnen goed en minder goed te implementeren zijn. De IPPC-richtlijn was met name in het begin erg lastig omdat deze een compleet nieuwe aanpak voorschreef. Het blijft moeilijk om echt te voldoen aan de eisen aan integratie.[116] De MER-richtlijn, Richtlijn 2003/35 over inspraak van het publiek en de Richtlijn Milieuaansprakelijkheid bevatten veel procedurele eisen die slecht aansluiten bij de eigen Duitse tradities en concepten. Hierdoor zijn voor de omzetting grote aanpassingen nodig.[117] De Vogel- en Habitatrichtlijn waren lastig te implementeren, met name door de strikte voorschriften met beperkte uitzonderingsmogelijkheden en de zo mogelijk nog strengere uitleg door het Hof van Justitie.[118] Aan de andere kant moet worden toegegeven dat er juist vanwege die strengheid ook veel bereikt is.[119]

Welke richtlijnen juist makkelijk te implementeren zijn, is een moeilijkere vraag, juist omdat ze dan minder opvallen. De omzetting gaat met name goed wanneer het systeem van de richtlijn goed aansluit op het bestaande nationale systeem. Bij de totstandkoming van richtlijnen kan daar echter geen rekening mee gehouden worden, vanwege de grote verschillen tussen de lidstaten. Emissie-eisen zijn meestal vrij goed om te zetten,[120] maar dit betekent niet dat kwaliteitseisen overbodig zijn.[121] Het zijn namelijk voorschriften die elkaar aanvullen. De IPPC-richtlijn is weliswaar ingewikkeld, maar na een gewenningsperiode was deze vrij goed te implementeren.[122] De aansluiting bij het Duitse systeem is redelijk en de uitwerking in BREF-documenten biedt extra houvast.

Gebiedsaanwijzing is een instrument dat tot veel implementatieproblemen leidt.[123] Sommige richtlijnen laten nauwelijks ruimte aan de lidstaten om te bepalen welke gebieden zij willen aanwijzen. Dan ontbreekt het vaak aan draagvlak binnen de lidstaten. Verder is niet altijd duidelijk wat de juridische gevolgen van gebiedsaanwijzing zijn, wat leidt tot onzekerheid in de lidstaten en een voorkeur om slechts zeer beperkt gebieden aan te wijzen. Juist door de neiging van de lidstaten om

115 Interview Rehbinder.
116 Interviews Lübbe-Wolff en Rehbinder.
117 Volgens resp. Bohne, Rehbinder en Winter.
118 Interviews Rehbinder, Winter en Jarass.
119 Interview Winter.
120 Interviews Lübbe-Wolff en Jarass.
121 Interview Lübbe-Wolff en Lübbe-Wolff 2001.
122 Interviews Lübbe-Wolff en Winter.
123 Interviews Lübbe-Wolff, Rehbinder en Jarass.

slechts restrictief gebieden aan te wijzen, zijn echter duidelijke criteria voor aanwijzing in de richtlijn noodzakelijk. Verder zijn over het algemeen milieukwaliteitseisen lastiger dan emissienormen,[124] omdat de lidstaten dan nog veel zelf moeten invullen om de normen te halen. Anderzijds heeft het ook voordelen en is het meer in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel om juist zo veel mogelijk aan de lidstaten over te laten. Bovendien zijn emissie-eisen en kwaliteitseisen niet onderling vervangbaar en moeten beide soorten voorschriften worden gebruikt om het beste milieuresultaat te garanderen. Procedurele voorschriften over bijvoorbeeld inspraak hebben, zeker voor Duitsland dat zelf van oorsprong weinig procedurele voorschriften kent, een belangrijke toegevoegde waarde.[125] Omdat ze daardoor slecht aansluiten bij het bestaande systeem zijn ze echter vaak lastig om te zetten.[126] Ze passen niet altijd goed in het nationale recht waardoor de benodigde aanpassingen nogal ingewikkeld kunnen zijn. Actieplannen kunnen voor problemen zorgen als niet duidelijk is wat de juridische status is.[127] De artikelen 45 en 47 BImSchG over luchtkwaliteitsplannen bevatten slechts de mogelijkheden voor het bevoegd gezag. Maatregelen uit een actieprogramma werken niet rechtstreeks door in de besluitvorming en kunnen slechts worden ingeroepen voor de rechter door derden voor zover deze maatregelen de bescherming van hun gezondheid dienen.[128] De geïnterviewden zijn het erover eens dat het goed zou zijn om meer helderheid te hebben over de betekenis van richtlijnen, maar tegelijk zijn er een hoop obstakels die daaraan in de weg staan. Toch is er wel wat te verbeteren, simpelweg door hier meer aandacht aan te besteden. Het maken van minder wetgeving op Europees niveau kan daaraan bijdragen. Dan is er immers meer tijd en is het eenvoudiger om de samenhang goed te doorzien.

Een probleem is ook dat de gevolgen van een richtlijn van tevoren vaak niet goed in kaart gebracht worden. Dit is niet alleen een taak voor de Europese Commissie. De gevolgen moeten namelijk in samenhang met het bestaande nationale recht bekeken worden, en dat kunnen alleen de lidstaten zelf doen.[129] Die besteden hier echter meestal weinig aandacht aan.[130] Maar ook de Commissie zou meer inzicht kunnen verschaffen in de betekenis en gevolgen van een richtlijn. Bij politiek gevoelige onderwerpen zoals de REACH-verordening gebeurt dit wel, dus het is

124 Interviews Lübbe-Wolff, Rehbinder en Jarass.
125 Interview Winter.
126 Interviews Bohne en Winter.
127 Interview Winter.
128 Jarass 2007, p. 764.
129 Interview Rehbinder.
130 Interview Winter.

in ieder geval mogelijk. Kennelijk heeft het echter niet voldoende prioriteit om ook andere voorstellen van een duidelijke toelichting van de gevolgen te voorzien.[131] De Commissie laat bij de herziening van richtlijnen wel onderzoek uitvoeren naar de ervaringen met de oude richtlijn,[132] maar de kwaliteit van deze onderzoeken laat vaak nogal wat te wensen over.[133]

4.3.6 Conclusie

Ook in Duitsland bemoeilijken de factoren die ik in hoofdstuk 3 heb geïnventariseerd de omzetting van Europese milieurichtlijnen. Daarnaast spelen echter ook interne factoren een belangrijke rol. De duidelijkste hiervan is de federale staatsstructuur. Doordat meer niveaus in de staatsinrichting een rol spelen bij de omzetting wordt de kans op fouten groter. Ook wordt het moeilijker om de implementatietermijnen te halen, omdat er soms eerst federale wetgeving moet zijn voordat de Länder aan hun deel van de omzetting kunnen beginnen. Hoewel de federale structuur een complicerende factor is bij implementatie, hebben ook eenheidsstaten de nodige moeite om richtlijnen tijdig en volledig te om te zetten. Dit is dus niet de enige verklaring voor implementatieproblemen in Duitsland. Met name de duur van het implementatietraject is wat langer in een federale staat, omdat er meer actoren bij de implementatie betrokken zijn.
De constitutionele herziening van 2006 was onder andere bedoeld om de implementatie makkelijker te maken. Dit is gedeeltelijk geslaagd, nu dubbele omzetting meestal niet meer nodig is. De uiteindelijke uitvoering blijft wel een verantwoordelijkheid van de Länder.
Daarnaast is het inzicht in de gevolgen van een richtlijn vaak onvoldoende. De nationale overheid besteedt daar te weinig aandacht aan, maar ook de Commissie zorgt slechts in uitzonderingsgevallen voor voldoende informatie. Bovendien is de kwaliteit van die informatie vaak onvoldoende.
Andere problemen zijn de sectorale structuur van het Duitse milieurecht, waardoor milieurichtlijnen soms moeilijk inpasbaar zijn. Verder zijn de rechtsbeschermingsmogelijkheden in Duitsland door de Schutznorm tamelijk beperkt. Hierdoor is de daadwerkelijke naleving van milieunormen voor particulieren slecht afdwingbaar.

---

131 Interview Rehbinder.
132 Zie bijvoorbeeld <http://circa.europa.eu/Public/irc/env/ippc_rev/library> voor rapporten in het kader van de herziening van de IPPC-richtlijn.
133 Interview Bohne.

4.4 NEDERLAND[134]

4.4.1 Staatsinrichting en organisatie milieurecht

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat met een hoofdverdeling in drie niveaus: het rijk, provincies en gemeenten. Met betrekking tot de waterwetgeving vervullen waterschappen een belangrijke rol. Hun wetgeving staat hiërarchisch op hetzelfde niveau als gemeentelijke verordeningen. Op rijksniveau spelen de regering en het parlement de hoofdrollen. De regering bestaat over het algemeen uit een coalitie van verschillende partijen die samen een meerderheid hebben in het parlement (in ieder geval in de Tweede Kamer). Het parlement bestaat uit twee kamers. De Tweede Kamer wordt direct door de bevolking gekozen. De Eerste Kamer wordt gekozen door de leden van Provinciale Staten (het 'parlement' op provinciaal niveau) en bemoeit zich minder met de dagelijkse gang van zaken maar voert eerder een wetgevingskwaliteitstoets uit. Voor de totstandkoming van wetgeving in formele zin is instemming van beide kamers nodig. Het parlement wordt wel op de hoogte gehouden van voorstellen voor richtlijnen door middel van zogenoemde BNC-fiches,[135] maar de betrokkenheid van het parlement bij de standpuntbepaling is gering.

4.4.2 Ontwikkeling milieurecht in Nederland

De belangrijkste milieuwet in Nederland is de Wet milieubeheer (Wm). Deze is in 1993 in werking getreden en is een samenvoeging van de voorschriften omtrent inrichtingen uit de Hinderwet uit 1875 (toen nog onder de naam Fabriekswet), veelal procedurele bepalingen uit de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm) uit 1980, elementen uit andere milieuwetten zoals de Afvalstoffenwet en nieuwe onderdelen.[136] In het Nederlandse milieurecht bevatten de formele wetten (zoals de Wm, maar ook diverse sectorale wetten) vooral kaderwetgeving. Zij schrijven bijvoorbeeld voor dat in nadere regelgeving emissiegrenswaarden of

134 Deze paragraaf is in het Engels voorgelegd aan de Duitsers en Denen die hun medewerking aan dit hoofdstuk hebben verleend. Op die manier kregen zij inzicht in de resultaten van mijn onderzoek. Lezers met voldoende kennis van het Nederlandse milieurecht kunnen het eerste deel van deze paragraaf overslaan.

135 BNC staat voor Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen. Dit is een interdepartementale commissie onder voorzitterschap van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die zorgt voor een eerste Nederlandse standpuntbepaling over nieuwe Commissievoorstellen.

136 Michiels 2003, p. 3.

eisen aan het productieproces moeten worden vastgesteld. Dit wordt vervolgens uitgewerkt in algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen.[137] In de jaren zeventig en tachtig werd bovendien een aantal sectorale milieuwetten ontwikkeld, waarvan een deel is opgegaan in de Wm en een deel zelfstandig is blijven bestaan, zoals de Wet geluidhinder, de Wet luchtverontreiniging, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet bodembescherming en de Meststoffenwet.

Een belangrijk instrument in de Nederlandse milieuwetgeving was de vergunning. Veel milieuwetten verbieden bepaalde gedragingen (lozingen, andere uitstoot van vervuilende stoffen etc.), tenzij de vervuiler over een vergunning beschikt. Het bevoegd gezag voor de vergunningverlening is meestal de gemeente of de provincie (Burgemeester en Wethouders of Gedeputeerde Staten). Er is een ontwikkeling gaande waarin bedrijven steeds minder vaak een Wm-vergunning nodig hebben en vaker vallen onder algemene regels. Deze algemene regels zijn sinds 1 januari 2008 geïntegreerd in het Activiteitenbesluit. Het uitgangspunt is nu dat een bedrijf onder algemene regels valt, tenzij het gaat om een IPPC-installatie of een ander ingewikkeld of bijzonder bedrijf.

De milieuwetgeving in Nederland is relatief geïntegreerd. Veel algemene regels zijn opgenomen in de Wet milieubeheer en onderliggende besluiten. Voor water en natuurbescherming zijn echter afzonderlijke wetten van toepassing, zoals de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Grondwaterwet, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en Faunawet. Toch is er ook nog veel sectorale wetgeving en moet een enigszins gecompliceerd bedrijf aan veel verschillende wetten voldoen. Daardoor zijn ook verschillende vergunningen, meldingen en vrijstellingen noodzakelijk. Om dit meer te stroomlijnen en te vereenvoudigen wordt momenteel gewerkt aan de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De beoogde datum van inwerkingtreding van 1 januari 2010 wordt niet gehaald. Na de invoering van deze wet moetende verschillende benodigde toestemmingen zo veel mogelijk worden geïntegreerd in één vergunning. De afstemming is met name procedureel van aard. Een inhoudelijke afstemming wordt (nog) niet beoogd. In het waterrecht wordt een vergelijkbare integratieslag gemaakt met de Waterwet, waarin negen wetten geïntegreerd worden. Onderling worden deze stromen niet geïntegreerd, maar vindt er wel coördinatie en afstemming plaats. Binnen sectoren is het Nederlandse milieurecht dus behoorlijk geïntegreerd, maar het verband tussen de verschillende delen van het omgevingsrecht wordt niet volledig gemaakt.

137 Liefferink 1997, p. 219.

4.4.3 Implementatie

De wetgeving in Nederland bestaat uit wetten in formele zin (vastgesteld door regering en Staten-Generaal gezamenlijk) en gedelegeerde wetgeving, met name in de vorm van AMvB's en ministeriële regelingen. De regering heeft vaak een voorkeur voor het gebruik van lagere wetgeving bij omzetting, vanwege de kortere wetgevingsprocedure.[138] Dit kan echter alleen wanneer de formele wetgeving daar een voldoende nauwkeurige delegatiebepaling voor bevat. Dat is niet altijd het geval. Het parlement is huiverig voor te algemene delegatiebepalingen, omdat het daarmee zeggenschap uit handen geeft.
Het aantal inbreukprocedures tegen Nederland is tamelijk beperkt. Hierbij gaat het met name om de Vogel- en de Habitatrichtlijn[139] en waterrichtlijnen.[140] Hierbij moet opgemerkt worden dat deze onderwerpen beide niet onder de bevoegdheid van de Minister van VROM vallen, maar respectievelijk onder de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Minister van Verkeer en Waterstaat. De MER-richtlijn en de IPPC-richtlijn hebben echter ook problemen opgeleverd, waarvoor wel de Minister van VROM verantwoordelijk is.[141] Opvallend is het grote aantal prejudiciële vragen dat door Nederlandse rechters gesteld wordt op milieugebied, zeker gelet op de kleine omvang van het land. Deze vragen zijn voor het grootste deel afkomstig van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en het College van Beroep voor het bedrijfsleven en hebben vaak betrekking op gevaarlijke stoffen (met name biociden en gewasbestrijdingsmiddelen),[142] afval,[143] water,[144] de Vogel- en de Habitatrichtlijn[145] en de MER-richtlijn.[146]

---

138 Zie hierover Clement 2007, p. 164-165.
139 Zie bijvoorbeeld zaken 236/85, C-339/87, C-3/96 en C-441/03.
140 Zie bijvoorbeeld zaken 291/84, C-152/98, C-268/00 en C-322/00.
141 Zaak C-255/08, *Commissie / Nederland* over de MER-richtlijn. Zie voor de IPPC-richtlijn Jongma 2002, p. 205-216 en de wijziging van de Wm per 1 december 2005, Stb. 2005, 432 en *Kamerstukken II* 2003/04, 29 711, nr. 3.
142 Zie bijvoorbeeld de zaken 272/80, *Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten*; zaak 125/88, *Nijman*; gevoegde zaken C-281/03 en C-282/03, *Cindu Chemicals*; zaak C-9/04, *Geharo*; de drie (niet gevoegde) zaken C-316/04, C-138/05 en C-174/05 van de *Stichting Zuid-Hollandse milieufederatie*.
143 Zaak C-192/96, *Beside BV*; zaak C-203/96, *Dusseldorp*; gevoegde zaken C-419/97 en C-19/97, *ARCO Chemie* en *Vereniging Dorpsbelang Hees*; zaak C-116/01, *SITA EcoService*; zaak C-259/05, *Omni Metal Service*.
144 Zaak C-231/97, *Van Rooij*; zaak C-232/97, *Nederhoff*.
145 Zaak C-169/89, *Gourmetterie Van den Burg*; zaak C-202/94, *Godefridus van der Feesten*; zaak C-127/02, *Landelijke Vereniging tot behoud van de Waddenzee*.
146 Zaak C-72/95, *Kraaijeveld* en zaak C-81/96, *B&W van Haarlemmerliede en Spaarnwoude*.

Tabel 7: Jurisprudentie in milieuzaken – Nederland

Prejudiciële verwijzingen	19
Inbreukprocedures	11

4.4.4 Rechtsbescherming

De normale rechtsbeschermingsprocedure is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In eerste aanleg is beroep mogelijk bij de rechtbank. Hoger beroep wordt afgehandeld door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). De Wet milieubeheer bevat echter een afwijkende procedure, waarbij zaken in eerste en enige aanleg door de ABRvS behandeld worden (art. 20.1 Wm). Verder moet normaal gesproken eerst bezwaar worden ingediend bij het bestuursorgaan dat het besluit genomen heeft. Dit is echter niet noodzakelijk als de openbare voorbereidingsprocedure uit afd. 3.4 Awb is gevolgd. Dan biedt die procedure al de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen en is een bezwaarprocedure vooral een herhaling van zetten.

4.4.5 Interviews

Voor dit deel van het onderzoek heb ik interviews gehouden met:
- Prof.mr.dr. J.H. Jans (hoogleraar bestuursrecht Universiteit van Groningen en voorheen hoogleraar Europees milieurecht en Recht van de Europese Unie aan de Universiteit van Amsterdam)
- Prof.mr.dr. H.G. Sevenster (lid Raad van State, hoogleraar Europees milieurecht Centrum voor Milieurecht Universiteit van Amsterdam en voormalig hoofd Afdeling Europees Recht, Directie Juridische Zaken, Ministerie van Buitenlandse Zaken)
- Mr. Th.G. Drupsteen (lid Raad van State en voormalig hoogleraar staats- en bestuursrecht en milieurecht Universiteit Leiden)
- Mr. J. Teekens (VROM-inspectie)

Definities zijn vaak lastig. Deels is dit een gevolg van compromissen, maar soms is het ook gewoon moeilijk om een echt heldere definitie te geven die toch goed bruikbaar is. Letterlijk overnemen van definities uit een richtlijn lost het omzettingsprobleem in strikte zin wel op, maar de toepassing is dan nog wel problema-

tisch.[147] De samenloop tussen verschillende richtlijnen is vaak ook lastig. Vaak bevatten richtlijnen een bepaling dat ze 'onverminderd' een andere richtlijn van toepassing zijn of 'geen afbreuk doen aan andere richtlijnen'. Wat dit nu precies betekent voor de voorrang is echter onduidelijk, zeker wanneer twee richtlijnen wederzijds bepalen dat ze onverminderd elkaar van toepassing zijn. Een voorbeeld van onduidelijkheid over de toepasselijkheid van twee richtlijnen is de *Geharo*-zaak.[148] Hierbij ging het om de vraag welke norm voor cadmium in speelgoed geldig was, de norm uit de Speelgoedrichtlijn 88/378 of uit de Richtlijn Gevaarlijke Stoffen 76/769, zoals gewijzigd door Richtlijn 91/338. De Richtlijn Gevaarlijke Stoffen bevat in art. 1 van Richtlijn 76/769 een 'onverminderd'-clausule, terwijl art. 1 van Richtlijn 91/338 bepaalt dat de bepalingen niet van toepassing zijn op cadmiumhoudende producten die reeds onder andere communautaire voorschriften vallen. Cadmiumhoudend speelgoed viel al onder de Speelgoedrichtlijn. Volgens het Hof van Justitie moeten de normen in dit geval echter cumulatief worden toegepast, aangezien de richtlijnen verschillende doelstellingen hebben (bescherming van de gezondheid van kinderen en bescherming van het milieu). Dit blijkt echter niet duidelijk uit de tekst van de richtlijn.

De zaak Cindu Chemicals ging over Richtlijn 98/8 over biociden en Richtlijn 76/769 over gevaarlijke stoffen, die beide een 'onverminderd'-bepaling bevatten. In dit geval cncludeerde het Hof dat de specifieke voorschriften uit de Biocidenrichtlijn voorgaan. Omdat de harmonisatie van deze richtlijn echter nog niet was voltooid, kon niet worden afgeweken van de regeling uit Richtlijn 76/769.[149]

Het is een illusie dat het mogelijk zou zijn om richtlijnen te maken die geen ruimte laten voor twijfel of interpretatieproblemen. Ook in het nationale recht speelt de rechter een belangrijke rol bij de interpretatie van wetten. Op Europees niveau, met de ingewikkelde structuur en de grote verschillen tussen de lidstaten, is de noodzaak hiervan alleen nog maar groter. Vaak gaat het echter om kleine onvolkomenheden. Dat wil niet zeggen dat het dramatisch gesteld is met de kwaliteit van Europese richtlijnen.[150] Bovendien zijn sommige begrippen niet zozeer onduidelijk, als wel flexibel. Dat is een bewuste keuze, juist om de lidstaten de mogelijkheid te geven om de richtlijnen in te passen in de bestaande wetgeving.[151] Richtlijnen moeten ook niet getoetst worden aan de hoge Nederlandse maatstaven voor

147 Interview Jans.
148 Zaak C-9/04, *Geharo*.
149 Gevoegde zaken C-281/03 en C-282/03, *Cindu Chemicals.*
150 Interview Sevenster.
151 Interview Teekens.

kwaliteit van wetgeving, omdat een richtlijn een ander karakter heeft dan een wet en er noodzakelijkerwijs compromissen gesloten moeten worden. Bij de omzetting van een richtlijn verbeteringen willen aanbrengen in definities en andere bepalingen leidt al snel tot discussies met de Europese Commissie over de verenigbaarheid met de richtlijn.[152] Ditzelfde geldt voor het onvoldoende willen aanpassen van het eigen systeem om te voldoen aan de eisen van een richtlijn.

De toepasselijkheid van verschillende richtlijnen tegelijkertijd is in de praktijk erg lastig. Op grote installaties is bijvoorbeeld zowel de richtlijn over afvalverbrandingsinstallaties als de IPPC-richtlijn van toepassing, terwijl daarnaast rekening gehouden moet worden met richtlijnen over luchtkwaliteit, nationale emissieplafonds en broeikasgasemissiehandel. De vergunningverlening wordt daardoor erg ingewikkeld vanwege de verschillende normeringen en regelgevingsinstrumenten die tegelijk van toepassing zijn.[153]

De gebrekkige afstemming en samenhang tussen richtlijnen wordt als het grootste probleem ervaren.[154] Het Europese milieurecht is geen samenhangend systeem, wat in de uitvoering door de lidstaten tot problemen leidt. De lidstaten moeten immers wel zorgen voor die samenhang.

Over soft law blijken ook uit deze interviews weer gemengde gevoelens. Soft law kan een goed hulpmiddel bieden voor de lidstaten bij de interpretatie en uitvoering van Europees recht, maar tegelijkertijd bestaat het gevaar dat lidstaten het te veel volgen zonder kritisch na te denken. Door de Raad van State worden guidance documents, net als richtlijnen naar nationaal recht, gezien als een vermoeden van bewijs.[155] Afwijking is wel mogelijk, maar slechts met goede argumenten. Een risico zit in het ondoorzichtige totstandkomingsproces van soft law en het gebrek aan democratische controle, terwijl hierbij toch belangrijke inhoudelijke normen worden vastgesteld.[156] De Kaderrichtlijn Water is bijvoorbeeld uitgewerkt in guidance documents, waarbij de vage begrippen uit de richtlijn plotseling heel concreet worden ingevuld. Hoewel dit soort documenten een belangrijk hulpmiddel zijn voor de lidstaten, moet dus helder blijven dat ze niet bindend zijn en zou er meer zicht moeten zijn op de totstandkoming. Aan de andere kant heeft juist de informele totstandkoming ook grote voordelen. In een informele setting is het

152 Interview Teekens.
153 Interview Teekens.
154 Interviews Jans, Sevenster en Teekens.
155 Interview Drupsteen.
156 Interview Sevenster.

makkelijker om overeenstemming te bereiken dan wanneer dezelfde normen in een richtlijn opgenomen zouden worden.
De ontwikkeling naar steeds meer kaderrichtlijnen wordt herkend en in verband gebracht met de uitbreiding van de Europese Unie.[157] Tegelijkertijd is die ontwikkeling te nuanceren doordat via dochterrichtlijnen en guidance documents vaak alsnog een gedetailleerde invulling tot stand komt.[158] Het gebruik van kaderrichtlijnen is overigens wel in overeenstemming met de bedoeling van richtlijnen. Die zouden eigenlijk slechts het doel moeten vaststellen en de modaliteiten moeten overlaten aan de lidstaten.[159] In de praktijk schrijven richtlijnen echter vaak ook middelen voor en is afwijking daarvan niet toegestaan.
Richtlijnen die in Nederland tot veel problemen hebben geleid zijn de Vogel- en de Habitatrichtlijn, de MER-richtlijn en de IPPC-richtlijn.[160] Daarnaast is er erg veel Europese rechtspraak over de afvalstoffenrichtlijnen en de waterrichtlijnen. Dat gaat echter meestal niet om de structuur van de richtlijnen, maar bij afval om de betekenis van het begrip 'afvalstoffen' en het onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing, en bij de waterrichtlijnen om fouten in actieprogramma's etc.[161] De oude lucht- en waterkwaliteitsrichtlijnen lijken relatief probleemloos te zijn geïmplementeerd, maar omdat correcte implementatie minder opvalt, is het lastig om hier een goed antwoord op te geven.[162]
Het is moeilijk om in zijn algemeenheid aan te geven welk soort voorschriften meer aanleiding tot implementatieproblemen geeft dan andere. Hierbij moet ook bedacht worden dat implementatieproblemen niet altijd aan de voorschriften zelf liggen, maar aan gebrekkige uitvoering. Rapportage- en notificatieverplichtingen zijn niet lastig uit te voeren, maar toch worden hier veel fouten bij gemaakt.[163] Ook de Nederlandse problemen met de eisen voor luchtkwaliteit komen niet direct voort uit de richtlijn, maar uit de Nederlandse manier van omzetten.[164]
Ook de Nederlandse geïnterviewden vinden meer helderheid over de betekenis van richtlijnen wel wenselijk, maar geven tegelijkertijd aan dat het lastig is om in de vaak moeizame Europese besluitvorming tot meer helderheid te komen. Bovendien is via groen- en witboeken tegenwoordig in ieder geval meer achtergrondinformatie

157 Interviews Jans en Sevenster.
158 Interviews Teekens en Sevenster.
159 Interview Drupsteen en art. 249 EG.
160 Interviews Jans en Sevenster.
161 Interview Jans.
162 Interviews Jans en Drupsteen.
163 Interview Jans.
164 Interviews Jans, Drupsteen en Sevenster.

beschikbaar dan voorheen.[165] Aan de andere kant is er weinig informatie beschikbaar over probleempunten uit de onderhandelingen in Raadswerkgroepen. Betere toegankelijkheid van verslagen daarvan zou tot een beter begrip van de betekenis van richtlijnen kunnen leiden.[166] Verder is het vaak ook een bewuste keuze om begrippen niet heel hard af te bakenen, maar enige flexibiliteit in te bouwen voor een eigen invulling door de lidstaten.[167] Dat geeft immers meer mogelijkheden om aan te sluiten bij bestaande systemen.

4.4.6 Conclusie

Ook in Nederland spelen de oorzaken die ik heb geïdentificeerd in hoofdstuk 3 zeker een rol bij het ontstaan van implementatieproblemen. Het gaat hierbij op Europees niveau met name om de reikwijdte van richtlijnen, onduidelijke definities, de samenhang met andere richtlijnen, het gebruik van gebiedsaanwijzing en kwaliteitseisen. Maar ook hier geldt dat implementatieproblemen niet alleen door gebrekkige kwaliteit van de richtlijnen veroorzaakt worden. De aansluiting van het Europese milieurecht op het bestaande Nederlandse milieurecht is niet altijd even goed. Daarbij lijkt de neiging te bestaan om afwijkingen goed te praten in plaats van op te lossen. Een dergelijke strijd met de Commissie verliest de lidstaat vrijwel altijd.

4.5 CONCLUSIE

Dit hoofdstuk was bedoeld ter controle van mijn bevindingen uit hoofdstuk 3. Uit de interviews is af te leiden dat de door mij geconstateerde problemen met milieurichtlijnen inderdaad in alle drie de onderzochte landen aanleiding geven tot implementatieproblemen. Daarnaast spelen ook nationale factoren, zoals de staatsinrichting en het systeem van het nationale milieurecht, een rol.
De afstemming tussen richtlijnen onderling kan beter. Daarnaast moet een weloverwogen keuze worden gemaakt voor de instrumenten die worden gebruikt. Het voorschrijven van procedurele bepalingen of programmaverplichtingen kan in sommige gevallen bijzonder effectief zijn. In elk individueel geval moet echter worden bekeken of de inzet van dat middel wel een oplossing biedt voor het (milieu)probleem. Ook onduidelijke definities en het gebruik van 23 verschillende

165 Interview Jans.
166 Interview Teekens.
167 Interview Teekens.

talen leiden in de praktijk tot problemen. Het eerste probleem lijkt moeilijk oplosbaar te zijn, terwijl voor het tweede punt wel wat procedurele verbeteringen mogelijk zijn. De belangrijkste constatering is naar mijn mening dat alle vier de bovengenoemde punten tot omzettingsproblemen kunnen leiden. Daarom is het van belang om in de totstandkomingsfase extra aandacht aan deze punten te besteden. Daarmee kan een deel van de problemen al voorkomen worden. Een andere constatering is dat er wel erg veel Europese milieuwetgeving is. De onderlinge samenhang wordt daardoor erg complex en de lidstaten zien soms door de bomen het bos niet meer.

Sectorale nationale wetgeving kan problemen geven wanneer integrale / horizontale richtlijnen omgezet moeten worden. Voorbeelden daarvan zijn IPPC, MER en milieuaansprakelijkheid. Deze richtlijnen zijn lastig om te zetten in Duitsland en Denemarken. Aan de andere kant geeft integrale milieuwetgeving, zoals we in Nederland meer hebben, weer andere problemen. Er zijn immers ook veel sectorale milieurichtlijnen, en die zijn vaak niet goed op elkaar afgestemd in het gebruik van definities etc. Dit betekent dat landen met sectorale wetgeving bepaalde problemen bij de omzetting zullen hebben die vooraf te voorzien zijn, maar landen met integrale wetgeving zullen weer bij andere richtlijnen omzettingsproblemen hebben. Een overstap van het ene naar het andere systeem zal dus bepaalde problemen oplossen, maar juist andere problemen creëren. Omzettingsproblemen worden daarmee veroorzaakt door een slechte aansluiting van het systeem van een richtlijn op het nationale systeem. Omdat het Europese milieurecht echter geen eenduidig systeem heeft, en zowel sectorale als integrale richtlijnen gebruikt, is het voor de lidstaten ondoenlijk om zich aan te passen. Hier wreekt zich dus het ad-hockarakter van het Europese recht: door de aanneming van allerlei losse richtlijnen, soms sectoraal en soms horizontaal, komen zowel lidstaten met een sectoraal systeem als die met een integraal systeem bij een deel van de richtlijnen in de knel. Dat komt doordat in het Europese systeem de samenhang ontbreekt die in het nationale recht noodzakelijk is. Hoe milieuregels in de praktijk worden uitgevoerd is overigens weer een andere vraag. Dat zal mogelijk juist beter zijn in landen met een langere traditie van milieuregels dan in landen waar simpelweg richtlijnen worden gekopieerd maar de inhoud van die regels misschien minder belangrijk wordt gevonden. Dit valt echter buiten de reikwijdte van mijn onderzoek.

Vaak is het een verrassing wat voor consequenties een richtlijn precies zal hebben. Eigenlijk weet niemand dat goed van tevoren, maar voor parlementariërs, vaak geen juristen, is dit helemaal moeilijk in te schatten. Voor de Europese Commissie is het ook moeilijk om zulke informatie te verstrekken, aangezien de gevolgen ook samenhangen met de bestaande systemen in de lidstaten. Algemene informatie kan

de Commissie natuurlijk wel geven, en vooral met belangrijke of gevoelige richtlijnen doet ze dat ook wel. Maar bij kleinere richtlijnen die minder publiciteit krijgen, is veel te weinig informatie beschikbaar. Er zouden niet alleen assessments moeten zijn van de kosten en baten, maar ook van de gevolgen voor de praktijk. De lidstaten zijn overigens zelf ook niet goed in staat om de gevolgen te overzien. Voor de Commissie, die minder kennis heeft van de situatie in de lidstaten, is dat nog lastiger. Aan de andere kant lukt het de Commissie wel om bij grote en belangrijke besluiten (zoals REACH) goede informatie te geven. Bij andere wetgevingsprojecten zou dit dan ook mogelijk moeten zijn, maar heeft het kennelijk geen prioriteit.[168]

Een ander punt van aandacht is het gebruik van soft law en andere informatie van de Europese Commissie. Enerzijds is de Commissie de meest aangewezen instantie om toelichtende documenten op te stellen. Het zou beter zijn als de lidstaten en het Europees Parlement ook inspraak hebben, maar dit compliceert de besluitvorming ook. De Commissie heeft echter slechts beperkte mogelijkheden om informatie te verzamelen over de uitvoering van richtlijnen. Ze is hiervoor afhankelijk van informatie die de lidstaten zelf verstrekken en van onderzoeken die ze door anderen laat uitvoeren. Kennis over de verschillen in de uitvoering van richtlijnen zou zeer waardevol kunnen zijn. Daarmee wordt het duidelijker waar de problemen zitten en lidstaten kunnen ook leren van elkaars best practices.[169] De lidstaten kunnen hier natuurlijk ook zelf aan bijdragen, dit is niet alleen een taak van de Commissie.

Het aantal inbreukprocedures tegen een lidstaat blijkt geen goede graadmeter te zijn voor de kwaliteit van de implementatie.[170] Hoewel het geringe aantal procedures tegen Denemarken anders doet vermoeden, blijken er wel degelijk implementatieproblemen te zijn met verschillende richtlijnen. Mogelijk wordt dit minder snel opgemerkt door de goede reputatie van Denemarken en een gebrek aan kennis van de Deense taal en het Deense recht bij de Commissie. De intensievere betrokkenheid van het Deense parlement bij de totstandkoming van Europese regels in vergelijking met andere lidstaten kan in ieder geval implementatieproblemen niet voorkomen. Het kleine stemgewicht van Denemarken speelt daarbij ook een rol.

Voor alle onderzochte landen geldt dat de neiging bestaat om zo veel mogelijk vast te houden aan het bestaande nationale recht, ook als dat niet geheel in overeenstemming is met een richtlijn. De Commissie is echter vrij strikt in haar controle en accepteert afwijkingen niet snel.

---

168 Zie ook VROM-Raad 2008, p. 65-67.
169 VROM-raad 2008, p. 83-84.
170 Zie hierover ook Falkner e.a. 2005, p. 19-20.

5 Analyse

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 heb ik aan de hand van literatuur en jurisprudentie onderzocht welke problemen er spelen bij de omzetting van een tiental milieurichtlijnen in nationaal recht. In hoofdstuk 4 ben ik aan de hand van literatuur, jurisprudentie en interviews nagegaan of deze problemen inderdaad een rol spelen in drie lidstaten. In dit hoofdstuk volgt de analyse: bij welke richtlijnen en in welke lidstaten komen de verschillende problemen voor? Blijkt dit uit literatuur, jurisprudentie of interviews? Hierbij wordt kort aangegeven bij welke richtlijnen en in welke lidstaten de problemen voorkomen. Voor een verdere uitwerking van deze problemen zij echter verwezen naar de betreffende paragrafen uit hoofdstuk 3 en 4. Ook komt in dit hoofdstuk de vraag aan de orde of deze problemen op Europees niveau of in de lidstaten moeten en kunnen worden opgelost.

5.2 Reikwijdte

De reikwijdte van richtlijnen is belangrijk voor de afbakening. Het moet duidelijk zijn in welke gevallen de richtlijn toegepast moet worden en hoever de plicht tot omzetting van de lidstaten strekt. Vaak bevatten richtlijnen een bijlage waarin categorieën gevallen staan waarop de richtlijn van toepassing is. Toch geeft een dergelijke bijlage niet altijd voldoende houvast. Dat blijkt duidelijk bij de MER-richtlijn, waarbij niet alleen de bijlage bepalend is, maar ook de vraag of een project aanzienlijke milieueffecten kan hebben (paragraaf 3.3.5). Het volgt niet direct uit de richtlijn dat niet volstaan kan worden met het gebruik van drempelwaarden. Zelfs in 2009 moest dit nog door het Hof van Justitie bevestigd worden. Een zelfde probleem doet zich voor met betrekking tot de procedure van art. 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn (paragraaf 3.11.5). Op basis van die bepaling is een passende beoordeling nodig voor elk project dat significante gevolgen kan hebben voor een beschermd gebied. Ook hierover is de nodige jurisprudentie gewezen en veel geschreven. De Richtlijn Aquatisch Milieu bevat een onderscheid tussen stoffen op de grijze en de zwarte lijst. Voor zwartelijststoffen moesten op Europees niveau grenswaarden worden vastgesteld, terwijl de lidstaten verantwoordelijk waren voor de nadere invulling van normen voor grijzelijststoffen. In afwachting van commu-

nautaire besluitvorming bleken lidstaten echter ook verantwoordelijk voor normen voor zwartelijststoffen. Dit volgde niet duidelijk uit de richtlijn, maar is zo uitgelegd door het Hof van Justitie en beschreven in literatuur (paragraaf 3.5.4).
Uit de interviews in alle drie onderzochte landen blijkt dat de onduidelijkheid van richtlijnen een probleem is bij de omzetting (paragraaf 4.2.5, 4.3.5 en 4.4.5). Een streven naar richtlijnen die volledig duidelijk zijn is niet realistisch. Het instrument is juist bedoeld om flexibiliteit te laten aan de lidstaten in de invulling. Bovendien bestaat ook bij nationale wetgeving vaak ruimte voor interpretatie die door de rechter wordt ingevuld. Bij Europese wetgeving zal dat dan zeker het geval zijn. Die is immers abstracter en nog meer dan nationale wetgeving het resultaat van compromissen. Als het echter niet lukt om overeenstemming te bereiken over een duidelijke tekst, kan het beter zijn om geen richtlijn vast te stellen en meer aan de lidstaten over te laten. Daarnaast moeten we accepteren dat richtlijnen een bepaalde graad van onduidelijkheid hebben, inherent aan het instrument. De doelen van richtlijnen moeten in elk geval wel helder zijn, zodat duidelijk is op welke resultaten lidstaten afgerekend kunnen worden. Ook een goede handhaving is daarbij noodzakelijk.
Aan dit probleem moet op Europees niveau, bij het opstellen van richtlijnen, aandacht besteed worden.

5.3 DEFINITIES

Een probleem dat bij veel richtlijnen voorkomt is het gebruik van onduidelijke definities. Bij de IPPC-richtlijn gaat het om 'BAT' en 'installatie' (paragraaf 3.4.5), bij de Richtlijn Aquatisch Milieu om 'lozing' (paragraaf 3.5.5), bij de Kaderrichtlijn Afvalstoffen om 'afval' en het onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing (paragraaf 3.9.5). De Vogelrichtlijn bevatte geen definities, wat met name voor de termen 'opzettelijk' en 'van wezenlijke invloed' lastig was (paragraaf 3.10.5). Ook de Habitatrichtlijn heeft dit niet verholpen (paragraaf 3.11.5). Veel van deze begrippen zijn aan de hand van jurisprudentie van het Hof van Justitie nader ingevuld en ook is er veel geschreven over deze begrippen. De Gbm-richtlijn bevat als belangrijk criterium 'geen onaanvaardbaar effect'. Dit begrip wordt uitgewerkt in bijlage VI bij de richtlijn en is daardoor voor de lidstaten redelijk hanteerbaar (paragraaf 3.12.5).
In Denemarken hebben definities weinig omzettingsproblemen gegeven. Weliswaar zijn de definities niet altijd even duidelijk, maar het opnemen van definities was in het Deense recht niet erg gebruikelijk. De definities uit richtlijnen zijn dus overgenomen en geven in elk geval niet minder houvast dan het ontbreken van

definities. Wel zouden duidelijkere definities beter werken (paragraaf 4.2.5). Uit mijn interviews in Duitsland en Nederland blijkt dat de onduidelijkheid van definities weliswaar een probleem is, maar dat dit niet specifiek is voor het Europese recht (paragraaf 4.3.5 en 4.4.5). Het maken van goede definities is moeilijk, zeker als er compromissen gesloten moeten worden. Daarnaast is er juist in het Europese recht ook behoefte aan flexibiliteit, om richtlijnen te kunnen inpassen in het bestaande nationale recht.

Zeker bij definities hoeft onduidelijkheid voor de omzetting echter niet per se problematisch te zijn. Ook een onduidelijke definitie kan immers letterlijk worden overgenomen in nationaal recht, zodat de formele omzetting in ieder geval in orde is. Daarmee worden de problemen echter niet opgelost, maar doorgeschoven naar de fase van de uitvoering. Het ontbreken van een definitie, zoals bij de Vogel- en de Habitatrichtlijn, kan lastiger zijn dan het hebben van een onduidelijke definitie. Dit hangt wel af van het nationale systeem. In Nederland beginnen veel wetten met een lijstje definities. Bij het ontbreken van definities in een richtlijn moeten dan zelf definities geformuleerd worden. Denemarken heeft geen eigen traditie van definities en zal dus minder snel een eigen definitie maken. Het vervangen van een vage definitie uit een richtlijn door een afwijkende definitie in een nationale wet is in ieder geval riskant. De kans is groot dat dit volgens de Europese Commissie strijd oplevert met de richtlijn. Een voorbeeld hiervan is de eigen Nederlandse definitie van BAT (paragraaf 3.4.5). Voor de definitie van het begrip 'afvalstof' wordt in art. 1.1 Wm juist wel letterlijk aangesloten bij en verwezen naar de Afvalstoffenrichtlijn, maar daarmee is de betekenis van het begrip nog niet duidelijk.

Definities in richtlijnen zijn noodzakelijk. Het is een belangrijke taak van de opstellers en onderhandelaars om te voorkomen dat er in verschillende richtlijnen verschillende definities gehanteerd worden.

5.4 SAMENHANG TUSSEN RICHTLIJNEN

Zoals beschreven in hoofdstuk 2, is er een groot aantal milieurichtlijnen. Deze zijn verdeeld over verschillende deelterreinen en daarnaast komen er horizontale richtlijnen voor. Deze richtlijnen kunnen deels met elkaar overlappen en bijvoorbeeld dezelfde begrippen gebruiken. Soms valt een situatie onder verschillende richtlijnen en is niet duidelijk welke richtlijn van toepassing is. In andere gevallen komt hetzelfde begrip voor in verschillende richtlijnen, maar wijken de definities af of is niet duidelijk of de betekenis hetzelfde is. Voor de richtlijnen is dit geen probleem, maar bij de omzetting in nationaal recht is dit wel erg lastig.

De IPPC-richtlijn geeft spanningen met sectorale richtlijnen (paragraaf 3.4.5). Een volledig integrale beoordeling van de milieueffecten is niet mogelijk, omdat er voor de effecten per sector al afzonderlijke richtlijnen bestaan die randvoorwaarden geven. Verder komt het kernbegrip 'installatie' ook in veel andere richtlijnen voor, maar vaak met een afwijkende definitie. Bij de Nitraatrichtlijn speelde de vraag of voor meststoffen ook de normen uit de Richtlijn Aquatisch Milieu en de Grondwaterrichtlijn van toepassing zijn en of het overmatig opbrengen van mest in strijd is met de Afvalstoffenrichtlijn (paragraaf 3.6.5). Het Hof van Justitie heeft beide vragen ontkennend beantwoord; de Nitraatrichtlijn is het exclusieve kader voor het gebruik van mest. Dit antwoord is niet vanzelfsprekend; mest bevat ook andere stoffen dan nitraat en het gebruik van extreem veel mest lijkt toch een manier om zich ervan te ontdoen. De bevindingen van het Hof van Justitie zijn doorslaggevend, maar niet altijd goed te voorspellen. Duidelijkheid komt vaak pas jaren na de omzetting van een richtlijn, wat deze omzetting voor de lidstaten niet makkelijker maakt.

De Kaderrichtlijn Afval maakt een uitzondering voor afvalstoffen die reeds onder andere voorschriften vallen (paragraaf 3.9.5). De betekenis van deze formule is lang onduidelijk geweest. Het was de vraag of dit alleen gold voor voorschriften uit andere richtlijnen of ook voor nationale voorschriften. Het Hof heeft dit ruim uitgelegd, zodat ook nationale voorschriften een uitzondering konden creëren, maar in de nieuwe Afvalstoffenrichtlijn is de clausule vervangen door 'andere *communautaire* voorschriften' (cursivering BB). Een ander afstemmingsprobleem is het begrip 'verwijdering', dat in de MER-richtlijn volgens het Hof van Justitie een andere betekenis heeft dan in de Kaderrichtlijn Afvalstoffen. Dit blijkt echter niet uit de definities.

De Vogel- en de Habitatrichtlijn zijn misschien wel het schoolvoorbeeld van slecht afgestemde richtlijnen (paragraaf 3.11.5). Toen uitbreiding van de werkingssfeer van de Vogelrichtlijn wenselijk bleek te zijn, is er niet voor gekozen om de Vogelrichtlijn te wijzigen, maar om een nieuwe richtlijn vast te stellen. Hierbij is het regime voor gebiedsbescherming uit de Vogelrichtlijn aangepast, zodat dit geüniformeerd is. Voor soortenbescherming gelden echter twee verschillende regimes. Dit is onhandig omdat beschermde vogels, andere dieren en planten vaak op dezelfde plek voorkomen. Het is erg onpraktisch als er dan voor één soort wel en voor een andere soort geen uitzondering gemaakt mag worden.

De Gbm-richtlijn bepaalt dat deze van toepassing is 'onverminderd' andere richtlijnen (paragraaf 3.12.5). Dit is een poging om de afstemming te regelen, maar helaas lukt dat niet goed. Andere richtlijnen bevatten namelijk ook vaak een dergelijke 'onverminderd'-bepaling. In geval van strijd tussen de twee richtlijnen is daarmee

niet duidelijk welke bepaling voorrang heeft. Dit probleem is gesignaleerd in de literatuur over bijvoorbeeld de Kaderrichtlijn Water en de Gbm-richtlijn.[1]
Uit de Duitse interviews bleek dat de afstemming tussen richtlijnen inderdaad problematisch kan zijn, maar dat dit ook bij nationaal recht kan voorkomen (paragraaf 4.3.5). Ook in Nederland wordt het probleem erkend (paragraaf 4.4.5). Het gebruik van 'onverminderd'-bepalingen, zoals in de Gbm-richtlijn, is vaak een schijnoplossing. Bij echte tegenstrijdigheden en in beide richtlijnen een 'onverminderd'-bepaling lost dit immers niets op. Problemen met de samenhang doen zich vooral voelen op nationaal niveau. Bij de omzetting moeten losse richtlijnen immers een kloppend geheel worden. Dit probleem speelt met name bij de omzetting van richtlijnen in een integraal nationaal systeem. In Denemarken wordt meer met sectorale milieuwetten gewerkt en kunnen sectorale richtlijnen dus makkelijker worden omgezet. Daar is het echter moeilijker om horizontale richtlijnen om te zetten, omdat hiervoor vaak een groot aantal wetten en regelingen moet worden aangepast. De kans op fouten en leemtes in de omzetting neemt daardoor sterk toe.
De 'onverminderd'-bepalingen zijn in twee prejudiciële procedures aan de orde gekomen. In de zaak *Geharo* betrof het de Cadmiumrichtlijn,[2] waarvan art. 1 bepaalt dat de richtlijn niet van toepassing is op cadmiumhoudende producten die reeds onder andere communautaire voorschriften vallen.[3] Cadmiumhoudend speelgoed valt onder de Speelgoedrichtlijn.[4] De vraag was of dit betekende dat de Cadmiumrichtlijn buiten toepassing moet blijven. Nu het doel van de richtlijnen anders is, is dat volgens het Hof niet het geval. In de zaak *Thames Water Utilities* speelde een vergelijkbare vraag.[5] Hier ging het om de Kaderrichtlijn Afvalstoffen. Artikel 2 van die richtlijn bepaalt dat afvalwater buiten de werkingssfeer van de richtlijn valt als het reeds onder andere voorschriften valt. De vraag was of de Richtlijn Stedelijk Afvalwater afvalwater aan de werkingssfeer van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen onttrok. Ook hier concludeert het Hof dat het doel van de beide richtlijnen verschillend is en niet in hetzelfde beschermingsniveau wordt voorzien. De richtlijnen moeten daarom beide worden toegepast. De Richtlijn Stedelijk Afvalwater kan daarom niet worden beschouwd als een 'ander voorschrift' als bedoeld in de Kaderrichtlijn Afvalstoffen. Hoewel dit uit rechtssystematisch

1 Van Rijswick & Vogelezang-Stoute 2007, p. 200.
2 Richtlijn 91/338/EEG tot wijziging van richtlijn 76/769/EEG.
3 Zaak C-9/04, *Geharo*.
4 Richtlijn 88/378/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake de veiligheid van speelgoed.
5 Zaak C-252/05, *Thames Water Utilities*.

oogpunt te begrijpen is, volgt het niet direct uit de richtlijn. Daarin worden immers geen eisen gesteld aan het doel of beschermingsniveau van de 'andere voorschriften'. Dat dit problemen opwerpt in de lidstaten is dan ook niet verwonderlijk.
Op het gebied van milieu-informatie bleek de afstemming tussen de oude richtlijn 90/313 en richtlijnen die specifieke bepalingen over openbaarmaking of geheimhouding bevatten onduidelijk te zijn.[6] De nieuwe richtlijn over milieu-informatie 2003/4 bevat evenmin duidelijkheid over de verhouding tot informatieplichten uit andere richtlijnen.
Afstemmingsproblemen kunnen voorkomen bij richtlijnen binnen een zelfde sector (lucht, water, afval etc.), maar ook waar twee sectoren aan elkaar raken (zoals hierboven de verhouding tussen de Richtlijn Stedelijk Afvalwater en de Kaderrichtlijn Afvalstoffen).[7] Daarnaast kunnen er onduidelijkheden zijn over de verhouding tussen horizontale en sectorale richtlijnen. Dan is de vraag welk voorschrift voorgaat, het specifieke boven het algemene of het nieuwere boven het oudere. Dit deed zich voor bij milieu-informatie. Ook de IPPC-richtlijn is bijvoorbeeld ingewikkeld, omdat die horizontaal van karakter is en dus in alle sectoren doorwerkt, maar er daarnaast ook allerlei sectorale richtlijnen zijn die randvoorwaarden stellen.
Ook de afstemming van richtlijnen is een probleem dat op Europees niveau moet worden aangepakt.

5.5 SOORT VOORSCHRIFTEN

Bij het opstellen van een richtlijn kunnen verschillende soorten voorschriften worden ingezet. Deze soorten voorschriften hebben weliswaar verschillende doelen en zijn dus vaak niet onderling vervangbaar, maar toch is het een interessante vraag welke voorschriften meer of minder problemen veroorzaken. Kennis hierover kan in elk geval aandachtspunten opleveren om rekening mee te houden bij het kiezen voor en het gebruik van dergelijke voorschriften.
Over het algemeen zijn concrete voorschriften die weinig keuzeruimte laten aan lidstaten, zoals producteisen of emissie-eisen, het eenvoudigst te implementeren. Dit is af te leiden uit het feit dat er weinig jurisprudentie is over deze voorschriften. Ook in de interviews bleek dat zij ervaren worden als de eenvoudigste instrumenten. Zij passen echter wat minder goed bij het karakter van de richtlijn, dat juist keuzevrijheid voor de lidstaten veronderstelt met betrekking tot de te gebruiken

6 Klijnstra 1998, p. 74-79.
7 Zaak C-252/05, *Thames Water Utilities*.

middelen. Bovendien kan het leiden tot weerstand in de lidstaten als een richtlijn niet goed aansluit bij het bestaande systeem. Dan is een lidstaat immers verplicht om een bestaand, goed werkend systeem te vervangen door het systeem uit de richtlijn, terwijl dat niet per definitie beter is.

5.5.1 Gebiedsaanwijzing

Gebiedsaanwijzing is een instrument dat veelvuldig wordt gebruikt in het milieurecht. Van de door mij onderzochte richtlijnen komt het voor in de Nitraatrichtlijn, de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Daarnaast bevat bijvoorbeeld de Zwemwaterrichtlijn ook regels voor gebiedsbescherming, al is daar geen expliciete aanwijzing vereist.
Bij alle drie de onderzochte richtlijnen hebben problemen bij de aanwijzing van beschermingszones tot veel jurisprudentie en literatuur geleid. Sommige richtlijnen bevatten dusdanig concrete criteria voor de aanwijzing van gebieden dat de lidstaten feitelijk nauwelijks meer vrijheid hebben. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Vogelrichtlijn (paragraaf 3.10.5). Hoe strikt die criteria waren, werd echter pas duidelijk na procedures bij het Hof van Justitie.[8] De lidstaten waren zich daar niet van bewust bij de totstandkoming van de richtlijn. Dat dit tot weerstand in de lidstaten leidt, is dan ook niet verwonderlijk. Ook bij de Habitatrichtlijn, de Nitraatrichtlijn en de Zwemwaterrichtlijn ontstonden problemen over de vraag welke gebieden moesten worden aangewezen.[9] Als richtlijnen echter meer ruimte laten aan de lidstaten in de keuze van aan te wijzen gebieden, bestaat het risico dat er grote verschillen tussen de lidstaten ontstaan in percentages aangewezen gebieden, of dat slechts een zeer gering aantal gebieden wordt aangewezen. Lidstaten zijn soms huiverig voor aanwijzing, omdat dit de gebruiksmogelijkheden van een gebied sterk kan beperken. Daarmee komen we bij een volgend probleem met gebiedsaanwijzing: de gevolgen van gebiedsaanwijzing blijken niet altijd duidelijk uit een richtlijn. Ook hier kan de Vogelrichtlijn als voorbeeld dienen. Er waren inbreukprocedures en prejudiciële vragen voor nodig voordat duidelijk werd of er bij de aanwijzing van beschermingszones en bij de besluitvorming over projecten in die zones rekening gehouden mag worden met economische en sociale criteria. In Denemarken was gebiedsaanwijzing zowel bij de Vogelrichtlijn als bij de Viswaterrichtlijn 78/659 problematisch.[10] Het duurde te lang, betrof onvoldoende

8 Zie bijvoorbeeld zaak C-44/95, *Lappel Bank* en Zaak C-3/96, *Commissie / Nederland*.
9 Zie hierover uitgebreid Beijen 2009.
10 Pagh 1999, p. 309-311.

gebieden en de aanwijzing was niet juridisch bindend. Ook in Duitsland en Nederland heeft de aanwijzing van beschermingszones bij verschillende richtlijnen tot problemen geleid, blijkens de jurisprudentie en interviews (paragraaf 3.10.4, 3.11.4, 4.3.5 en 4.4.5). In de interviews werd mogelijke terughoudendheid bij de lidstaten vanwege onduidelijkheid over de gevolgen van de aanwijzing als een van de mogelijke oorzaken aangewezen. Dat is een probleem dat deels op Europees niveau kan worden opgelost door in de richtlijn meer helderheid te geven over de status van beschermingszones. Lidstaten hebben echter ook een zelfstandige plicht om richtlijnen loyaal uit te voeren. Als dus gekozen is voor een systeem van gebiedsaanwijzing, moeten zij zich inspannen om de meest geschikte gebieden te selecteren.

5.5.2 Programmaverplichtingen

Veel richtlijnen, met name op het terrein van water en lucht, bevatten een verplichting om plannen of programma's op te stellen. Soms zijn actieplannen een vast onderdeel van de richtlijn, in andere gevallen is een programma slechts nodig als bijvoorbeeld kwaliteitsdoelstellingen niet gehaald dreigen te worden. In beide gevallen worden er bij het opstellen van plannen en programma's vrij veel fouten gemaakt. Plannen zijn bijvoorbeeld niet op tijd of niet voor alle gebieden opgesteld, of voldoen niet aan alle eisen uit de richtlijn. Sommige richtlijnen zouden duidelijker kunnen zijn over de inhoudelijke eisen aan een plan of programma. Als er echter plannen ontbreken of niet voor alle relevante gebieden beschikbaar zijn is dit niet aan de richtlijn te wijten, maar is er een probleem met de uitvoering in de lidstaten. Bij het voorschrijven van planverplichtingen moet mijns inziens nagegaan worden of deze verplichting werkelijk noodzakelijk is. Zoals Rehbinder het mooi verwoordde, 'wordt van een plan alleen het milieu niet beter'. Uiteindelijk gaat het natuurlijk om het resultaat, en dus om het behalen van milieudoelen. Een plan kan echter een belangrijk hulpmiddel zijn om bijvoorbeeld tussentijdse doelen vast te stellen. Zonder plannen neemt de kans toe dat de milieudoelen niet op tijd behaald worden. Planverplichtingen kunnen daarom wel een belangrijke meerwaarde hebben. De luchtkwaliteitsrichtlijnen en de NEC-richtlijn bevatten bijvoorbeeld verplichtingen om plannen op te stellen in de aanloop naar het moment dat de grenswaarden verbindend worden. Zonder een dergelijke verplichting is de kans groot dat de lidstaten pas wat gaan doen aan de grenswaarde als die van kracht is, waardoor een achterstand van jaren kan ontstaan. Ook bij een planverplichting komen veel plannen alsnog te laat tot stand, maar nog altijd eerder

dan wanneer pas een verplichting ontstaat op het moment dat aan de grenswaarde voldaan moet zijn. Hierdoor kan belangrijke milieuwinst gehaald worden.
Mijns inziens zou in ieder geval kritisch moeten worden nagedacht over het nut van een plan of programma voordat een dergelijke verplichting wordt opgenomen. In veel gevallen is dat nut er echter, met name door het in een vroeg stadium in het leven roepen van verplichtingen door de lidstaten. Verder moeten de inhoudelijke eisen aan een plan of programma duidelijk zijn.
De problemen met plan- en programmaverplichtingen hebben vaker te maken met de uitvoering dan met de omzetting in nationaal recht. Bovendien is het een probleem dat vooral op nationaal niveau moet worden opgelost door meer inzet van de lidstaten. Wel kunnen richtlijnen duidelijker zijn over bijvoorbeeld de vraag welke informatie moet worden opgenomen in een plan of programma.
Bij de Richtlijn Aquatisch Milieu, de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Afvalstoffen blijken de problemen met programmaverplichtingen uit de jurisprudentie (paragraaf 3.5.4, 3.6.4 en 3.9.4). Bij de Nitraatrichtlijn zijn deze problemen ook gesignaleerd door de Europese Commissie. In Denemarken zijn ondanks het overschrijden van luchtkwaliteitsnormen nog geen actieprogramma's opgesteld (paragraaf 4.2.5).
Net als bij gebiedsaanwijzing is het van belang dat de juridische status van actieplannen helder is. Op het gebied van luchtkwaliteit moeten particulieren het opstellen van een actieplan kunnen afdwingen.[11] Dit zegt echter nog niets over de uitvoering van deze plannen. Een kernpunt uit de Nederlandse interviews is dat het maken van actieplannen op zich niet moeilijk hoeft te zijn en dat het grootste probleem vaak de gebrekkige uitvoering door de lidstaten is (paragraaf 4.4.5). Mogelijk zou een strengere controle op de naleving van deze verplichtingen een verbetering opleveren.
Op Europees niveau moeten programmaverplichtingen duidelijker omschreven worden, maar de uitvoering door de lidstaten is eveneens een aandachtspunt.

5.5.3 Procedurele bepalingen

Procedurele voorschriften kunnen zeer uiteenlopend zijn en komen in de meeste richtlijnen in meer of mindere mate voor. Deze bepalingen kunnen problematisch zijn, met name voor lidstaten met een bestaand systeem voor het milieurecht. Dergelijke voorschriften nopen namelijk soms tot aanpassingen in de bevoegd-

11 Zaak C-237/07, *Dieter Janecek / Freistaat Bayern*.

heidsverdeling, die moeilijk uit te voeren is, vaak veel tijd kost en gepaard kan gaan met verlies van belangrijke kennis. Dit werd genoemd als probleem bij de implementatie van de Kaderrichtlijn Water in Denemarken (paragraaf 4.2.5). Bovendien mag bij het vaststellen van procedurele voorschriften het subsidiariteitsprincipe niet uit het oog verloren worden. Men moet steeds beoordelen of het wel noodzakelijk is om dergelijke voorschriften op Europees niveau vast te stellen, of dat het beter aan de lidstaten kan worden overgelaten. Bovendien moet men in de gaten houden welk probleem men precies probeert op te lossen. Net als voor plannen geldt ook hier dat door procedurele voorschriften alleen het milieu over het algemeen niet beter wordt. Bij het vaststellen van procedurele voorschriften moeten nut en noodzaak dus steeds kritisch beoordeeld worden. Procedurele voorschriften moeten in elk geval niet worden gebruikt als alternatief voor meer substantiële voorschriften waarover geen overeenstemming kan worden bereikt. Dit werd met name genoemd in de interviews in Duitsland (paragraaf 4.3.5). In dat geval is het misschien beter om een onderwerp voorlopig aan de lidstaten over te laten, want dan ontbreekt het kennelijk aan draagvlak en is de kans groot dat ook de procedurele eisen niet goed uitgevoerd zullen worden. Volgens de Duitse geïnterviewden zou zonder de MER-richtlijn en richtlijnen over toegang tot milieuinformatie en inspraak in de besluitvorming het Duitse recht op deze punten echter veel minder snel ontwikkeld zijn. Daarvoor zijn procedurele eisen uit het Europese recht dus zeker wel van belang.

Bovendien zijn procedurele bepalingen van essentieel belang voor de doorwerking van Europees recht. Door de strikte eisen aan relativiteit in het Duitse procesrecht is bijvoorbeeld een overschrijding van luchtkwaliteitsnormen daar moeilijk aan te vechten. Dit betekent dat een dergelijke overschrijding in Duitsland veel geringere gevolgen heeft dan in Nederland, waar allerlei bouwprojecten worden stilgelegd vanwege problemen met de luchtkwaliteit. Hierbij speelt overigens niet alleen relativiteit, maar ook de wijze waarop de luchtkwaliteitsrichtlijnen in Nederland zijn omgezet een rol. Het belang van procedurele voorschriften voor de effectiviteit van het Europese recht is daarmee evenwel duidelijk. Hierbij moet steeds kritisch worden nagegaan welke voorschriften noodzakelijk zijn voor een *level playing field*, zonder een te grote verstoring van de procedurele autonomie.

Ook uniforme verslagleggings- en meetverplichtingen zijn onmisbaar voor de controle op de uitvoering van een richtlijn. Dergelijke verplichtingen kosten wel tijd om uit te voeren, maar zijn in principe niet moeilijk. Gebreken in de uitvoering hiervan zijn dus vaak te wijten aan onwil of slechte organisatie.

Een voorbeeld van een procedurele bepaling die afwijkt van een bestaand nationaal systeem zijn de Richtlijnen 89/369 en 89/429 over afvalverbrandingsinstallaties. Zij bevatten een strikte bepaling over handhaving: als emissiegrenswaarden overschreden worden *moeten* er maatregelen genomen worden. In het Deense recht hebben decentrale overheden echter normaal gesproken een behoorlijke mate van vrijheid om te bepalen of, en zo ja, hoe ze willen ingrijpen. Vanwege de strijdigheid met het eigen systeem is deze handhavingsplicht niet overgenomen in het Deense recht. Dit levert echter wel strijd met de richtlijn op.[12] Het omzettingsprobleem vloeit hier niet voort uit een gebrek in de richtlijn, maar uit een slechte aansluiting bij het bestaande nationale recht en kennelijke onwil om dat nationale recht in voldoende mate aan de richtlijn aan te passen. Deze procedurele bepaling heeft wel een belangrijke meerwaarde voor de bescherming van het milieu.
Sommige richtlijnen bevatten ook concrete voorschriften over de handhaving. De richtlijn over handel in broeikasgasemissierechten bevat bijvoorbeeld een boetebepaling.
In Denemarken levert de omzetting en uitvoering van procedurele bepalingen regelmatig problemen op. Dit blijkt zowel uit de interviews als uit literatuur (paragraaf 4.2.5). Deze problemen liggen niet zozeer aan de voorschriften zelf, maar meer aan de slechte aansluiting op het nationale recht. In een Unie van 27 lidstaten is dit echter moeilijk te voorkomen.
In Duitsland hebben sommige procedurele bepalingen een belangrijke meerwaarde gehad. Ze vergen echter wel vaak ingrijpende aanpassingen (paragraaf 4.3.5). Dit werkt alleen als de lidstaten daartoe bereid zijn en als de Europese Commissie de omzetting en uitvoering van deze bepalingen strikt handhaaft.
Zowel het vaststellen van procedurele bepalingen als bij de uitvoering in de lidstaten verdient extra aandacht.

5.5.4 Emissie- en kwaliteitseisen

Veel richtlijnen bevatten voorschriften om de totale hoeveelheid emissies te regelen of de milieukwaliteit. Hierbij kan gekozen worden voor het maximeren van de uitstoot van bijvoorbeeld inrichtingen of auto's, of voor het stellen van eisen aan de milieukwaliteit op zich. In het laatste geval wordt het aan de lidstaten overgelaten hoe zij de voorgeschreven milieukwaliteit willen bereiken. Zij moeten dan de vervuiling vanuit verschillende bronnen limiteren. Vanuit een oogpunt van imple-

12 Pagh 1999, p. 312-313.

mentatie worden emissienormen over het algemeen eenvoudiger gevonden dan milieukwaliteitseisen. Dit zijn immers heldere normen waar nauwelijks nadere uitwerking door de lidstaten aan te pas komt. Ze zijn bovendien eenvoudig vast te leggen in nationale wetgeving. Daarnaast heeft vervuiling vanuit het buitenland geen invloed op de haalbaarheid van de normen.

De voordelen van emissie-eisen voor de implementatie betekenen echter niet dat alle milieukwaliteitseisen kunnen worden afgeschaft en moeten worden vervangen door emissienormen. De twee soorten voorschriften dienen immers verschillende doelen en vullen elkaar daardoor aan.[13] Emissienormen reguleren slechts de uitstoot van vervuilende stoffen, maar geven geen controle over de totale uitstoot. De cumulatie van vervuiling kan dus alleen gereguleerd worden door kwaliteitseisen. Bij de omzetting hiervan moeten de lidstaten een keuze maken over de verdeling van de vervuilingsruimte. Enerzijds past deze vrijheid goed bij het instrument 'richtlijn'. Anderzijds zijn deze keuzes wel ingewikkeld en neemt de kans om problemen toe.

Een probleem met zowel emissie- als kwaliteitseisen is dat de handhaving vaak moeizaam gaat. Richtlijnen bevatten meestal rapportageverplichtingen voor de lidstaten aan de Europese Commissie. Maar in de eerste plaats worden die verplichtingen niet altijd volledig en tijdig uitgevoerd, en in de tweede plaats onderneemt de Commissie ook niet altijd direct actie als er sprake is van een overschrijding. Het voeren van een inbreukprocedure duurt bovendien lang, waardoor de overschrijding langer kan voortduren. Daarnaast was voor het opleggen van een boete of dwangsom een vervolgprocedure nodig op grond van art. 228 EG, en daar gingen weer jaren overheen. Het Verdrag van Lissabon heeft de mogelijkheid geopend om direct bij de inbreukprocedure al een forfaitaire som of dwangsom op te leggen (art. 260 lid 3 VWEU). Deze mogelijkheid bestaat echter alleen in het geval van niet-mededeling van omzettingsmaatregelen en dus niet bij mogelijk onjuiste omzetting of bijvoorbeeld de overschrijding van grenswaarden. Om de instrumenten van emissie- en kwaliteitseisen effectiever te maken, zou daarom een andere oplossing aandacht verdienen. Op dit moment blijkt niet uit richtlijnen wat de consequenties zijn bij overschrijding van de normen. Het is niet duidelijk of vergunningverlening moet worden stopgezet of dat nieuwe projecten toch kunnen doorgaan. De lidstaten gaan hier ook op verschillende manieren mee om. Het zou goed zijn om hierover meer duidelijkheid te geven in de richtlijnen zelf om de verschillen tussen de lidstaten beperkt te houden. Een mogelijke oplossing zou

13 Zie hierover Lübbe-Wolff 2001, p. 84-87.

kunnen zijn om sancties voor de lidstaten op overschrijding al in de richtlijn zelf op te nemen: bij een overschrijding met een bepaald percentage of een bepaalde hoeveelheid wordt dan automatisch een boete verbeurd verklaard, zonder dat daarvoor eerst een art. 226- en art. 228-procedure gevoerd moet worden. Dat zou meer druk leggen op de lidstaten om daadwerkelijk op tijd aan de normen te voldoen. Dit zou echter wel een drastische breuk met de bestaande systematiek zijn en bovendien is het bij een dergelijke regeling moeilijk om rekening te houden met bijzondere omstandigheden. Daarnaast is het de vraag of de lidstaten hiermee zouden instemmen.
De Eerste Dochterrichtlijn Luchtkwaliteit bevat milieukwaliteitseisen. Deze normen zijn streng en daardoor in sommige gebieden moeilijk uitvoerbaar (paragraaf 3.8.5). Voor de omzetting hoeft dit echter geen problemen op te leveren. Wel is het voor de omzetting moeilijk dat vaak niet duidelijk is wat de juridische status van kwaliteitseisen is en welke gevolgen moeten worden verbonden aan een overschrijding van die normen. Hierover moet op Europees niveau meer duidelijkheid komen.

5.5.5 Middelvoorschriften

Een andere vraag op het gebied van verplichtingen uit de richtlijn is in hoeverre een richtlijn middelvoorschriften zou moeten bevatten. Het uitgangspunt van art. 288 VWEU (art. 249 EG) is dat een richtlijn slechts een resultaatsverplichting bevat en het de lidstaten vrijstaat om vorm en middelen voor de implementatie te kiezen. In de praktijk bevatten veel richtlijnen echter ook bepalingen over de te gebruiken middelen. De Nitraatrichtlijn schrijft bijvoorbeeld voor dat de lidstaten gebruiksnormen voor mest moeten hanteren (paragraaf 3.6.5). Nederland maakte echter al gebruik van verliesnormen en wilde daar liever aan vasthouden. Dit heeft geleid tot een veroordeling door het Hof van Justitie, omdat dit in strijd werd geacht met de richtlijn.[14] Overigens speelde hierbij waarschijnlijk ook een rol dat niet aan de overige verplichtingen van de richtlijn werd voldaan. Of de Commissie ook een inbreukprocedure was gestart vanwege het gebruik van verliesnormen als volledig aan de doelstellingen van de richtlijn zou zijn voldaan, is nog maar de vraag. Maar ook dan was er formeel wel gehandeld in strijd met de richtlijn. De vraag is dus of het nodig is om zulke middelvoorschriften in een richtlijn op te nemen. Als lidstaten op een andere manier aan het doel van de richtlijn kunnen

14 Zaak C-322/00, *Commissie / Nederland (Nitraatrichtlijn)*.

voldoen zou dat mijns inziens ook mogelijk moeten zijn. Daardoor zou het makkelijker worden voor lidstaten met een uitgebreid eigen systeem van milieurecht om richtlijnen in het bestaande systeem in te passen. Lidstaten zonder veel eigen milieurecht hebben er juist wel baat bij om aanwijzingen te krijgen over de middelen die zij voor de implementatie zouden kunnen gebruiken, maar dit hoeft niet per se in de richtlijn te worden opgenomen. Men zou er ook voor kunnen kiezen om best practices vast te leggen in bijvoorbeeld guidancedocumenten. Die best practices zijn dan niet bindend, maar kunnen wel een voorbeeld zijn voor lidstaten van een manier van implementeren. Hierbij zou dan een omkering van de bewijslast kunnen gelden: als een lidstaat de best practices uitvoert, wordt deze geacht in overeenstemming met de richtlijn te handelen, terwijl bij het gebruik van alternatieve maatregelen de lidstaat moet aantonen dat het voorgeschreven resultaat gehaald wordt. Tegen dergelijke guidancedocumenten zou ik geen bezwaar hebben. Zij zijn duidelijk niet bindend en daardoor is er geen sprake van een probleem met de democratische controle en machtsverschuivingen binnen de EU.
Aan de andere kant heeft het ook voordelen om maatregelen juist wel bindend in de richtlijn op te nemen. Dat geeft lidstaten een steun in de rug om impopulaire maatregelen door te voeren. Zij kunnen deze maatregelen dan verantwoorden door te verwijzen naar de Europese verplichtingen. Maar middelvoorschriften kunnen er ook toe leiden dat ze maatregelen moeten nemen omdat die nu eenmaal in de richtlijn staan, terwijl ze in een concrete situatie eigenlijk niet nodig zijn. In dat geval zal het met name een negatief effect hebben op de toch al niet zo positieve reputatie van 'Brussel'.

5.6 (TE) STRIKTE VERPLICHTINGEN

Richtlijnen die zeer strikte verplichtingen en weinig afwijkingsmogelijkheden bevatten, zoals de Vogel- en de Habitatrichtlijn en de zeer strenge normen uit de luchtkwaliteitsrichtlijnen, roepen weerstand op in de lidstaten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de briefwisseling tussen Balkenende en Barroso uit 2009 over de striktheid van Natura 2000.[15] Dit kan leiden tot een gebrekkige uitvoering. Vanuit het oogpunt van milieubescherming is het van belang om strikte normen op te nemen in richtlijnen. De doelstellingen van het Europese milieurecht horen zeker ambitieus te zijn. Maar als richtlijnen ertoe leiden dat bijna niets meer mag en kan in bepaalde gebieden, kan de neiging ontstaan om de richtlijn dan maar te negeren.

15 'Balkenende wilde EU-natuurwet afzwakken', Volkskrant 9 januari 2010.

Daarbij is het milieu in ieder geval niet gebaat. Als daarentegen de richtlijn mogelijkheden bevat om na een goede belangenafweging toch wat meer toe te staan, bijvoorbeeld onder voorwaarden van compensatie, is de kans groter dat lidstaten zich deze richtlijnen wel zullen aantrekken, omdat zij minder als onredelijk ervaren worden. De Vogelrichtlijn is een voorbeeld van een richtlijn die te weinig uitzonderingsmogelijkheden bevatte (paragraaf 3.10.5). Voor gebiedsbescherming is dat door de Habitatrichtlijn verbeterd, maar op het gebied van soortenbescherming blijft de Vogelrichtlijn bijzonder strikt. Ook enkele waterrichtlijnen zouden meer uitzonderingen moeten bevatten voor grensoverschrijdende verontreiniging. Meer uitzonderingsmogelijkheden kunnen echter wel leiden tot een verlaging van het beschermingsniveau, aangezien lidstaten deze ruimte veelal ten volle zullen benutten. Er moet dus een balans worden gevonden tussen milieubescherming en realistische gebruiksmogelijkheden, om te voorkomen dat lidstaten een richtlijn gaan negeren omdat die onwerkbaar zou zijn. Uit een onderzoek naar de implementatie van richtlijnen op het gebied van arbeidsrecht en sociaal beleid in de vijftien oude lidstaten bleek echter dat de lidstaten slechts in beperkte mate gebruik maakten van de uitzonderingsmogelijkheden in de onderzochte richtlijnen.[16] Het ging bovendien meestal om de handhaving van bestaande uitzonderingen; de mogelijkheid om nieuwe uitzonderingen te creëren werd weinig gebruikt. Of dit ook geldt voor milieurichtlijnen is niet met zekerheid te zeggen. De doelstellingen en belanghebbenden zijn anders dan in het arbeidsrecht. Als het echter ook geldt voor milieurichtlijnen, hebben uitzonderingsmogelijkheden dus een beperkt effect op het uiteindelijke beschermingsniveau. Uit onderzoek naar de Kaderrichtlijn Water bleek dat de lidstaten daar wel veelvuldig gebruik maken van de uitzonderingsmogelijkheden.[17] Het gaat daarbij vooral om het verlengen van de termijn om aan de doelstellingen te voldoen en niet om het verlagen van de doelstellingen zelf. Het zal van de richtlijn afhangen hoe de lidstaten met uitzonderingen omgaan.
Tegelijk heeft dit probleem ook te maken met de doelbereiking. Over de Habitatrichtlijn wordt wel gezegd dat de natuurbescherming in Europa nu niet op dit niveau gelegen zou hebben als deze richtlijn niet zo ambitieus was geweest. Uiteindelijk heeft dat een aardig functionerend Natura 2000-netwerk opgeleverd en zijn soorten en gebieden redelijk strikt beschermd, ook al werd niet altijd volledig aan de richtlijn voldaan. De NEC-richtlijn bevat vrij strenge emissieplafonds, gespecificeerd naar stof en lidstaat. Het ziet het ernaar uit dat de lidstaten de

16 Falkner e.a. 2005, p. 194-196.
17 Uitenbogaart e.a. 2009, p. 208-210.

meeste normen voor stoffen zullen gaan halen, maar enkele normen waarschijnlijk niet. De lidstaten spannen zich echter wel in om aan de eisen te voldoen. Ook al worden dan enkele normen misschien niet gehaald, over het geheel genomen leiden de strikte normen dus wel tot een goed milieuresultaat. Bij lagere normen zouden de inspanningen kleiner geweest zijn en waren wellicht nog steeds enkele normen niet gehaald. Als de inzet is gericht op een bepaalde norm, bestaat immers de kans dat die door omstandigheden niet wordt gehaald. Dat geldt ook bij minder strenge normen. Voor het milieu is het dus beter om de lat hoog te leggen en te accepteren dat enkele normen geschonden zullen worden.

Voor de effectiviteit van strikte verplichtingen is het van belang hoe deze verplichtingen worden uitgevoerd in de lidstaten. Als strikte verplichtingen op papier goed zijn omgezet, maar de uitvoering in de praktijk te wensen overlaat, wordt het doel uiteindelijk niet bereikt. De controle op de uitvoering wordt grotendeels aan de lidstaten overgelaten. De Commissie kan inbreukprocedures aanspannen vanwege gebrekkige uitvoering, maar is daarvoor wel afhankelijk van informatie uit de lidstaten of klachten van particulieren. Met name in de nieuwe lidstaten kan verwacht worden dat de implementatie op papier voorlopig nog beter is dan in de praktijk. Van zuidelijke lidstaten wordt wel gedacht dat zij weinig prioriteit geven aan de implementatie van milieurichtlijnen, maar dit is niet hard te maken.[18] Maar ook in lidstaten die als milieubewust bekend staan, lopen theorie en praktijk soms uiteen. Hoewel Denemarken zelden veroordeeld wordt door het Hof van Justitie, blijken er in de praktijk toch voldoende problemen te bestaan. Ook de situatie op papier is niet altijd in overeenstemming met de richtlijnen, als gevolg van het sectorale systeem. Daardoor kunnen er gaten vallen in de implementatie als niet de gehele reikwijdte van een richtlijn door sectorale wetgeving gedekt wordt.

De striktheid van de Vogel- en Habitatrichtlijn is deels het gevolg van de teksten zelf, maar ook de uitleg door het Hof van Justitie heeft hieraan bijgedragen. De strenge normen komen ook naar voren in literatuur en zijn in de interviews in Duitsland en Nederland aan de orde gekomen (paragraaf 4.3.5 en 4.4.5). De strenge normen zijn niet overal volledig uitgevoerd, maar hebben wel tot een hoog niveau van natuurbescherming geleid.

Bij het opstellen van een richtlijn moet aandacht besteed worden aan de haalbaarheid van de verplichtingen. Hierbij ligt ook een taak voor de lidstaten; zij kunnen

18 Zie hierover Börzel 2003, die geen hard bewijs voor een specifiek probleem in zuidelijke lidstaten heeft kunnen vinden.

beter dan de Europese Commissie nagaan wat haalbaar is en moeten dit duidelijk aangeven tijdens de onderhandelingen.

5.7 VERTALINGEN

Het gebruik van 23 verschillende talen in de Europese Unie kan tot problemen leiden. Het maken van de vertalingen kost veel tijd en geld. Hierdoor zijn vaak niet alle taalversies op tijd beschikbaar, zodat onderhandelaars niet altijd goed voor ogen hebben waar ze het precies over hebben (paragraaf 4.3.5). Daarnaast kunnen er verschillen optreden tussen de verschillende taalversies, die wel gelijkelijk authentiek zijn. Lidstaten moeten dus eigenlijk ook vergelijken met andere taalversies, maar dat zal in de praktijk toch alleen bij twijfel gebeuren, en dan nog vooral met makkelijk toegankelijke talen. Daarnaast kan er een probleem ontstaan bij talen die in verschillende lidstaten gebruikt worden. Juridische termen kunnen verschillende betekenissen hebben in verschillende landen. De woordkeuze kan dus gevolgen hebben voor de betekenis of in ieder geval de interpretatie in de lidstaten. Het Engelse woord 'permit' is bijvoorbeeld moeilijk hanteerbaar voor Duitsers, want die maken onderscheid tussen een vergunning en 'Planfeststellung'.[19] Het hangt dus af van de vertaling wat de betekenis in Duitsland precies is. In de MER-richtlijn gaf de vertaling ook een probleem: 'assess' werd vertaald met 'bewerten', wat net een andere betekenis heeft. Mijns inziens zou men, om dergelijke problemen op te lossen, meer kunnen spelen met de verschillende taalversies: andere taalversies kunnen gebruikt worden ter interpretatie van een woord uit de eigen versie dat misschien wat onhandig gekozen is. Dit vergt echter een aanpassing van de lidstaten; die zouden bij voorbaat zelf deze vergelijking moeten maken. Anders worden verschillen te laat opgemerkt. Er zou wel nagedacht kunnen worden over een formele rol voor de lidstaten bij het goedkeuren van een vertaling. Nu krijgen ze vertalingen wel vaak voorgelegd, maar echte inspraak hebben ze niet. De vraag is alleen of in dat stadium alles te ondervangen is. Dan moet een lidstaat als Duitsland in bovengenoemd geval immers al op een heel vroeg moment beslissen over de voorkeur voor een vergunning of voor een Planfeststellung.
Een niet specifiek juridisch probleem is dat in de onderhandelingen vaak Engels en/of Frans de voertalen zijn, maar ambtenaren uit andere lidstaten deze talen niet altijd voldoende beheersen om de nuances van bepaalde woordkeuzes te doorzien (paragraaf 4.3.5). Dit beperkt hen dus in de onderhandelingen en kan gevolgen

19 Interview Bohne.

hebben voor de uiteindelijke inhoud van een richtlijn. Niet van alle stukken in het onderhandelingsproces zijn vertalingen beschikbaar.
Bij de Richtlijn Aquatisch Milieu werd in de Franse versie een woord voor 'lozing' gebruikt dat normaal gesproken een beperktere betekenis heeft dan in deze richtlijn. Daarnaast ontstond er verwarring over de verplichtingen met betrekking tot zwartelijststoffen, omdat er verschillen zijn tussen de taalversies. Dit heeft tot onduidelijkheid over de reikwijdte geleid (paragraaf 3.5.5). Het Hof van Justitie heeft in beide gevallen helderheid moeten geven. Ook de Gbm-richtlijn werd onduidelijker door verschillen tussen taalversies (paragraaf 3.12.5). Bij de Habitatrichtlijn zijn er in de literatuur verschillen vastgesteld. Daarbij gaat het om de Duitse termen 'erheblich' en 'absichtlich' (paragraaf 3.11.5). De Nederlandse versie van de NEC-richtlijn bevat een slordigheid: in art. 3 wordt de term 'nationaal emissiemaximum' gedefinieerd, maar in de rest van de richtlijn komt die term niet meer voor. Wel wordt het begrip 'nationaal emissieplafond' gebruikt, maar dat begrip is weer niet gedefinieerd. In de andere taalversies wordt wel consequent hetzelfde begrip gebruikt. Deze slordigheid hoeft bij de omzetting echter geen problemen op te leveren.
In alle drie onderzochte landen wordt aangegeven dat verschillen tussen taalversies verwarrend kunnen zijn. Daarnaast zijn gedurende de onderhandelingsfase vaak niet alle teksten in de eigen taal beschikbaar en bemoeilijkt dit de onderhandelingen en de analyse van de gevolgen van een richtlijn (paragraaf 4.3.5).
De vertalingen worden gemaakt door diensten op Europees niveau. Wel zouden lidstaten scherper kunnen zijn op de zorgvuldige vertaling in hun eigen taal en eventueel een rectificatie kunnen vragen.

5.8 SOFT LAW

Bij veel richtlijnen wordt gebruikgemaakt van soft law. Dit kan verschillende vormen aannemen. Er is in grote lijnen een onderscheid te maken tussen documenten die een basis hebben in de richtlijn, zoals de BREF-documenten op basis van de IPPC-richtlijn en de nadere normstelling op basis van de Kaderrichtlijn Water, en documenten zonder wettelijke basis, zoals interpretatieve documenten van de Europese Commissie bij bijvoorbeeld de Habitatrichtlijn. Het maakt verschil of een document door de Europese Commissie is opgesteld (en daarom waarschijnlijk door de Commissie ook gevolgd zal worden bij de controle op implementatie), of door bijvoorbeeld technische experts of groepen van belanghebbenden. Waar de Raad en het Europees Parlement bij de totstandkoming van richtlijnen betrokken zijn via de wetgevingsprocedure, spelen zij geen enkele rol bij het opstellen van

soft law. Hoewel soft law juridisch niet bindend is, is het feitelijk toch bijzonder van belang voor de uitleg van richtlijnen. Het ontbreken van inspraak door het Europees Parlement en de Raad maakt dat soft law een precaire positie heeft en onvoldoende democratisch gelegitimeerd is. De Europese Commissie heeft een andere positie dan de regering van een land, die bijvoorbeeld beleidsregels vaststelt. Hoewel het Europees Parlement wel controlemogelijkheden heeft op het functioneren van de Commissie, is het machtsevenwicht anders dan in de lidstaten, waar de regering meer een afspiegeling is van de volksvertegenwoordiging. De positie van de lidstaten, zoals weerspiegeld in de Raad, krijgt ook onvoldoende aandacht. Soft law kan het institutionele evenwicht verstoren, omdat geen formele besluitvormingsprocedure wordt gevolgd.[20]

Interpretatieve documenten hebben over het algemeen geen basis in een richtlijn en komen vaak tot stand op eigen initiatief van de Europese Commissie. Hiervoor is geen instemming van de Raad of het Europees Parlement nodig en zij zijn ook niet altijd betrokken bij de totstandkoming van deze documenten. De Commissie is echter slechts één van de spelers bij de totstandkoming van een richtlijn. De interpretatie van de Commissie doet daarom niet altijd recht aan de wijzigingen die onder druk van de Raad en het Europees Parlement in het richtlijnvoorstel van de Commissie zijn aangebracht. Het zou bijvoorbeeld goed zijn als in elk geval het Europees Parlement een reactiemogelijkheid zou krijgen. Daarmee zou het document een betere afspiegeling worden van de bedoeling van de richtlijn. Voor interpretatieve documenten geldt dat ze een belangrijk hulpmiddel kunnen zijn, maar dat lidstaten zich vooral moeten realiseren dat ze niet bindend zijn. Een kritische blik is hier dus noodzakelijk.

Voor de invulling van technische normen is er meestal een basis opgenomen in de richtlijnen zelf. Dit betekent dat de Raad en het Europees Parlement hiermee hebben ingestemd en dat er regels zijn voor de totstandkoming van dergelijke documenten. De invulling van technische normen wordt vaak overgelaten aan technische experts van de Commissie en uit de lidstaten. Hoewel zij hiertoe beter in staat zijn dan de spelers in de formele wetgevingsprocedure, heeft dit ook risico's in zich. Juist door het gebrek aan expertise bij anderen is het lastig om de inhoud van dergelijke documenten te controleren. Hierdoor is toezicht op de redelijkheid en haalbaarheid van de technische normen die worden vastgesteld ook erg moeilijk. Dit kan leiden tot normen die in de praktijk erg moeilijk haalbaar zijn, of het ontbreken van politiek wenselijke uitzonderingsmogelijkheden (zie hierover

20 Jessen 2006, p. 178 en Van Rijswick 2008, p. 30.

ook paragraaf 5.6). Dit probleem is echter moeilijk op te lossen. Zonder experts is het vaststellen van technische normen immers ook niet mogelijk, en voor het creëren van level playing field is het wel noodzakelijk dat begrippen als 'beste beschikbare technieken' en 'goede toestand van het water' op Europees niveau worden ingevuld.

Uit de interviews blijkt dat de technische documenten noodzakelijk geacht worden. Ook de interpretatieve documenten kunnen voor lidstaten een belangrijk hulpmiddel zijn voor de uitleg van een richtlijn (paragraaf 4.2.5). Hoewel deze documenten niet juridisch bindend zijn, zijn ze vaak wel erg gezaghebbend. Voor afwijking zijn in de praktijk goede argumenten nodig. Bovendien hebben de lidstaten een praktische reden om de interpretatie van de Commissie te volgen, omdat ze hiermee inbreukprocedures kunnen voorkomen. Omdat de documenten voor de toepassing van richtlijnen van groot belang zijn, zou het beter zijn als er meer duidelijkheid kwam over hun status (die in de praktijk vaak belangrijker is dan de term 'soft law' doet vermoeden, omdat afwijking moeilijk is) en over de totstandkomingsprocedure. Met Winter[21] ben ik van mening dat het een gemiste kans is dat het Verdrag van Lissabon geen aandacht aan soft law besteedt, bijvoorbeeld door de lidstaten een formele rol in de totstandkomingsprocedure toe te kennen en de status van zulke documenten vast te leggen.[22] Adam concludeert in haar dissertatie over mededelingen van de Europese Commissie echter dat het meer nadelen dan voordelen heeft om dit instrument te formaliseren.[23] Een nadeel van een formele status van mededelingen is bijvoorbeeld dat een deel van de voordelen, zoals flexibiliteit en snelle totstandkoming, verloren gaat wanneer je er te veel over vastlegt. Bovendien heeft betrokkenheid van de lidstaten als nadeel dat het mogelijk, net als in de onderhandelingen over de richtlijn zelf, weer niet lukt om helderheid en overeenstemming te krijgen. Om knopen door te hakken is het juist gunstig om zo min mogelijk partijen bij de totstandkoming te betrekken. Deze bezwaren tegen de formalisering van mededelingen gaan ook op voor soft law in bredere zin. Het Europees Parlement is overigens zelf van mening dat het meer betrokken zou moeten worden bij de totstandkoming van soft law en vreest voor machtsmisbruik door de Commissie door soft law te gebruiken in plaats van wetgeving.[24] Mijns

21 Interview Winter.
22 Zo ook Senden & Tahtah 2008, p. 57.
23 Adam 1999, p. 149-154.
24 Resolutie van het Europees Parlement van 4 september 2007 over de institutionele en juridische gevolgen van het gebruik van 'soft law'-instrumenten (2007/2028(INI) en P6_TA(2007)0366).

inziens is soft law onmisbaar voor de invulling van vage uitgangspunten uit richtlijnen, zoals bij de IPPC-richtlijn en de Kaderrichtlijn Water gebeurt. De totstandkoming van zulke documenten is in deze richtlijnen gereguleerd. Ook voor de interpretatie van richtlijnen kan soft law een goed hulpmiddel zijn. Daarbij zouden echter ook de lidstaten en het Europees Parlement een rol moeten spelen, zodat de documenten meer draagvlak hebben. Documenten van de Europese Commissie moeten met de nodige terughoudendheid gehanteerd worden.

Een ander probleem met soft law is dat guidances vaak alleen beschikbaar zijn in het Engels. Met name voor technische documenten zoals BREFs kan dit ertoe leiden dat ze voor degenen die Engels niet als moedertaal hebben in feite onbegrijpelijk zijn. Het is al enorm ingewikkeld om te bepalen om welke installaties en productieprocessen het gaat, laat staan aan welke verplichtingen precies voldaan moet worden.

In verschillende door mij onderzochte richtlijnen komen soft-lawdocumenten voor. Bij de IPPC-richtlijn worden BREF-documenten gebruikt om invulling te geven aan het begrip BAT. Dit is een bijzonder nuttige toevoeging op de richtlijn, omdat een invulling op lidstaatniveau onpraktisch zou zijn en waarschijnlijk erg uiteenlopende invullingen zou geven. Bovendien biedt de richtlijn voldoende flexibiliteit om af te wijken van de BREF-documenten, dus is het voornamelijk een handreiking aan de lidstaten. Bij de toepassing van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen speelt een aantal moeilijk te hanteren begrippen, zoals 'afvalstof' en 'bijproduct', een rol. Voor deze begrippen hadden interpretatieve documenten houvast kunnen geven aan de lidstaten. Een mededeling hierover is echter pas in 2007 tot stand gekomen. Over de Habitatrichtlijn zijn naar aanleiding van aanhoudende onduidelijkheid over art. 6 en 12 toelichtende documenten verschenen. Deze documenten zijn een goed hulpmiddel voor de lidstaten. Zoals echter altijd bij dergelijke documenten van de Europese Commissie, is het Hof van Justitie niet gehouden aan deze interpretatie. Het document over art. 12 Habitatrichtlijn bevat een uitleg die mijns inziens in strijd is met de tekst van de richtlijn (zie hierover uitgebreider paragraaf 3.11.4). Het Hof heeft zich in een inbreukprocedure echter aangesloten bij deze redenering.[25]
De Gbm-richtlijn kent guidancedocumenten. Deze zijn veelal opgesteld door experts, namelijk het Standing Committee on Plant Health, maar hebben geen basis

25 Zaak C-342/05, *Commissie / Finland*.

in de richtlijn. Dit is dus een verschil met de IPPC-richtlijn. Bij de Kaderrichtlijn Water heeft een deel van de documenten wel en een ander deel geen basis in de richtlijn. Juist vanwege het technische karakter kunnen dergelijke documenten een goede ondersteuning zijn voor de lidstaten. Ze zijn echter juridisch niet bindend en moeten niet automatisch gevolgd worden.
Uit de interviews in Denemarken blijkt dat soft-lawdocumenten daar als een goed hulpmiddel voor de lidstaten beschouwd worden. Het risico bestaat wel dat lidstaten ze blindelings overnemen en niet kritisch beoordelen (paragraaf 4.2.5). Afwijking is mogelijk en soms ook wenselijk. Daarbij zou het goed zijn als er meer duidelijkheid was over de totstandkoming. Die mening lijkt ook in Duitsland gangbaar te zijn (paragraaf 4.3.5). De Commissie lijkt bovendien de meest aangewezen instantie om dergelijke documenten vast te stellen. Gelet op de bijzondere structuur van de Europese Unie zou het echter goed zijn als de lidstaten ook bij de totstandkoming betrokken zouden worden. Bovendien zijn de documenten niet altijd even makkelijk te vinden en zou dit verbeterd moeten worden. Ook in Nederland worden de documenten gezien als een goed hulpmiddel bij de interpretatie van richtlijnen en worden ze vaak als een soort vermoeden van bewijs gehanteerd (paragraaf 4.4.5). Afwijking is mogelijk, maar moet dan wel goed gemotiveerd worden. De democratische controle is gebrekkig, terwijl er wel belangrijke normen kunnen worden vastgesteld in met name de technische documenten. Aan de andere kant is de informele totstandkomingsprocedure ook een voordeel. Het is eenvoudiger om overeenstemming te bereiken over de normen in een technische werkgroep dan via de gewone wetgevingsprocedure. Kaderrichtlijnen kunnen zo alsnog meer gedetailleerd worden ingevuld.

Concluderend kan gesteld worden dat soft law noodzakelijk en onvermijdelijk is. Juist omdat richtlijnen vaak ruimte laten voor verschillende interpretaties, hebben lidstaten behoefte aan een nadere concretisering hiervan. Dit geldt zowel voor de interpretatie van onduidelijke begrippen als voor de invulling van technische normen. Wel zou er meer structurele aandacht moeten zijn voor inspraak door de lidstaten, aangezien zij als eersten met interpretatieproblemen geconfronteerd worden. In het kader van de democratische legitimatie zou het bovendien goed zijn als de lidstaten en het Europees Parlement een mogelijkheid hebben om te reageren op guidancedocumenten, zodat zij een betere afspiegeling worden van het totstandkomingsproces van de richtlijn zelf. Daarnaast mag niet uit het oog verloren worden dat soft law niet bindend is. Een kritische blik hierop is dus noodzakelijk. In de praktijk worden guidancedocumenten meestal echter gewoon gevolgd, omdat dat het makkelijkst is voor de lidstaten en inbreukprocedures kan voorkomen.

5.9 OVERIGE PROBLEMEN

Niet alle problemen bij de implementatie van milieurichtlijnen zijn terug te voeren op de gebrekkige kwaliteit van die richtlijnen. Ook politieke factoren spelen een rol. Richtlijnen zijn altijd een compromis. Veel onduidelijkheden in richtlijnen kunnen hieruit verklaard worden. Mijns inziens moet echter bij het vaststellen van een richtlijn voor alle partijen duidelijk zijn wat de verplichtingen zijn en zouden lidstaten niet met een onduidelijke tekst moeten instemmen. Dat zou kunnen betekenen dat er minder richtlijnen tot stand komen, maar de vastgestelde richtlijnen worden dan vermoedelijk wel beter uitgevoerd.
Daarnaast kunnen problemen ontstaan door een gebrekkige uitvoering in de lidstaten. Sommige verplichtingen, zoals rapportageverplichtingen of de verplichting om een plan of programma op te stellen of om bepaalde gebieden aan te wijzen, zijn op zichzelf niet moeilijk uit te voeren, maar leiden toch vaak tot problemen. Deze voorschriften zijn vaak wel van belang voor het behalen van de milieudoelstellingen van een richtlijn. Mogelijk speelt hier een gebrek aan prioriteit in de lidstaten een rol. In elk geval lijken de verplichtingen zelf niet onuitvoerbaar. Soms zou een verheldering van de omvang van de verplichtingen kunnen helpen, maar de voornaamste taak ligt toch bij de lidstaten.

5.10 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk heb ik een aantal zaken besproken die een rol kunnen spelen bij het ontstaan van problemen bij de omzetting van milieurichtlijnen. Dit levert een aantal aandachtspunten op bij de totstandkoming van richtlijnen. Voor de omzetting is het van groot belang dat de reikwijdte en definities zo duidelijk mogelijk zijn. Ook moet de samenhang met andere richtlijnen goed doordacht worden. Verschillende soorten voorschriften hebben elk hun eigen aandachtspunten, maar de keuze voor een voorschrift wordt uiteindelijk bepaald door het doel van de richtlijn. Verplichtingen uit milieurichtlijnen mogen natuurlijk ambitieus zijn, maar ze moeten wel uitvoerbaar zijn in de praktijk. Dat betekent dat er rekening gehouden moet worden met de grote verschillen tussen lidstaten en met het feit dat uitzonderingsmogelijkheden soms noodzakelijk zijn. Verschillen tussen de taalversies leiden soms ook tot onduidelijkheid. Bovendien is het lastig om in het Engels te onderhandelen als de vertaling in de eigen taal van de onderhandelaar nog niet beschikbaar is. De keuze voor een bepaalde term heeft ook gevolgen voor de inhoud. Soft law kan een goed hulpmiddel zijn voor de lidstaten bij de omzetting van richtlijnen. Hierbij moet echter steeds bedacht worden dat de interpretatie van

de Europese Commissie juridisch niet bindend is en dat uiteindelijk de tekst en het doel van de richtlijn en de uitleg door het Hof van Justitie leidend zijn. Nadere invulling van technische normen door middel van ondersteunende documenten is een goede aanvulling op een richtlijn. Deze normen zijn moeilijk in te vullen door de lidstaten zelf. De democratische controle op deze documenten is echter beperkt. Naast de bovengenoemde problemen spelen ook overige factoren een rol. Zo is de uitvoering door de lidstaten niet altijd even nauwgezet, ook als er geen elementen in de richtlijn zijn aan te wijzen die deze uitvoering bemoeilijken. Waar mogelijk moet met de bovengenoemde factoren rekening gehouden worden bij het vaststellen van een richtlijn, maar daarnaast hebben de lidstaten een zelfstandige taak bij de nauwgezette omzetting en uitvoering van richtlijnen.

6 Actuele maatregelen ter verbetering van de wetgevingskwaliteit van Europese milieurichtlijnen

6.1 Inleiding

Zoals in de voorgaande hoofdstukken naar voren is gekomen, is er op de kwaliteit van de Europese milieuregelgeving het nodige aan te merken. Dit probleem is ook op Europees niveau niet onopgemerkt gebleven. Er worden daarom de laatste jaren verschillende initiatieven genomen om de kwaliteit van de Europese milieuwetgeving te verhogen. Een deel van deze maatregelen is specifiek gericht op milieu, terwijl een ander deel geldt voor de Europese regelgeving in het algemeen. In dit hoofdstuk besteed ik aandacht aan het Better regulation-programma van de Europese Commissie en aan enkele rapporten van andere organisaties over de kwaliteit van de Europese milieuwetgeving. Daarbij vraag ik me vooral af in hoeverre zij een oplossing bieden voor de door mij geconstateerde problemen.

6.2 Better regulation

In 2002 heeft de Europese Commissie een begin gemaakt met het Better regulation- programma. Dit programma voor betere regelgeving omvat verschillende onderdelen. Het gaat om vereenvoudiging, vermindering van de administratieve lasten, effectbeoordeling op EU-niveau, maar ook nauwere samenwerking met de lidstaten om tot een consistente uitvoering te komen en een bevordering van de constructieve dialoog tussen belanghebbenden en regelgevers.[1] Ook het gebruik van alternatieven voor wetgeving, zoals zelfregulering of coregulering, valt in het project van Better regulation. De doelstelling van het project is niet om tot deregulering te komen, maar om kwalitatief betere regelgeving vast te stellen. Het Better regulation-programma is echter niet toegespitst op het milieurecht. Of het leidt tot een even goede of betere milieubescherming is dus de vraag.

1 Zie <http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_nl.htm>.

De Europese Commissie heeft de afgelopen jaren een serie documenten geproduceerd op het terrein van Better regulation: een witboek Europese Governance,[2] een verslag van de reacties op dat witboek,[3] een mededeling over Better regulation,[4] een mededeling over effectbeoordeling,[5] het Actieplan 'Vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving',[6] drie evaluaties over de voortgang van het Better regulation-project,[7] en een document over Better regulation toegespitst op milieurecht.[8] Verder is er een Interinstitutioneel Akkoord 'Beter wetgeven' gesloten tussen de Commissie, de Raad en het Europees Parlement.[9] De Commissie heeft immers steun van de andere instellingen nodig om tot betere wetgeving te kunnen komen. Ook de Gemeenschappelijke praktische handleiding voor de opstelling van communautaire wetteksten geeft aanwijzingen voor het opstellen van Europese wetgeving.[10] Dit document is opgesteld door de juridische diensten van de Commissie, het Europees Parlement en de Raad. Deze tekst is echter nog gebaseerd op het Interinstitutioneel Akkoord uit 1998.
In 2007 heeft de Commissie een mededeling gedaan over de toepassing van het Gemeenschapsrecht en de maatregelen die genomen kunnen worden om die toepassing te verbeteren.[11] In dit kader past ook de evaluatie van de bestaande wetgeving. Met name waar uitvoeringsmoeilijkheden zijn vastgesteld gaat de Commissie na of er wijzigingen vereist zijn. De bijlage geeft aan welke richtlijnen per rechtsgebied voor evaluatie in aanmerking komen. Bij milieu worden geen specifieke richtlijnen genoemd, maar moet er per deelterrein (natuur, afval etc.) een 'dialoog' plaatsvinden. Deze aanpak hangt samen met de structuur van het milieurecht, dat veel samenhangende richtlijnen kent die in deelterreinen te verdelen zijn.

Een duidelijke analyse van de probleempunten bevatten de vele Commissiedocumenten over dit onderwerp niet. Van de hiervoor genoemde stukken is het Actieplan 'Vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving' in dit kader het belang-

2 COM(2001)428.
3 Europese Commissie 2003 (Verslag van de Commissie over Europese governance).
4 COM(2002)275.
5 COM(2002)276.
6 COM(2002)278.
7 COM(2006)689, COM(2008)32 en COM(2009)15.
8 COM(2005)466.
9 *PbEU* 2003, C 321/1.
10 Gemeenschappelijke praktische handleiding 2003. De uitgave door het Bureau voor Officiële Publicaties der Europese Gemeenschappen dateert uit 2003, maar de tekst is al in 2000 ondertekend.
11 COM(2007)502.

rijkst. Het somt een aantal maatregelen op die zouden moeten bijdragen aan een verbetering van de wetgevingskwaliteit. Ik licht er hier een aantal maatregelen uit die verband houden met de problemen die ik geconstateerd heb.

Effectbeoordeling

Effectbeoordelingen van regelgeving kunnen bijdragen aan een hogere wetgevingskwaliteit. Daarin wordt immers onderzocht wat de gevolgen van de voorgestelde wetgeving zullen zijn en of die een oplossing voor het onderliggende probleem biedt. Effectbeoordelingen kunnen op verschillende momenten en niveaus plaatsvinden. Onderscheid kan worden gemaakt tussen effectbeoordelingen vooraf door de Europese Commissie, effectbeoordelingen door het Europees Parlement of de Raad als zij inhoudelijke amendementen indienen, en raadpleging en effectbeoordeling in de lidstaten.
Effectbeoordelingen kunnen een hulpmiddel zijn bij het vaststellen van de gevolgen van een voorgenomen richtlijn. In de praktijk worden effectbeoordelingen echter met name gebruikt om de beleidseffecten van wetgeving vast te stellen. Hierbij ligt de nadruk op de economische, sociale en milieueffecten. Voor de juridische kwaliteit is in effectbeoordelingen weinig aandacht. Om een goede effectbeoordeling te kunnen maken zou het bijvoorbeeld vooraf duidelijk moeten zijn wat de status van emissie- of kwaliteitsnormen is, en wat de gevolgen zijn als die normen overschreden worden. Wel kan in een effectbeoordeling gekeken worden naar de samenhang van een nieuw voorstel met bestaande wetgeving, om zo te zorgen voor een betere coherentie. De aandacht die hieraan besteed wordt is echter tamelijk gering.
In paragraaf 6.3 ga ik uitgebreider in op deze effectbeoordelingen

Raadpleging vooraf

Een maatregel die verband houdt met effectbeoordelingen is raadpleging vooraf. Deze raadplegingen worden gebruikt bij de effectbeoordelingen. De raadpleging moet plaatsvinden voordat de Commissie een voorstel indient, zodat er nog een open discussie mogelijk is. Over de thematische strategieën voor het milieu zijn ook raadplegingen gehouden. Over de strategie voor luchtverontreiniging hebben zelfs meer dan 100 bijeenkomsten met deskundigen plaatsgehad en kwamen er via

internet meer dan 11000 reacties binnen.[12] Dit krijgt met name de vorm van internetconsultaties, waarin lidstaten, wetenschappers, belanghebbenden, maar ook willekeurige burgers vooraf hun mening kunnen geven over een onderwerp of voorstel. Dit kan waardevolle informatie opleveren en daardoor bijdragen aan betere regelgeving. Van belang is hierbij wel dat men daadwerkelijk openstaat voor suggesties en ook bereid is het voorstel substantieel aan te passen. Een probleem in de formele wetgevingsprocedure is namelijk dat de discussie vaak gevoerd wordt over het richtlijnvoorstel zoals het is ingediend. Dat blokkeert vaak de discussie over een heel andere aanpak. Raadpleging vooraf is met name waardevol als andere ideeën daarbij de ruimte krijgen.

Toelichting bij wetgevingsvoorstellen

Een andere maatregel die volgens de Commissie kan bijdragen aan de kwaliteit en begrijpelijkheid van Europese wetgeving, is het uitbreiden van de toelichting bij wetgevingsvoorstellen. Deze maatregel is van belang, omdat de huidige toelichtingen vaak nogal summier zijn en belangrijke vraagstukken, zoals wederom bijvoorbeeld de vraag naar de gevolgen van een normoverschrijding, vaak niet beantwoord worden. In aanvulling hierop moet echter geconstateerd worden, dat een toelichting bij een richtlijnvoorstel voor de uiteindelijke interpretatie van de richtlijn weinig hulp biedt, als deze richtlijn in de onderhandelingen nog grondig is gewijzigd. Het begrip van de richtlijn is dus meer gediend bij een toelichting bij de uiteindelijke tekst dan bij het voorstel, of in ieder geval zou er ook een toelichting bij de wijzigingen op het voorstel beschikbaar moeten komen. De behandeling van een richtlijnvoorstel in het Europees Parlement is, aan de hand van verslagen, controleerbaar. Van amendementen door het Europees Parlement is daarom meestal nog de reden te achterhalen. Raadswerkgroepen en de besluitvorming in de Raad vinden echter achter gesloten deuren plaats. Verslagen hiervan worden ook niet openbaar gemaakt. Van wijzigingen die door de Raad worden aangebracht, zijn de reden en de precieze betekenis daarom moeilijk te achterhalen. De toegang tot de volledige totstandkomingsgeschiedenis zou dus verruimd moeten worden. Daarbij is niet alleen van belang dat de verslagen van Raadsvergaderingen beter toegankelijk worden, maar moet er met name voor gezorgd worden dat deze verslagen ook argumenten bevatten. Juist de informatie waarom een amendement wordt

12 Europese Commissie 2006, p. 10.

aangenomen of verworpen is namelijk waardevol voor de interpretatie van een richtlijn.
Het maken van een toelichting bij de definitieve tekst stuit op problemen. De vraag is namelijk wie deze moet opstellen. Het meest waarschijnlijk is dat de Commissie dat zou doen. De vraag is dan echter of de tekst wel objectief is. De democratische legitimatie van een dergelijke toelichting komt in het geding als de Raad en het Europees Parlement niet ten minste een instemmingsrecht krijgen. Een dergelijk instemmingsrecht zal de vaststelling van het document echter waarschijnlijk bemoeilijken. Bij het gebruik van een dergelijke toelichting komen dus de bezwaren naar voren die ik in de voorgaande hoofdstukken tegen het gebruik van soft law heb opgeworpen. Toch kan een toelichting de lidstaten wel enig houvast geven. Zonder een dergelijk document tast men min of meer in het duister totdat het Hof van Justitie – soms pas vele jaren later – opheldering geeft.
Een betere toelichting bij het wetgevingsvoorstel, zoals de Commissie voorstelt, is een goede eerste stap. Een toelichting bij de definitieve richtlijn zou als voordeel hebben dat rekening kan worden gehouden met de wijzigingen die in de wetgevingsprocedure in het voorstel zijn aangebracht. Een nadeel is echter dat een dergelijk document, anders dan een uitspraak van het Hof, geen juridische zekerheid geeft over de betekenis van een richtlijn. Dat bezwaar geldt echter ook voor de toelichting bij het voorstel, terwijl de waarde van een toelichting bij het uiteindelijke document wel groter is dan de waarde van een toelichting bij het voorstel.

Herzieningsclausules

Een volgende maatregel die genoemd wordt in het Actieplan is het opnemen van herzieningsclausules in richtlijnen. Veel richtlijnen bevatten een verplichting voor de lidstaten om verslag uit te brengen van de toepassing van de richtlijn. Omdat in een effectbeoordeling vooraf de uitwerking van een richtlijn vaak niet helemaal goed in te schatten is, kunnen dergelijke verslagen nuttige aanvullende informatie opleveren. Deze verslagen kunnen aanleiding zijn om een richtlijn te herzien. De bevoegdheid tot herziening van een richtlijn bestaat altijd, maar een herzieningsclausule in een richtlijn spoort er eerder toe aan om dit ook daadwerkelijk te doen. Als een richtlijn de opdracht bevat om deze na een aantal jaren te herzien, kan dit vooraf worden opgenomen in het werkprogramma van de Commissie. De exacte betekenis van een herzieningsclausule hangt af van de formulering, maar het komt erop neer dat de Commissie, aan de hand van verslagen over de toepassing van de richtlijn, een voorstel kan doen voor wijzigingen. Deze wijzigingen moeten vervolgens via de normale wetgevingsprocedure worden behandeld. In principe is

dus de codecisieprocedure van toepassing. Alleen wanneer de richtlijn die mogelijkheid biedt, kan de Commissie zelf of via de comitologieprocedure wijzigingen vaststellen. De herzieningsclausule biedt geen nieuwe mogelijkheden, omdat de bevoegdheid tot herziening ook zonder een dergelijke clausule bestaat. Wel komt door het gebruik van herzieningsclausules actualisering van richtlijnen hoger op de agenda en wordt dit meer regel dan uitzondering. Het vragen van aandacht voor dit punt is op zichzelf dus al positief te noemen.
Bij een herziening zouden zowel juridische aspecten als de gevolgen van een richtlijn voor milieubescherming een rol moeten spelen.

Intrekken wetgevingsvoorstellen

Een ander voorstel uit het Actieplan is om vaker te beoordelen of aanhangige voorstellen kunnen worden ingetrokken. Het gaat daarbij met name om voorstellen die lang in de wetgevingsprocedure blijven hangen of die door amendementen van de Raad of het Europees Parlement erg ingewikkeld zijn geworden. In het eerste geval heeft het voorstel blijkbaar geen prioriteit of is er kennelijk geen overeenstemming over het voorstel; in het tweede geval kan het beter zijn om een nieuw voorstel in te dienen, rekening houdend met de wensen van de Raad en het Parlement. Met name bij het aantreden van een nieuwe Commissie moet bekeken worden of de aanhangige voorstellen nog in het werkplan van de nieuwe Commissie passen. Dit is mijns inziens een goed voorstel om 'vervuiling' van de wetgevingsagenda te voorkomen en om niet noodzakelijke wetgeving tegen te gaan. In de praktijk blijven sommige wetgevingsvoorstellen overigens soms nog steeds erg lang in de lucht hangen. Een voorbeeld daarvan is het voorstel voor een richtlijn betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.[13] Dit voorstel is bedoeld ter implementatie van het Verdrag van Aarhus, maar de wetgevingsprocedure ligt al sinds april 2004 stil.

Vereenvoudigen en inkrimpen van het acquis communautaire

Een andere belangrijke actielijn is het vereenvoudigen en inkrimpen van het acquis communautaire. Dit houdt in dat de bestaande Europese wetgeving gecontroleerd wordt op achterhaalde en dubbele voorschriften. Indien mogelijk worden richtlij-

13 COM(2003)624.

nen ingetrokken, maar in andere gevallen worden richtlijnen samengevoegd om zo tot overzichtelijkere regelgeving te komen.
Zoals blijkt uit hoofdstuk 2, is het Europese milieurecht een ingewikkeld systeem dat bestaat uit zeer veel verschillende richtlijnen en verordeningen, waarbij de onderlinge samenhang niet altijd goed is. Bovendien worden richtlijnen regelmatig gewijzigd, maar is dit proces niet altijd erg doorzichtig. De oorspronkelijke richtlijn blijft in stand, terwijl in de wijzigingsrichtlijn enkele bepalingen of bijlagen worden ingetrokken en vervangen door nieuwe bepalingen. Bij het zoeken van de richtlijn op het oorspronkelijke nummer vindt men een dergelijke wijziging echter niet meteen. Via Eur-Lex is het meestal wel mogelijk om door te klikken naar een geconsolideerde versie, maar deze optie is enigszins verstopt.
In het kader van vereenvoudiging is een proces in gang gezet van codificatie en herschikking. Hierbij wordt een richtlijn die diverse malen is gewijzigd ingetrokken en wordt er een nieuwe tekst vastgesteld waarin alle wijzigingen zijn verwerkt. Dit kan gebeuren bij het aannemen van een nieuwe wijziging (herschikking) of zonder inhoudelijke wijziging (codificatie).
Een aantal milieurichtlijnen is inmiddels vervangen door een nieuwe richtlijn om door een actuele tekst meer eenvoud te scheppen. Voorbeelden hiervan zijn de Afvalstoffenrichtlijn (Richtlijn 2006/12 vervangt Richtlijn 75/442) en de Richtlijn Aquatisch Milieu (Richtlijn 2006/11 is een codificatie van Richtlijn 76/464). Hierdoor wordt de omvang van het acquis communautaire beperkt, wordt de samenhang binnen sectoren verbeterd en wordt de wetgeving vereenvoudigd. Dat is dus een goede ontwikkeling.

Thematische strategieën voor het milieu

In 2005 heeft de Europese Commissie een werkdocument vastgesteld voor de herziening en vereenvoudiging van het Europese milieurecht.[14] Omdat het Europese milieurecht zo veel regelingen omvat, die wel enigszins rond thema's te clusteren zijn, heeft de Commissie in het kader van Better regulation er niet voor gekozen om richtlijn voor richtlijn te herzien, maar om thematische strategieën te gebruiken voor de stroomlijning van het herzieningsproces. De zeven thematische strategieën hebben betrekking op luchtverontreiniging, het mariene milieu, duurzaam gebruik van grondstoffen, afvalpreventie en -recyclage, duurzaam gebruik van pesticiden, bodembescherming en het stedelijk milieu. Voor deze thematische

14 COM(2005)466.

strategieën zijn effectbeoordelingen opgesteld. De strategieën zijn bedoeld om de wetgeving te stroomlijnen: definities op elkaar afstemmen, waar mogelijk richtlijnen samenvoegen, overlappingen schrappen.
Deze indeling in zeven thematische strategieën moet het Europese milieurecht beter ordenen. De samenhang tussen de strategieën wordt echter niet geregeld. Bedrijven kunnen bijvoorbeeld te maken hebben met zowel luchtverontreiniging als afval en duurzaam gebruik van grondstoffen. Horizontale richtlijnen zoals de IPPC-richtlijn en de MER-richtlijn zijn bovendien lastig in deze strategieën te passen. Hoewel deze aanpak dus wel de afstemming binnen deelterreinen kan verbeteren, is de samenhang in het milieurecht in het algemeen er niet mee gewaarborgd. Die samenhang is echter moeilijk volledig door te voeren, zodat dit in elk geval als een goed begin moet worden beschouwd.

Administratieve lasten

De vermindering van administratieve lasten bij de uitvoering van Europese regelgeving is een goed streven. Onnodig hoge administratieve lasten kunnen in de weg staan aan een correcte uitvoering van regels in de lidstaten. Als zodanig hangen administratieve lasten samen met de kwaliteit en uitvoerbaarheid van richtlijnen. Een voorbeeld is art. 6 van de Habitatrichtlijn, dat met de passende beoordeling van mogelijke milieuschade en onderzoek van alternatieven en mogelijkheden tot compensatie tot zeer hoge administratieve lasten kan leiden. Dit geeft problemen met de uitvoering van de richtlijn. Bij hoge administratieve lasten is het niet zo dat de omzetting bijzonder moeilijk is, maar vooral bijzonder kostbaar voor de betrokken bedrijven en burgers. Wanneer de kosten onevenredig hoog worden zou de richtlijn aangepast moeten worden.
Er is steeds meer aandacht voor administratievelastenverlichting. Bij het maken van een effectbeoordeling wordt ook onderzoek gedaan naar de te verwachten administratieve lasten.

Terug naar de kern van het instrument

In de documenten over Better regulation komt steeds terug dat teruggegaan moet worden naar de oorspronkelijke betekenis van een richtlijn.[15] Volgens de definitie

15 Witboek Europese Governance, p. 23; Reacties op witboek, p. 22; Actieplan betere regelgeving, p. 12; Interinstitutioneel Akkoord, punt 13.

uit art. 288 VWEU (art. 249 EG) moet een richtlijn slechts het resultaat voorschrijven en kunnen de lidstaten zelf vorm en middelen kiezen om dit resultaat te bereiken. In de praktijk zijn richtlijnen echter vaak (veel) gedetailleerder dan dat. De Europese Commissie stelt nu voor om vaker gebruik te maken van kaderrichtlijnen, en in de praktijk is die ontwikkeling ook al zichtbaar. Verdere invulling van de regels kan op verschillende manieren gebeuren. In de eerste plaats kunnen via de normale wetgevingsprocedure dochterrichtlijnen worden vastgesteld. Dat past echter niet goed in deze gedachte, omdat de details dan alsnog in richtlijnen worden vastgelegd. Dan is er dus geen verschil meer met het direct vaststellen van een gedetailleerde richtlijn. Een tweede mogelijkheid is om de invulling van de Europese kaders aan de lidstaten over te laten. Vaak kiest de Commissie er echter voor om uitvoeringsregelingen vast te stellen. Dit kan door delegatie van wetgevingsbevoegdheden aan de Commissie of door het aannemen van soft-lawdocumenten. Dergelijke steundocumenten van de Commissie geven de lidstaten houvast bij de uitvoering. Als de Commissie echter gedelegeerde wetgeving gebruikt, wordt hierdoor de vrijheid van de lidstaten in vorm en middelen alsnog ingeperkt en hebben de lidstaten bovendien geen of minder invloed bij de totstandkoming van die wetgeving. Soft-lawdocumenten zouden wel een steun kunnen zijn door het geven van 'best practices'. Daarbij is het echter van belang dat de lidstaten de vrijheid houden om voor andere vormen van omzetting te kiezen als dit hun geschikter lijkt. Er mag dus geen sprake zijn van verkapte 'hard law', zie hierover uitgebreider hoofdstuk 4, paragraaf 5.6. De richtlijn zelf zou een duidelijke resultaatsverplichting moeten bevatten, waarvan de naleving in de lidstaten toetsbaar is. Aanvullende documenten kunnen wel suggesties bevatten om het doel te bereiken, maar deze zouden nooit verplichtend moeten zijn. De belangrijkste concepten uit de richtlijn moeten in elk geval duidelijk zijn en niet afhankelijk van de invulling die de Commissie daaraan geeft.[16]

Evaluaties

De eerste evaluatie van het Better regulation-programma geeft weinig zicht op de voortgang.[17] Het is duidelijk dat richtlijnen worden herzien en samengevoegd. Verder is het vooral een herhaling van de maatregelen die al in het Actieprogramma zijn opgesomd en wordt benadrukt dat deze maatregelen prioriteit moeten

16 Zo ook Krämer 2007, p. 71 en Van Rijswick 2008, p. 26. Anders: Bohne 2007, p. 215.
17 COM(2006)689.

krijgen, ook bij de Raad, het Europees Parlement en de lidstaten. De tweede evaluatie uit 2008 geeft een vergelijkbaar beeld.[18] Er wordt vooruitgang geboekt met de vereenvoudiging van de bestaande regelgeving en de kwaliteit van de impact assessments wordt gecontroleerd door de Impact Assessment Board. Verder is Better regulation echter een doorlopend project dat permanente aandacht van alle actoren vereist. Behalve de hierboven besproken vereenvoudiging van de regelgeving worden er weinig concrete resultaten gemeld.
In de derde evaluatie wordt aangegeven dat vooral met het codificeren goede vooruitgang wordt geboekt. Op het gebied van milieu is dit duidelijk bij bijvoorbeeld de Kaderrichtlijn Afvalstoffen, de Richtlijn Aquatisch Milieu en de IPPC-richtlijn.

6.3 IMPACT ASSESSMENTS

Om de gevolgen van voorgenomen regelgeving in kaart te kunnen brengen, kunnen impact assessments (ook wel effectbeoordelingen) gebruikt worden. Deze assessments kunnen op verschillende momenten en niveaus plaatsvinden. Het belangrijkste onderscheid is dat tussen het Europese en het nationale niveau.

6.3.1 Europese impact assessments

Op Europees niveau kan voorafgaand aan de wetgevingsprocedure een impact assessment worden opgesteld, om meer inzicht te krijgen in de gevolgen.[19] Impact assessments moeten worden opgesteld voor de belangrijkste voorstellen die economische, sociale of milieugevolgen kunnen hebben. Vanwege de milieugevolgen is het directoraat-generaal Milieu van de Europese Commissie tamelijk actief in het opstellen van effectbeoordelingen; in 2008 hadden 20 van de 122 impact assessments betrekking op het milieu, waarbij er drie vielen op het snijvlak van milieu en energie.[20] De Mededeling van de Commissie over effectbeoordeling bevat in de bijlagen punten waaraan de effectbeoordeling aandacht moet besteden.[21] In 2009 is een herziene versie van de richtsnoeren voor effectbeoordeling vastgesteld.[22] Bij de uitgebreide effectbeoordeling moet rekening worden

18 COM(2008)32.
19 Zie uitgebreid over impact assessments Meuwese 2008.
20 Zie <http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2008_en.htm#env>.
21 COM(2002)276.
22 SEC(2009)92.

gehouden met de interactie met bestaande en geplande communautaire maatregelen.

De vraag is echter in hoeverre impact assessments in de praktijk ook iets opleveren. Over de beleidseffecten van nieuwe wetgeving kunnen ze nuttige informatie bevatten. Voor juridische kwaliteitsvragen is er in impact assessments over het algemeen weinig aandacht. Hooguit komt het subsidiariteitsvraagstuk aan de orde: is het wel nodig om op communautair niveau actie te ondernemen en is een richtlijn, verordening of andere vorm het meest geschikt?[23]

Een probleem is dat de impact assessments die worden opgesteld door de Commissie vaak slecht worden gelezen door Europarlementariërs.[24] Het is vaak onduidelijk wat zij doen met de informatie die de Commissie verstrekt. Op basis van het Interinstitutioneel Akkoord zou het Europees Parlement bovendien zelf ook impact assessments moeten maken als het substantiële amendementen indient. In de praktijk gebeurt dit echter weinig en bovendien is de procedure bijzonder ondoorzichtig. Het is moeilijk na te gaan welke impact assessments het Europees Parlement heeft uitgevoerd.[25] In tegenstelling tot de impact assessments door de Commissie is er op de Europa-website geen duidelijk overzicht te vinden van de impact assessments die door de Raad of het Europees Parlement zijn uitgevoerd.

Ook bij de besluitvorming in de Raad en in Raadswerkgroepen worden de impact assessments van de Commissie niet altijd even serieus genomen.[26] Ook voor de Raad geldt dat de uitvoering van een impact assessment bij substantiële amendementen nog slechts zeer weinig voorkomt.[27]

Meuwese heeft case studies gedaan naar het gebruik van impact assessments in vier gevallen, waaronder REACH en de herziening van de luchtkwaliteitsrichtlijnen. Uit haar onderzoek blijkt dat impact assessments vaak geen doorslaggevende betekenis hebben, omdat zowel het proces als de inhoud en het gebruik van impact assessments vaak betwist wordt door de andere partijen bij de besluitvorming.[28]

In 2006 heeft de Europese Commissie een Impact Assessment Board opgericht.[29] Deze raad bestaat uit hoge ambtenaren van de Commissie en moet de consistentie en hoge kwaliteit van de impact assessments waarborgen. De leden van de raad zijn

23 Meuwese 2008, p. 257.
24 Meuwese 2008, p. 124.
25 Meuwese 2008, p. 125.
26 Meuwese 2008, p. 125 en 130.
27 Meuwese heeft in haar onderzoek slechts één voorbeeld kunnen vinden, Meuwese 2008, p. 135.
28 Meuwese 2008, p. 251.
29 Zie <http://ec.europa.eu/governance/impact/iab_en.htm>.

afkomstig uit de directoraten-generaal die het meest bij deze onderwerpen betrokken zijn (Economische en financiële zaken, Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen, Ondernemingen en industrie, en Milieu) en richten zich dan ook met name op de economische, sociale en milieugevolgen van de voorstellen. De raad kan geen bindende mening geven over de kwaliteit van een impact assessment, maar zijn mening wordt wel met het assessment meegestuurd. Een negatief advies kan afdoen aan de waarde die aan een impact assessment wordt gehecht.
Resumerend concludeer ik dat de Commissie regelmatig impact assessments uitvoert, maar dat daarbij de aandacht voor juridische aspecten en de toepasbaarheid in de lidstaten zeer beperkt is, terwijl in de praktijk nog weinig terechtkomt van de doelstelling om ook impact assessments te maken bij substantiële amendementen van de Raad of het Europees Parlement. Daarnaast is de rol die de impact assessments van de Commissie spelen bij de besluitvorming door het Europees Parlement en de Raad over het algemeen tamelijk gering. Hoewel het gebruik van impact assessments goede mogelijkheden biedt om tot beter uitvoerbare en beter afgestemde wetgeving te komen, worden deze mogelijkheden om dit moment nog niet ten volle benut.

6.3.2 Nationale impact assessments

Ook op nationaal niveau kunnen impact assessments opgesteld worden. Dit kan gebeuren in het kader van een nationale wetgevingsprocedure, maar het instrument kan ook gebruikt worden om vooraf de gevolgen van voorgenomen Europese regelgeving te beoordelen.[30] Dat laatste kan waardevolle informatie opleveren die niet uit Europese impact assessments blijkt. Op Europees niveau kan immers alleen de richtlijn zelf beoordeeld worden, terwijl op nationaal niveau ook rekening gehouden kan en moet worden met de bestaande regelgeving en het gebruikte systeem. Uiteraard verschillen de uitkomsten van een dergelijk impact assessment per lidstaat, afhankelijk van bijvoorbeeld de staatsinrichting en de structuur van de bestaande milieuwetgeving. De resultaten kunnen echter wel nuttig zijn voor landen met vergelijkbare omstandigheden en kunnen van belang zijn voor de besluitvorming op Europees niveau.
Op dit moment maken lidstaten als zij daar reden voor zien wel gebruik van nationale assessments. Maar juist vanwege het nationale karakter daarvan kan het lastig zijn om voldoende steun van andere lidstaten te krijgen voor wijzigingsvoor-

30 Network of Heads of European Environmental Protection Agencies 2007, p. 22.

stellen gebaseerd op deze assessments. Als slechts een enkele lidstaat een probleem heeft, zal snel gedacht worden dat dat land daarvoor intern een oplossing moet zoeken.

Mijn studie laat zien dat er veel schort aan de aansluiting tussen de Europese milieuregelgeving en de regelgeving van de verschillende lidstaten. Dat heeft niet alleen met de inhoud te maken, maar ook met de structuur en de technische vormgeving van de wetgeving van de lidstaten. Bij de voorbereiding van nieuwe of gewijzigde Europese regelgeving wordt daarmee tot dusverre onvoldoende rekening gehouden. Dat leidt vaak tot grote problemen bij de omzetting.
Het Better regulation-programma schenkt aan dit probleem maar weinig aandacht en biedt daarom in dit opzicht maar weinig soelaas. Het is belangrijk dat er ruim voor de besluitvorming voldoende duidelijkheid bestaat over de gevolgen die een richtlijnvoorstel kan hebben binnen de nationale rechtsorde. Het lijkt onmogelijk om dit steeds tijdig te beoordelen voor alle lidstaten. Daarom moet worden overwogen om vast te leggen dat per richtlijnvoorstel door bijvoorbeeld drie lidstaten tijdig een beoordeling van de effecten voor hun nationale regelgeving moet worden gemaakt en dat de resultaten daarvan aan de Commissie en aan alle lidstaten beschikbaar worden gesteld. Deze lidstaten zouden ook in de fase van de besluitvorming en de eventuele amendering extra aandacht aan dit aspect moeten schenken. Het is daarbij wel van belang dat de lidstaten voldoende van elkaar verschillen wat betreft ligging, bevolkingsdichtheid, staatsstructuur en systeem van wetging. Juist door deze verschillen kan dit informatie opleveren die voor de meeste lidstaten bruikbaar is.

6.4 OVERIGE PROJECTEN

Behalve Better regulation zijn er ook andere projecten waarin aandacht wordt besteed aan de Europese milieuwetgeving en de vraag hoe deze beter kan. Naast de Europese instellingen en de lidstaten kunnen ook dergelijke Europese milieunetwerken op deze wijze hun steentje bijdragen aan betere Europese milieuwetgeving, door het in kaart brengen van knelpunten. Het is echter vervolgens met name aan de Europese Commissie om de aanbevelingen uit deze onderzoeken uit te voeren. Enkele van zulke projecten en rapporten komen in deze paragraaf kort aan de orde.

IMPEL is een Europees netwerk voor de implementatie en handhaving van milieu recht.[31] De leden van IMPEL zijn ambtenaren in de lidstaten, meestal bij de milieuministeries of -inspecties. Binnen het netwerk kunnen kennis en ervaringen worden uitgewisseld. Dit kan bijdragen aan het ontwikkelen van best practices voor een effectievere implementatie en handhaving van het milieurecht. Ook heeft IMPEL aandacht voor Better regulation. Uit de ervaringen van de leden kan immers geleerd worden voor de toekomst, zowel voor nieuwe richtlijnen als bij de herziening van bijvoorbeeld de IPPC-richtlijn. IMPEL heeft een checklist opgesteld over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetgeving.[32]
Meer dan de impact assessments van de Commissie is deze checklist gericht op de juridische kwaliteit van wetgeving. De lijst bevat een groot aantal aandachtspunten, zowel voor het opstellen van de Europese wetgeving als voor de nationale implementatie. De checklist bevat veel vragen die ook volgens mijn onderzoek van belang zijn bij het opstellen van een nieuwe richtlijn. De eerste vragen gaan in op de keuze tussen een richtlijn en een verordening. Als keuzevrijheid voor de lidstaten bij de uitvoering ongewenst is, moet volgens de checklist gekozen worden voor een verordening. Als er wel keuzevrijheid is wordt aangeraden om niet-bindende suggesties te doen voor uitvoeringsmogelijkheden, om de lidstaten te ondersteunen bij de omzetting. Deze suggestie sluit goed aan bij mijn bevindingen. In de volgende vragen wordt ingegaan op de noodzaak van flankerend beleid op Europees niveau. Het is van belang om hier tijdig aandacht aan te besteden, evenals aan grensoverschrijdende samenwerking en het uitwisselen van ervaringen tussen de lidstaten. Ook verhouding tussen de administratieve lasten en het verwachte resultaat mag niet disproportioneel zijn. Er moet een realistische implementatietermijn in de richtlijn worden opgenomen. Wat betreft de kwaliteit van regelgeving ligt de nadruk van dit document op het gebruik van heldere definities die bovendien consistent moeten zijn met begrippen uit verwante instrumenten. De geadresseerden van rechten en verplichtingen moeten duidelijk uit de richtlijn te halen zijn. Ook moet de inhoud van de rechten en plichten voldoende duidelijk zijn. Het gebruik van uitzonderingsmogelijkheden moet beperkt worden volgens deze checklist. Ook wordt de aandacht gevestigd op de consistentie binnen de regeling en met bestaande wetgeving. Het eerste deel van de checklist bevat veel vragen en aandachtspunten die ook uit mijn onderzoek naar voren komen. Daarnaast gaat de checklist in op de uitvoering en handhaafbaarheid.

31 Zie <http://ec.europa.eu/environment/impel/index.htm>.
32 IMPEL 2006b.

Een ander milieunetwerk levert eveneens een bijdrage aan de discussie over Better regulation: in januari 2007 verscheen het rapport 'Barriers to Good Environmental Regulation' van het Network of Heads of European Environmental Protection Agencies.[33] Ook dit rapport bevat een overzicht van factoren die aan goede milieuwetgeving in de weg kunnen staan, zowel op Europees als op nationaal niveau. Op Europees niveau worden in het rapport enkele problemen genoemd die ook uit mijn onderzoek blijken.[34] Een eerste probleem is de wetgevingsprocedure. Die kan soms erg lang zijn en leiden tot grote wijzigingen ten opzichte van het richtlijnvoorstel, waardoor de samenhang van het oorspronkelijke voorstel verloren kan gaan. In andere gevallen gaat de procedure juist zo snel, dat er nauwelijks tijd is om belanghebbenden voldoende bij de totstandkoming te betrekken. Een tweede probleem is het compromiskarakter van de Europese wetgeving. Een derde aandachtspunt is de soms slechte samenhang tussen verschillende milieurichtlijnen. Daarnaast zou winst te halen zijn door de verschillende rapportageverplichtingen te stroomlijnen. Dat zou de lasten voor de lidstaten verlichten en bovendien meerwaarde hebben doordat er meer en beter gestructureerde informatie beschikbaar komt over de uitvoering van milieurichtlijnen. Die informatie kan een rol spelen bij bijvoorbeeld de herziening van een richtlijn.

Het rapport bevat ook informatie over problemen op nationaal niveau. Daar kunnen bijvoorbeeld bestaande structuren en bevoegdheidsverdelingen de omzetting van Europese regelgeving bemoeilijken.[35] Daarnaast besteedt het rapport aandacht aan barrières door belanghebbenden (zowel NGO's als bijvoorbeeld bedrijven) en organisatorische en administratieve hindernissen.[36] Alle vier de categorieën van problemen worden summier besproken in het rapport. De grootste waarde van het rapport zit in de bijlagen. Bijlage 1 bevat een checklist met aandachtspunten waarmee nagegaan kan worden of er problemen te verwachten zijn met Europese wetgeving. Deze checklist is verdeeld in vragen over de hindernissen op Europees niveau, op nationaal niveau en andere hindernissen.[37] De vragen over het Europese niveau hebben betrekking op de keuze van het instrument, duidelijkheid van de doelen van het instrument, de samenhang met bestaande wetgeving, de betrokkenheid van belanghebbenden en uitvoerenden bij de totstandkoming, voldoende tijd voor de implementatie, aandacht voor evaluatie en het gebruik van impact assess-

33 Network of Heads of European Environmental Protection Agencies 2007.
34 Network of Heads of European Environmental Protection Agencies 2007, p. 4-5.
35 Network of Heads of European Environmental Protection Agencies 2007, p. 6-7.
36 Network of Heads of European Environmental Protection Agencies 2007, p. 8-9.
37 Network of Heads of European Environmental Protection Agencies 2007, p. 14-15.

ments. Bijlage 2 bevat korte informatie over enkele case studies waarnaar in het rapport verwezen wordt.

In 2008 heeft de Europese Commissie een mededeling gepubliceerd over de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving van de Europese Gemeenschap.[38] In deze mededeling wordt ingegaan op mogelijkheden om inbreuken te voorkomen door de kwaliteit van nieuwe EU-milieuwetgeving te verbeteren. Hierbij wordt vooral ingegaan op effectieve informatieverzameling door middel van bijvoorbeeld verslagen van de lidstaten over de kwaliteit van zwemwater, scoreborden over de prestaties van de verschillende lidstaten en het opstellen van richtsnoeren van de Commissie om misverstanden over de interpretatie van een richtlijn te voorkomen. Dit laatste ziet op het opstellen van extra softlaw-documenten. Ik heb hiervoor reeds aangegeven dat deze documenten een duidelijke meerwaarde kunnen hebben, maar dat er ook grote bezwaren aan kleven vanwege de gebrekkige democratische legitimatie.
Daarnaast wil de Commissie de inbreukprocedure effectiever inzetten om problemen aan te pakken door het stellen van prioriteiten bij het behandelen van klachten en inbreuken. Non-conformiteit van belangrijke wetgeving, systematische inbreuken op milieukwaliteitseisen met ernstige gevolgen voor mens en natuur, inbreuken op bijvoorbeeld aanwijzings-, planning- en rapportageverplichtingen en inbreuken in grote infrastructuurprojecten zullen met voorrang worden behandeld.
Door zowel vooraf via toelichtende documenten als achteraf door controle meer te sturen en in te grijpen hoopt de Europese Commissie de correcte uitvoering van het milieurecht te bevorderen.

6.5 CONCLUSIE

Het Better Regulation-programma kan een bijdrage leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de Europese regelgeving. Het is echter wel een moeizaam proces, waarbij niet alle resultaten direct zichtbaar zijn. Lastig is dat er geen duidelijke probleemanalyse ten grondslag ligt aan het programma; het is dus niet duidelijk welke problemen precies moeten worden opgelost.
De vereenvoudiging van bestaande regelgeving komt daadwerkelijk van de grond. Op milieugebied is dit onder meer te zien bij de codificatie en herschikking van de afvalstoffenrichtlijnen, de Richtlijn Aquatisch Milieu, de luchtkwaliteitsrichtlijnen

38 COM(2008)773.

en de IPPC-richtlijn. Ook de herzieningscausules in nieuwe wetgeving kunnen ertoe bijdragen dat wetgeving meer up-to-date blijft en sneller wordt aangepast aan de problemen die zich in de praktijk met de uitvoering blijken voor te doen.
De effectbeoordeling wordt door de Europese Commissie veelvuldig uitgevoerd. Het Europees Parlement en de Raad gebruiken dit middel echter nog maar weinig als zij substantiële amendementen voorstellen. De bijdrage van effectbeoordelingen aan het verbeteren van de juridische kwaliteit van Europese wetgeving is beperkt, nu zij vooral gericht zijn op de beleidseffecten van voorstellen.

De integrale aanpak van de herziening van het milieurecht via de zeven thematische strategieën kan zeker zijn vruchten afwerpen. Dit kan bijdragen aan een betere samenhang tussen richtlijnen binnen een bepaald thema onderling. De vraag is echter of ook de samenhang tussen de deelterreinen goed in de gaten gehouden wordt. Het Europese milieurecht is nu eenmaal niet alleen in sectoren in te delen, maar bevat ook horizontale elementen, zoals de IPPC-richtlijn. Die is moeilijk in de aanpak met strategieën te vatten.

Brede problemen, zoals met de samenhang van verschillende richtlijnen, kunnen worden verbeterd via de maatregelen van het Better regulation-programma. Meer technische problemen, zoals onduidelijkheid over de reikwijdte van een richtlijn, de precieze betekenis van milieukwaliteitseisen, problemen die zich kunnen voordoen met gebiedsaanwijzing en programmaverplichtingen etc., worden hierdoor echter niet opgelost. Ook geeft het Better regulation-programma geen antwoord op de vraag wat de status is van soft law en in hoeverre lidstaten daarvan mogen afwijken. Ook interpretatieproblemen en uitvoeringsproblemen door te strikte verplichtingen en het ontbreken van uitzonderingsmogelijkheden of het ontbreken van flankerend Europees bronbeleid worden niet opgelost.
Het Better regulation-programma doet dus een goede poging het Europese recht (niet alleen op milieugebied) te stroomlijnen en de samenhang te verbeteren. Dit is een belangrijk pluspunt. Juist kleinere technische punten, die in de praktijk wel veel moeilijkheden kunnen geven, worden echter niet aangepakt. Dit is waarschijnlijk het gevolg van het feit dat er geen goed onderzoek naar de problemen met de kwaliteit van de Europese regelgeving ten grondslag ligt aan het programma. Bij de abstracte wens om de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren komen vereenvoudiging en een betere samenhang al snel op als verbeterpunten, terwijl de technische punten makkelijker aan de aandacht ontsnappen.

Nationale impact assessments zouden kunnen bijdragen aan verbetering, omdat daarin beoordeeld kan worden welke gevolgen een richtlijnvoorstel heeft binnen de nationale rechtsorde. Als per richtlijnvoorstel door bijvoorbeeld drie lidstaten een beoordeling van de nationale effecten gemaakt wordt en de resultaten daarvan aan alle lidstaten beschikbaar worden gesteld, kan dit belangrijke kennis opleveren om implementatieproblemen te voorkomen. Daarvoor is wel van belang dat aan deze informatie serieuze aandacht wordt geschonken in het wetgevingsproces, ook bij het beoordelen van amendementen.

In de rapporten die meer specifiek over het milieurecht gaan, van IMPEL, het Network of Heads of European Environmental Protection Agencies en het rapport van de Europese Commissie uit 2008 over de tenuitvoerlegging van de Europese milieuwetgeving komen grotendeels de problemen naar voren die ook uit mijn onderzoek blijken. Met name de checklist van IMPEL lijkt zeer bruikbaar om bij het totstandbrengen van nieuwe milieuwetgeving problemen bij de implementatie zoveel mogelijk te voorkomen. Dit rapport besteedt echter geen aandacht aan de specifieke aandachtspunten bij het gebruik van verschillende instrumenten in de milieuwetgeving, zoals gebiedsaanwijzing of milieukwaliteitseisen.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk kom ik tot een beantwoording van mijn hoofdvraag welke kenmerken van EU-milieurichtlijnen invloed hebben op het ontstaan van implementatieproblemen in de lidstaten. Dit doe ik in paragraaf 7.2. In paragraaf 7.3 besteed ik aandacht aan enkele andere factoren die een rol spelen bij het ontstaan van implementatieproblemen. Paragraaf 7.4 bevat een beschouwing over het Europese milieurecht, de kwaliteit van richtlijnen, de rol van lidstaten en de ontwikkelingen in de loop der tijd. Vervolgens doe ik in paragraaf 7.5 een aantal aanbevelingen om in de toekomst tot beter implementeerbare richtlijnen te komen.

7.2 Beantwoording hoofdvraag

Mijn onderzoek was erop gericht om te achterhalen in hoeverre problemen bij de implementatie van Europese milieurichtlijnen een gevolg zijn van gebreken in die richtlijnen zelf, in plaats van fouten van de lidstaten. In de structuur van de Europese Unie wordt de schuld van onjuiste implementatie via inbreukprocedures automatisch bij de lidstaten gelegd. Als de implementatieproblemen echter inherent zijn aan de richtlijnen, doordat deze bijvoorbeeld onmogelijke of tegenstrijdige verplichtingen opleggen aan de lidstaten, zou de oplossing eerder gezocht moeten worden in een aanpassing van de richtlijn dan in het procederen tegen de lidstaten. In de loop van het onderzoek bleek dat een deel van de implementatieproblemen inderdaad samenhangt met de gebrekkige kwaliteit van richtlijnen en andere oorzaken op Europees niveau. Het gaat hierbij vooral om slechte afstemming tussen richtlijnen onderling, het gebruik van onduidelijke begrippen en definities, onduidelijke overgangsbepalingen, maar ook bijvoorbeeld onduidelijkheid over de status van soft law. Naast deze problemen en aandachtspunten op Europees niveau, die hieronder verder worden uitgewerkt, is een deel van de implementatieproblemen echter te wijten aan de lidstaten zelf. Zij zijn soms laks in de uitvoering van Europees milieurecht, omdat richtlijnen ze extra verplichtingen opleggen of ze de bestuurlijke of economische gevolgen van een richtlijn vrezen. Uit literatuur, jurisprudentie en mijn interviews blijkt dat deze problemen zich niet alleen voordoen in lidstaten met een beperkte interesse voor milieubescherming, maar ook in

zogenaamde 'groene' lidstaten. Deze oorzaak van implementatieproblemen blijft buiten de reikwijdte van mijn onderzoek, maar de omvang van dit probleem mag niet onderschat worden.

7.2.1 Afstemming tussen richtlijnen

Het Europese milieurecht bestaat uit een complex en omvangrijk geheel van richtlijnen en verordeningen. Er zijn alleen al meer dan vierhonderd richtlijnen op het terrein van het milieu; het aantal verordeningen is beperkter. In hoofdstuk 2 is een overzicht gegeven van deze richtlijnen en de deelterreinen waarin zij vallen. Afstemmingsproblemen kunnen zich op twee verschillende manieren manifesteren: in de eerste plaats doordat niet duidelijk is welke richtlijn in een bepaald geval van toepassing is en in de tweede plaats door het gebruik van dezelfde begrippen met verschillende betekenissen of definities.
Afstemmingsproblemen kunnen ontstaan wanneer richtlijnen elkaar overlappen (binnen een deelterrein of op het grensvlak tussen twee deelterreinen) of als ze elkaar doorkruisen (sectorale en horizontale richtlijnen). De onderlinge afstemming is vaak niet of onduidelijk geregeld, waardoor onzeker is welke bepaling voorrang heeft. Veelal wordt de volgende formulering gebruikt: 'Deze richtlijn is van toepassing onverminderd andere richtlijnen.' Als dit echter in beide richtlijnen staat, schept dat nog geen duidelijkheid. Een voorbeeld hiervan was te vinden in de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn in verhouding tot Richtlijn 78/631.
Andere afstemmingsproblemen hebben te maken met uiteenlopende betekenissen van een begrip in verschillende richtlijnen. Door het gebruik van kaderrichtlijnen waarin definities gegeven worden en dochterrichtlijnen die daarnaar verwijzen, wordt dit probleem inmiddels kleiner, maar zeker voorheen kon het voorkomen dat hetzelfde begrip in verschillende betekenissen werd gebruikt in verschillende richtlijnen. Dat is met name lastig als een lidstaat die begrippen wil omzetten in een integrale nationale wet, omdat het dan de voorkeur verdient om één definitie te gebruiken, maar ook in andere gevallen is het verwarrend. Voorbeelden zijn de betekenis van het begrip 'verwijdering' (van afvalstoffen) in de Kaderrichtlijn Afvalstoffen en de MER-richtlijn en het begrip 'installatie' dat in verschillende richtlijnen voorkomt met uiteenlopende definities.
Veel afstemmingsproblemen zijn een gevolg van het feit dat het Europese milieurecht geen samenhangend systeem is. De afzonderlijke richtlijnen zijn vaak niet goed op elkaar afgestemd. Gezien het grote aantal richtlijnen is het ook moeilijk om daarbij geen fouten te maken. De problemen die dat oplevert, komen echter pas naar voren op het moment dat de lidstaten proberen deze richtlijnen in hun eigen

wettelijke systeem te integreren. Daarbij is het ineens wél een probleem als een definitie afwijkt van de bestaande definitie van een begrip, die letterlijk is overgenomen uit een eerdere richtlijn. Overigens is het gebruik van sectorale nationale wetgeving om dit te ondervangen ook geen oplossing. Wanneer een lidstaat ervoor zou kiezen om iedere richtlijn in een aparte nationale regeling om te zetten, kunnen de richtlijnen vrijwel letterlijk worden overgenomen. De kans op fouten bij de formele omzetting is dan gering. De afstemmingsproblemen zullen zich dan echter doen voelen bij de uitvoering. De vraag welke wet of regeling voorrang heeft wordt dan niet beantwoord in het wetgevingsproces, maar moet in de uitvoeringsfase opgelost worden. Dit leidt tot rechtsonzekerheid en mogelijk rechtsongelijkheid, als deze vraag niet consequent hetzelfde beantwoord wordt. Dat is dus geen oplossing voor het afstemmingsprobleem.
Het gebruik van kaderrichtlijnen en dochterrichtlijnen, zoals nu al gebeurt op de terreinen van lucht en water, verbetert de afstemming binnen het deelterrein. Er is meer samenhang tussen de richtlijnen en er wordt vaker verwezen naar definities uit de kaderrichtlijn. De samenhang met andere deelterreinen van het milieurecht blijft echter een aandachtspunt. Kernbegrippen kunnen ook op andere deelterreinen voorkomen en vaak raken deelterreinen aan elkaar. Als definities tussen richtlijnen verschillen, wordt het voor de lidstaten erg lastig om deze goed om te zetten in nationale wetgeving. Bedrijven hebben regelmatig te maken met voorschriften over zowel lucht- als waterverontreiniging, en voorkomen moet worden dat strengere regels over het ene medium worden opgevangen door meer vervuiling in het andere medium.
De stroomlijning van regelgeving binnen deelterreinen krijgt momenteel voldoende aandacht. De samenhang tussen verschillende terreinen zou hierna opgepakt moeten worden.

7.2.2 Begrippen en definities

In het milieurecht komen, net als op andere rechtsgebieden, bepaalde kernbegrippen voor. De kans is daarom groot dat een begrip in verschillende richtlijnen voorkomt. Helaas is er niet altijd sprake van een goede afstemming tussen deze richtlijnen, waardoor het kan gebeuren dat een begrip in verschillende richtlijnen verschillende definities krijgt. Dit kan moeilijk zijn bij de omzetting in nationaal recht, met name in een integraal systeem.
Naast het probleem van uiteenlopende definities worden definities vaak onduidelijk gevonden. Dit geldt bijvoorbeeld voor begrippen als ‘beste beschikbare technieken’ of ‘afvalstof’. Ook dit bemoeilijkt de implementatie, omdat lidstaten niet altijd

goed weten wat met een bepaald begrip bedoeld wordt. De veiligste omzettingsmethode is het letterlijk overnemen van een definitie. Elke afwijking van de definitie kan door de Europese Commissie worden beschouwd als strijdig met de richtlijn en aanleiding geven tot een inbreukprocedure. Als een definitie echter onduidelijk is, moet die in elk geval voor de uitvoering toch verder worden ingevuld door de lidstaten. Ook hierbij kan een begrip onjuist geïnterpreteerd worden, waarbij een inbreukprocedure vanwege onjuiste uitvoering kan volgen.
In andere gevallen wordt een begrip überhaupt niet gedefinieerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor het begrip 'lozen' in de Nitraatrichtlijn en voor de begrippen 'plan' en 'project' in de Habitatrichtlijn. Ook dit is lastig voor de lidstaten, want dan hebben ze helemaal geen houvast voor de interpretatie van het begrip. Ze kunnen ervoor kiezen om zelf een definitie vast te stellen, om indien mogelijk aan te sluiten bij de betekenis van het begrip in een andere richtlijn, of om ook in de nationale regeling een definitie achterwege te laten. In de eerste twee gevallen lopen ze echter het risico een volgens de Commissie onjuiste definitie vast te stellen, omdat het begrip mogelijk anders geïnterpreteerd moet worden. In het derde geval moet het begrip toch bij de uitvoering geïnterpreteerd worden en bestaat het risico dat dit op onjuiste wijze gebeurt. In alle scenario's is de kans dus groot dat de lidstaat de fout in gaat bij de implementatie (in brede zin).
Het is lastig om een definitie helemaal helder te krijgen. Bovendien is de Europese Gemeenschap soms ook gebonden aan internationale verplichtingen. Over het begrip 'afvalstof' zijn boeken vol te schrijven, maar uiteindelijk hangt het van de omstandigheden af of iets een afvalstof is of niet. Daarnaast is de definitie uit de Afvalstoffenrichtlijn gebaseerd op het Verdrag van Basel en kan er in het Europese milieurecht niet voor een andere definitie gekozen worden zonder in strijd te komen met het Verdrag.
Het uitgebreide talenregime in de EU kan ook problemen geven, met name wanneer er verschillen zijn tussen de taalversies. De Nederlandse tekst van art. 16 Habitatrichtlijn wijkt bijvoorbeeld af van andere taalversies. Lastig is ook dat de begrippen die in een richtlijn gebruikt worden soms een andere betekenis hebben dan in nationale wetgeving. Daarvan is sprake bij het woordje 'absichtlich' in de Duitse versie van art. 12 Habitatrichtlijn. Bovendien worden de onderhandelingen meestal in het Engels en/of Frans gevoerd. Ambtenaren uit andere lidstaten zijn die talen niet altijd voldoende machtig om de gevolgen van bepaalde woordkeuzes te doorzien, wat hun positie zwakker maakt. Documenten zijn vaak niet of pas zeer laat in andere talen beschikbaar. Door lidstaten vertalingen ter goedkeuring voor te leggen zou dit probleem misschien verkleind kunnen worden, maar de ruimte om af te wijken als de tekst in het Engels of Frans al is goedgekeurd, is wel beperkt.

7.2.3 Reikwijdte richtlijnen

Een van de problemen is onduidelijkheid over de reikwijdte van een richtlijn. Lidstaten zijn vaak geneigd om een richtlijn zo beperkt mogelijk te interpreteren, terwijl de Europese Commissie vaak voor een ruimere uitleg kiest en daarin meestal gelijk krijgt van het Hof van Justitie. Toch is de uitleg van de lidstaten vaak niet onredelijk en worden richtlijnen soms wel erg ver opgerekt. Deze fouten hangen meestal samen met onduidelijkheden in de richtlijn. Een duidelijk voorbeeld hiervan is te vinden in de MER-richtlijn. Deze richtlijn is dubbelzinnig over de vraag of lidstaten kunnen volstaan met het enkele gebruik van grenswaarden om te bepalen of een project aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen.

7.2.4 Verschillende instrumenten en voorschriften

Uit mijn onderzoek is niet gebleken dat bepaalde soorten voorschriften vrijwel altijd tot implementatieproblemen leiden en daarom vermeden zouden moeten worden. Dat is bovendien praktisch niet haalbaar, omdat met de verschillende voorschriften verschillende doelen bereikt kunnen worden en ze niet onderling vervangbaar zijn. Wel hebben de soorten voorschriften elk hun eigen aandachtspunten.

Gebiedseisen en programmaverplichtingen

Bij gebiedsaanwijzing moeten de criteria voor en consequenties van aanwijzing voldoende duidelijk zijn, omdat lidstaten anders geneigd zijn te weinig gebieden aan te wijzen. Dat bleek zowel bij de Vogel- en de Habitatrichtlijn als bij de Nitraatrichtlijn.
Bij programmaverplichtingen moet er voldoende helderheid zijn over de inhoudelijke eisen. Hierbij worden onbedoeld namelijk veel fouten gemaakt door te beperkte programma's in te dienen. Dit speelde zowel bij de Richtlijn Aquatisch Milieu als bij de Nitraatrichtlijn. Daarnaast moet de noodzaak van de programma's goed worden beoordeeld. Een programma alleen is immers niet voldoende om het milieu te verbeteren; belangrijk is met name de uitvoering. Die hangt ook samen met de afdwingbaarheid van zo'n plan bij de nationale rechter, wat per lidstaat flink kan verschillen. Programma's kunnen overigens wel een belangrijke rol spelen bij het halen van milieukwaliteitseisen. Ze vormen namelijk een aansporing om al voordat daadwerkelijk aan de milieukwaliteitseisen voldaan moet worden

actie te ondernemen. Met name bij de luchtkwaliteitsrichtlijnen is dit een belangrijke functie van de programmaverplichtingen.

Milieukwaliteitseisen

Milieukwaliteitseisen zijn vaak moeilijk uit te voeren, maar wel bijzonder belangrijk voor de milieubescherming. Hun juridische status is echter onduidelijk en kan per richtlijn verschillen. Opvallend is dat er slechts weinig jurisprudentie is over luchtkwaliteitsrichtlijnen, terwijl duidelijk is dat de grenswaarden regelmatig worden overschreden. Bij waterrichtlijnen heeft dit tot meer procedures geleid. Kennelijk zijn de luchtrichtlijnen moeilijker handhaafbaar. Overigens kunnen ook politieke belangen hierbij een rol spelen. De Europese Commissie wilde de luchtkwaliteitsrichtlijnen herzien en aanscherpen en wilde vermoedelijk geen goodwill bij de lidstaten verspelen door inbreukprocedures aan te spannen over de huidige normen.
Milieukwaliteitseisen leveren soms problemen op met de haalbaarheid. Hierbij moeten er in ieder geval twee aandachtspunten zijn. In de eerste plaats moeten de gestelde eisen ambitieus, maar wel haalbaar zijn. Daarvoor kan het nodig zijn om te differentiëren tussen verschillende gebieden binnen de Europese Gemeenschap. Afhankelijk van de dichtheid van de bebouwing en de concentratie van landbouw zijn sommige eisen beter haalbaar dan andere. In de dichtbevolkte Randstad van Nederland, maar ook in bijvoorbeeld het Duitse Ruhrgebied en andere drukke gebieden moeten misschien andere eisen gesteld worden dan in het ontvolkte deel van Oost-Duitsland of Polen. Hierbij zou wel een standstill-verplichting opgenomen moeten worden om te voorkomen dat de milieukwaliteit in gebieden met een minder strenge norm verslechtert. In een agrarisch gebied zijn de eisen aan luchtkwaliteit waarschijnlijk weinig problematisch, maar kunnen waternormen weer sneller te streng zijn door vervuiling door mest. Met dergelijke verschillen zou bij het vaststellen van de normen al rekening gehouden kunnen worden. In de tweede plaats moet gezorgd worden dat er voldoende ondersteunende maatregelen op Europees niveau worden vastgesteld, zodat de lidstaten geholpen worden om de kwaliteitseisen ook echt te halen. Niet alle maatregelen om te voldoen aan kwaliteitseisen kunnen zij namelijk zelfstandig nemen, omdat dit strijd kan opleveren met het vrije verkeer. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verplicht stellen van roetfilters op dieselmotoren, waarvoor de Commissie geen toestemming wilde geven. Zulke maatregelen kunnen echter wel nodig zijn om aan de eisen van een richtlijn te kunnen voldoen, en moeten dan dus op Europees niveau ook mogelijk gemaakt of gestimuleerd worden. Daarnaast zou er in richtlijnen meer rekening

gehouden moeten worden met factoren die de lidstaten zelf niet of nauwelijks kunnen beïnvloeden. Het naleven van kwaliteitseisen kan sterk worden bemoeilijkt door vervuiling die van over de grens afkomstig is. Ook natuurlijke oorzaken en bijvoorbeeld klimaatverandering kunnen een belemmering zijn om de verplichtingen uit een richtlijn uit te kunnen voeren. In richtlijnen wordt hier niet altijd voldoende rekening mee gehouden. Een hoog beschermingsniveau met voldoende uitzonderingsmogelijkheden of een wat lager minimumbeschermingsniveau zou hiervoor uitkomst kunnen bieden. Als dit gecombineerd wordt met een standstillbepaling (hierbij rekening houdend met veranderingen die de lidstaten niet zelf in de hand hebben) hoeft dit niet te leiden tot een serieuze verslechtering van het beschermingsniveau, terwijl de verplichtingen wel beter uitvoerbaar worden.

Procedurele bepalingen

Procedurele voorschriften zijn in principe meestal niet zo moeilijk om te zetten in nationale wetgeving. Wel is de kans groot dat dit een aanpassing vergt van de bestaande nationale procedures. Omdat lidstaten daar niet altijd toe bereid zijn en de meerwaarde er niet altijd van inzien, worden zulke voorschriften niet altijd zorgvuldig geïmplementeerd. Voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water was in Denemarken bijvoorbeeld ook een aanpassing van de bevoegdheidsverdeling nodig. Daarbij is niet echt aangesloten bij stroomgebieden, maar zijn de stroomgebieden eerder aangepast aan de bestaande structuren. Met name een slechte aansluiting bij het bestaande systeem is leidt tot problemen. Hoewel de oorzaak hier in ieder geval ten dele bij onwil van de lidstaten ligt, kan dit probleem wel op Europees niveau verkleind worden. In de eerste plaats moet altijd zeer kritisch worden bekeken of het wel noodzakelijk is om procedurele voorschriften op Europees niveau vast te stellen. In lijn met het subsidiariteitsbeginsel moeten regels immers alleen op Europees niveau worden vastgesteld als daarmee het doel beter bereikt kan worden dan met nationale voorschriften. Als vast komt te staan dat het noodzakelijk is om de regels op Europees niveau vast te stellen, moet dit goed gemotiveerd worden en in de considerans van de richtlijn worden opgenomen. Dit kan helpen om de lidstaten te overtuigen van het belang van zulke bepalingen. Ook van de lidstaten kan echter een extra inspanning verwacht worden. Wanneer zij het nut van bepaalde voorschriften niet inzien, moeten zij dit tijdens de onderhandelingen over een richtlijn naar voren brengen en de totstandkoming van die richtlijn proberen te verhinderen. Als zij dit nalaten of onvoldoende steun krijgen van andere lidstaten voor het blokkeren van de richtlijn, moeten ze zich vervolgens loyaal opstellen en zich inspannen voor de uitvoering van de richtlijn.

Overgangsrecht

Overgangsbepalingen hebben in het verleden tot onduidelijkheid geleid, omdat niet voldoende duidelijk was hoe moest worden omgegaan met projecten die rond de inwerkingtreding van de richtlijn in gang werden gezet. Vooral bij de MER-richtlijn was dit problematisch. In de jurisprudentie van het Hof van Justitie is dit inmiddels opgehelderd. In nieuwere richtlijnen wordt het overgangsrecht duidelijker geformuleerd, op basis van die jurisprudentie. Daardoor doet dit probleem zich nu niet meer voor.

Technische voorschriften en producteisen

In hoofdstuk 3 heb ik mijn onderzoek beperkt tot een aantal grote richtlijnen die door de Raad en het Europees Parlement zijn vastgesteld. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie kan worden afgeleid dat kleinere richtlijnen van de Europese Commissie over het algemeen minder aanleiding geven voor implementatieproblemen; hierover zijn maar weinig inbreukprocedures te vinden. Commissierichtlijnen gaan over het algemeen over technische en politiek minder gevoelige onderwerpen. Bovendien is vaak al een implementatiekader geschapen door een basisrichtlijn van de Raad, waarin de bevoegdheid voor de Commissie is gecreëerd. Het verwerken van een technische richtlijn in een dergelijk kader is eenvoudiger dan het opzetten van het kader zelf.
Een instrument dat bijzonder goed lijkt te werken is het gebruik van producteisen. Dit zijn heel duidelijke voorschriften, meestal zonder veel vrijheid voor de lidstaten. Bovendien is, anders dan bijvoorbeeld bij milieukwaliteitseisen, duidelijk wie de normen moet uitvoeren. Dit gaat veelal om een beperkte groep producenten, die elkaar in de gaten houden. Producteisen komen zowel voor in richtlijnen van de Raad en het Europees Parlement als in gedelegeerde richtlijnen van de Commissie.

Formulering en strikte verplichtingen

Hoe goed een bepaald voorschrift uitvoerbaar is, hangt ook af van de wijze waarop het voorschrift geformuleerd is. Een vage formulering bij bijvoorbeeld milieukwaliteitseisen kan lastig zijn omdat de rechtsgevolgen en de precieze verplichtingen dan onvoldoende duidelijk zijn. Een te precieze formulering heeft juist nadelen omdat dat de lidstaten onvoldoende mogelijkheden laat om aan te sluiten bij hun bestaande systeem. De Nitraatrichtlijn bevat bijvoorbeeld tamelijk uitgebreide middelvoorschriften. Dit past slecht bij de kenmerken van een richtlijn en moet

mijns inziens alleen worden gedaan als dit noodzakelijk is om het resultaat te behalen. In andere gevallen kunnen voorbeelden van mogelijke middelen worden gegeven, maar zouden die niet verplicht moeten worden gesteld.
Sommige richtlijnen bevatten erg strikte verplichtingen en weinig of geen uitzonderingsmogelijkheden. De Vogelrichtlijn en de luchtkwaliteitsrichtlijnen zijn daar voorbeelden van. Hierdoor kan het voor lidstaten erg moeilijk zijn om aan de eisen van een richtlijn te voldoen. Uit het oogpunt van milieubescherming is een hoog ambitieniveau begrijpelijk. Onhaalbare doelstellingen dragen echter niet bij aan de bereidheid van lidstaten om zich in te zetten voor het resultaat. Uitzonderingsmogelijkheden in bijzondere omstandigheden of gedifferentieerde normstelling aan de hand van kenmerken van het gebied kunnen bijdragen aan een betere haalbaarheid. Hierbij moet echter bedacht worden dat lidstaten vaak de grenzen opzoeken en mogelijk proberen de uitzonderingsmogelijkheden zo veel mogelijk te benutten. Dit heeft gevolgen voor het milieuresultaat.
In bepaalde gevallen is flankerend beleid op EU-niveau nodig om te kunnen voldoen aan de verplichtingen uit een richtlijn. De ruimte die lidstaten hebben om bijvoorbeeld producteisen te stellen is zeer beperkt, omdat dit snel in strijd komt met het vrije verkeer en met Europese harmonisatiemaatregelen. Zonder dergelijke maatregelen zijn strenge grenswaarden bij bijvoorbeeld lucht, water en bestrijdingsmiddelen echter moeilijk uitvoerbaar.

7.2.5 Soft law

Steeds vaker worden buitenwettelijke documenten gebruikt als hulpmiddel bij de interpretatie van richtlijnen. Deze documenten hebben geen formele status, maar zijn in de praktijk vaak wel gezaghebbend. Soms verwijst zelfs het Hof van Justitie naar zo'n document. Deze documenten komen echter niet op democratisch controleerbare wijze tot stand, zijn niet altijd objectief en kunnen strijdig zijn met de tekst van een richtlijn. Er zijn ook geen duidelijke regels over de betrokkenheid van lidstaten bij de totstandkoming ervan. Toch zijn lidstaten vaak geneigd zulke documenten te volgen, omdat ze daardoor zelf minder keuzes hoeven te maken en de kans op inbreukprocedures kleiner is als de interpretatie van de Europese Commissie gevolgd wordt. Hoewel interpretatieve documenten een belangrijke steun kunnen zijn voor de lidstaten, is de totstandkoming vaak te ondoorzichtig om betrouwbaar te zijn.

7.2.6 Conclusie

Het voorgaande in ogenschouw nemende is mijn conclusie dat verschillende factoren op Europees niveau een rol spelen bij het ontstaan van implementatieproblemen. Zeker niet alle gebreken in de omzetting zijn direct te wijten aan de lidstaten. Uit mijn onderzoek blijkt dat met name de afstemming van milieurichtlijnen onderling meer aandacht verdient, net als het gebruik van begrippen en definities. De keuze van het soort voorschriften en de noodzaak ervan moet zorgvuldig worden beoordeeld, waarbij rekening gehouden moet worden met de problemen die bij de verschillende soorten kunnen ontstaan. Hoewel soft law een belangrijke ondersteunende functie kan hebben, moeten soft-lawdocumenten door de lidstaten kritisch beoordeeld worden en moet duidelijk zijn dat de documenten juridisch niet bindend zijn.
Er zijn echter ook factoren op Europees niveau die niet zozeer bijdragen aan het ontstaan van omzettingsproblemen, maar het probleem wel zichtbaarder maken. De Europese Commissie is in de loop der jaren steeds strenger gaan controleren. In de jaren tachtig werd een richtlijn voornamelijk gezien als een soort inspanningsverplichting, terwijl vanaf de jaren negentig steeds meer inbreukprocedures werden gestart. Toen werd duidelijk dat lidstaten kunnen worden afgerekend op het resultaat en dat de normen uit een richtlijn harde verplichtingen inhouden. Ook door de toenemende hoeveelheid richtlijnen neemt het aantal inbreukprocedures toe. Hieruit volgt echter niet per se dat de lidstaten slechter zijn gaan presteren.
Een deel van de problemen met de kwaliteit van milieurichtlijnen komt voort uit het compromiskarakter van richtlijnen. Soms wordt bewust ingestemd met een onduidelijke tekst, omdat het niet lukt om overeenstemming te bereiken over een duidelijkere tekst. Bovendien mag niet vergeten worden dat nationale wetgeving ook niet altijd duidelijk is en vaak nader ingevuld moet worden door de rechter. Voor Europese wetgeving is dit eens te meer het geval. Soms is gebrekkige omzetting en uitvoering echter ook te wijten aan onwil in de lidstaten. Met name bij de aanwijzing van beschermingsgebieden is dat het geval. Dit wordt deels veroorzaakt door onduidelijkheid over de (juridische) consequenties van gebiedsaanwijzing en deels doordat lidstaten de kenbare consequenties kennelijk onwenselijk vinden en daarom terughoudend zijn bij de aanwijzing van beschermingszones.

7.3 STRUCTUUR VAN DE LIDSTAAT EN VAN HET MILIEURECHT EN HET ONTSTAAN VAN IMPLEMENTATIEPROBLEMEN

Een interessante vraag is of er een verband is tussen bepaalde kenmerken van de lidstaat, zoals de organisatiestructuur en de kenmerken van het nationale milieurecht, en het ontstaan van omzettingsproblemen bij milieurichtlijnen. Ik heb mijn rechtsvergelijkende onderzoek beperkt tot een drietal lidstaten die alle drie een eigen traditie in het milieurecht hebben, maar die onderling wel duidelijk van elkaar verschillen. Duitsland heeft een federale structuur, wat voor moeilijke situaties kan zorgen. Veel richtlijnen moeten geheel of gedeeltelijk door de Länder omgezet worden. Door deze veelheid van omzettingswetgeving neemt de kans op fouten in één of meer Länder sterk toe. Door de recente grondwetswijziging heeft de federale overheid nu meer mogelijkheden om te zorgen voor omzetting in de deelstaten en is zij minder afhankelijk van die deelstaten. Dit probleem speelt in Nederland en Denemarken minder, omdat daar de omzetting op centraal niveau plaatsvindt. Alleen de uitvoering wordt aan decentrale overheden overgelaten.
Een verschil tussen Duitsland en Denemarken enerzijds en Nederland anderzijds is dat de eerste twee landen een meer sectoraal opgebouwd milieurecht hebben, terwijl in Nederland het milieurecht meer geïntegreerd is. Afhankelijk van het soort richtlijn dat omgezet moet worden, kan dit gunstig of ongunstig zijn. Sectorale richtlijnen zijn eenvoudiger om te zetten in een sectorale structuur, terwijl horizontale richtlijnen daar juist meer moeilijkheden kunnen geven. Voor de omzetting van een horizontale richtlijn moet vaak een groot aantal sectorale wetten worden gewijzigd en dan nog is de kans groot dat de omzetting niet volledig is. In een integraal systeem is dit juist omgekeerd: horizontale richtlijnen zijn goed om te zetten, maar bij sectorale richtlijnen bestaat de kans op botsingen met andere voorschriften in het integrale systeem. Hierbij wordt een lidstaat al in het wetgevingsproces geconfronteerd met afstemmingsproblemen tussen richtlijnen. In een sectoraal systeem doen dergelijke problemen zich pas voelen bij de uitvoering. Dit probleem vloeit voort uit de verschillen tussen de lidstaten en is niet makkelijk door de Europese wetgever op te lossen. Het staat de lidstaten immers vrij om voor een integraal of sectoraal systeem te kiezen. Sectorale en horizontale richtlijnen zijn echter wel beide noodzakelijk. De Europese wetgever moet zo veel mogelijk zorgdragen voor een goede afstemming tussen deze soorten richtlijnen, maar de lidstaten hebben bij de omzetting een eigen verantwoordelijkheid en moeten extra aandacht besteden aan de omzetting van richtlijnen die minder goed in hun systeem passen.

Ik heb bewust lidstaten met weinig eigen traditie op het gebied van het milieurecht buiten mijn onderzoek gelaten. Wel kan ik concluderen dat juist het inpassen van richtlijnen in het bestaande systeem tot problemen kan leiden omdat lidstaten hun eigen regels en structuur liever niet opgeven. Het heeft dus voordelen om 'blanco' aan de omzetting te kunnen beginnen. Overigens laten richtlijnen wel ruimte aan de lidstaten om de details en procedures in te vullen. Alleen maar een richtlijn letterlijk overnemen leidt dus tot gaten in de nationale wetgeving. Die zullen de lidstaten toch zelf moeten invullen. Ze moeten een eigen structuur aanbrengen, juist omdat die structuur in het Europese recht ontbreekt doordat het bestaat uit losse richtlijnen zonder onderlinge samenhang. Mijns inziens heeft in deze gevallen de keuze voor een integraal systeem de voorkeur, omdat daarbij afstemmingsproblemen makkelijker in het wetgevingsproces gesignaleerd worden. Dat is de geëigende plaats om zulke problemen op te lossen, meer dan in de uitvoeringsfase waar waarschijnlijk voor een ad-hocoplossing gekozen zal worden.
Lidstaten die wel een eigen structuur en traditie hebben, moeten beseffen dat het in een gemeenschap niet altijd mogelijk is om aan eigen gebruiken te blijven vasthouden en dat andere methoden ook tot een goed resultaat kunnen leiden. Zowel Nederland als Duitsland en Denemarken gaan er vaak van uit dat het eigen systeem het beste is en passen dit liever niet aan aan Europese regels. Die instelling zou moeten veranderen. Het leidt namelijk tot problemen en inbreukprocedures. De oplossingen zijn hetzelfde als bij de uitvoering van procedurele voorschriften: al in de onderhandelingsfase zou iedere lidstaat moeten proberen na te gaan welke aspecten van de richtlijn problemen kunnen opleveren bij de implementatie in het eigen rechtssysteem. De inzet bij de onderhandelingen zou mede daardoor moeten worden bepaald.

7.4 BESCHOUWING

Het voorgaande overziend is mijn conclusie dat de oorzaak van implementatieproblemen voor een deel op Europees niveau ligt, en dus ook op dat niveau opgelost moet worden. Daarnaast spelen ook andere factoren een rol, zoals de structuur van het nationale milieurecht, de staatsinrichting en bevoegdheidsverdeling op nationaal niveau en de bereidheid om Europees recht loyaal uit te voeren en daarvoor ook het bestaande nationale recht aan te passen.
Het Europese milieurecht heeft sinds de jaren zeventig een grote ontwikkeling doorgemaakt. Het aantal milieurichtlijnen is enorm gegroeid. Dit heeft geleid tot een gebrekkige afstemming tussen richtlijnen binnen een sector en tussen verschillende sectoren van het milieurecht. Het is niet altijd eenvoudig om problemen met

wetgeving te voorzien. Dit geldt voor nationale wetgeving, maar zeker ook voor richtlijnen. In de loop der jaren heeft zich dan ook een aantal problemen gemanifesteerd, zoals het onduidelijke overgangsrecht in de MER-richtlijn en onduidelijkheid over de reikwijdte van de bijlagen bij de Afvalstoffenrichtlijn. De laatste jaren worden veel oude milieurichtlijnen herzien en vervangen door nieuwe richtlijnen. Wat betreft deze richtlijnen wordt rekening gehouden met de ervaringen uit het verleden en worden veelal verbeteringen aangebracht. Het overgangsrecht vormt zelden nog een probleem en de nieuwe Afvalstoffenrichtlijn is op bepaalde punten duidelijk verbeterd.
Bij de herziening van milieurichtlijnen wordt vaker gekozen voor een kaderrichtlijn met dochterrichtlijnen. Daarbij worden veelal afzonderlijke richtlijnen samengevoegd in een gemeenschappelijk kader. Dit zorgt voor een betere afstemming binnen het betrokken beleidsterrein, omdat bijvoorbeeld definities en procedures in de kaderrichtlijn worden vastgelegd en deze voor alle dochterrichtlijnen gelden. De afstemming binnen een sector wordt dus steeds beter. De afstemming met andere sectoren, waarin dezelfde begrippen en vergelijkbare instrumenten gebruikt kunnen worden, laat echter nog te wensen over.
Meer nog dan een nationale wet is een Europese richtlijn een product van een complexe wetgevingsprocedure, waarbij vele partijen zijn betrokken. Dit kan leiden tot compromissen die de kwaliteit en de duidelijkheid van de richtlijn niet ten goede komen. Alle betrokken partijen, maar met name de lidstaten, moeten zich ervan bewust zijn dat het Hof van Justitie uiteindelijk het laatste woord heeft over de interpretatie van een richtlijn en dat het Hof vaak kiest voor een strengere interpretatie dan de lidstaten voorstaan. Het instemmen met een onduidelijke tekst draagt dus bepaalde risico's in zich. Het is niet onwaarschijnlijk dat een richtlijn verdergaande verplichtingen bevat dan de lidstaten in eerste instantie verwachten.

7.5 AANBEVELINGEN

Op basis van de conclusies uit mijn onderzoek kom ik tot een aantal aanbevelingen die ik hieronder nader toelicht.

1. Zorg voor een betere afstemming in het Europese milieurecht door het vaststellen van een overkoepelende richtlijn met daarin de belangrijkste definities, bepalingen over verslaglegging, de betekenis van de verschillende soorten voorschriften en de gevolgen bij het niet-voldoen aan zulke voorschriften.
2. Beperk het aantal Europese milieurichtlijnen. Dit maakt de afstemming eenvoudiger omdat er minder kans op botsingen is. Bovendien is er dan meer tijd en

capaciteit beschikbaar voor een beter onderzoek naar de gevolgen en samenhang.
3. Maak het onderscheid tussen richtlijnen en verordeningen weer duidelijker. Richtlijnen moeten lidstaten voldoende ruimte geven voor een eigen keuze van vorm en middelen. Middelvoorschriften mogen dus eigenlijk niet voorkomen. Als behoefte is aan gedetailleerdere voorschriften kan beter een verordening gebruikt worden. Richtlijnen zouden (nog) vaker de vorm moeten krijgen van kaderrichtlijnen, waarbij de lidstaten wel ondersteund moeten worden bij de nadere invulling, maar ze voldoende vrijheid moeten houden om dit op hun eigen manier te doen. Ondersteuning zou vorm kunnen krijgen via soft law met best practices, waarbij lidstaten vrij moeten zijn om voor andere middelen te kiezen.
4. De toelichting bij Europese wetgeving moet beter worden.
5. Zorg voor duidelijkheid over de juridische status van soft law.
6. Zorg indien nodig voor flankerend beleid op Europees niveau.
7. Laat op basis van een richtlijnvoorstel enkele lidstaten een effectbeoordeling maken en gebruik de informatie daaruit in het vervolg van het wetgevingsproces.

7.5.1 Afstemming tussen richtlijnen

Om de afstemming tussen de vele verschillende richtlijnen te verbeteren, verdient het mijns inziens aanbeveling om meer gebruik te maken van kaderrichtlijnen. In die kaderrichtlijnen kunnen de belangrijkste begrippen en definities worden opgenomen en zouden algemene bepalingen over verslaglegging en de betekenis van bepaalde instrumenten, zoals de gevolgen van het overschrijden van een grenswaarde, moeten staan. Er is al een begin gemaakt met kaderrichtlijnen per deelterrein, zoals de Kaderrichtlijn Water en de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit. Dit zorgt al voor een betere samenhang binnen die sectoren dan voorheen, omdat dochterrichtlijnen kunnen aansluiten bij de definities en opzet van de kaderrichtlijn. Hiernaast zou een kaderrichtlijn over horizontale onderwerpen zoals MER en IPPC een belangrijke coördinerende functie kunnen hebben.
Een risico van het gebruik van kaderrichtlijnen is dat zij vaak weinig precies geformuleerd zijn omdat ze veel ruimte laten voor nadere invulling. Hoewel dat beter aansluit bij de definitie en bedoeling van het instrument richtlijn, kan het wel lastig zijn voor de lidstaten bij de uitvoering. Vaak hebben zij behoefte aan meer houvast, met name lidstaten met weinig ervaring en eigen traditie in het milieurecht. Voor lidstaten met meer eigen milieurecht biedt het gebruik van kaderricht-

lijnen juist meer flexibiliteit en mogelijkheden om aan te sluiten bij het bestaande milieurecht, terwijl meer gedetailleerde voorschriften eerder een aanpassing van het bestaande milieurecht vereisen.
Aan de behoefte van bepaalde lidstaten aan meer houvast kan op verschillende wijzen tegemoetgekomen worden. In de eerste plaats kunnen dochterrichtlijnen zorgen voor een meer gedetailleerde nadere invulling van een richtlijn. Het voordeel hiervan is dat dit leidt tot een level playing field, omdat de dochterrichtlijnen verbindend zijn voor alle lidstaten. Het nadeel is dat dit de lidstaten met een goed functionerend bestaand systeem verplicht om zich aan te passen aan de eisen van de dochterrichtlijn. Een andere oplossing zou daarom kunnen zijn om te werken met een systeem van best practices, al dan niet opgenomen in een dochterrichtlijn. Daarbij zou een dochterrichtlijn een algemeen geformuleerde resultaatsverplichting kunnen bevatten, waarbij ofwel in die dochterrichtlijn ofwel in een aanvullend, niet-bindend document, één of meer methoden worden voorgesteld waarmee de resultaatsverplichtingen gehaald zou kunnen worden, met de expliciete toestemming om andere methoden in te zetten. Het opnemen van de best practices in een aanvullend document buiten de richtlijn verdient daarbij mijns inziens de voorkeur, omdat daarmee duidelijk is dat het slechts suggesties zijn en afwijking ook toegestaan is, terwijl het tevens makkelijker is om een buitenwettelijk document aan te passen aan technologische ontwikkelingen. Het voordeel van vastleggen in een richtlijn is echter dat dit sterker democratisch gelegitimeerd is. Het voorschrijven van resultaatsverplichtingen in plaats van middelvoorschriften doet mijns inziens meer recht aan het instrument van de richtlijn en de vrijheid die de lidstaten in de uitvoering daarvan horen te hebben, maar best practices zijn wel nodig om lidstaten voldoende houvast te geven bij de uitvoering van de richtlijn.
De thematische strategieën op het terrein van het milieurecht kunnen een bijdrage leveren aan een betere afstemming tussen de richtlijnen. Hierbij mag echter de afstemming tussen de strategieën onderling en met horizontale onderdelen van het milieurecht niet uit het oog verloren worden.

7.5.2 Minder regels

Uit mijn onderzoek blijkt dat de hoeveelheid Europese milieurichtlijnen zo groot is, dat deze nauwelijks meer te overzien is. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit en de samenhang van deze richtlijnen. In verschillende interviews kwam naar voren dat de EU eigenlijk minder maar betere milieurichtlijnen zou moeten vaststellen. Bij iedere richtlijn moet zeer kritisch beoordeeld worden of het noodzakelijk is om de voorschriften op Europees niveau vast te stellen. Consolidatie in plaats van

wijzigingsrichtlijnen beperkt het totaal aantal richtlijnen en is overzichtelijker. Verder moet goed worden nagedacht over de te gebruiken voorschriften en de aandachtspunten die bij elk van die voorschriften horen. Ten slotte moet er voldoende onderzoek gedaan worden naar de afstemming met andere richtlijnen. Als er minder nieuwe richtlijnen worden vastgesteld, blijft er meer capaciteit bij de Europese Commissie beschikbaar om hier voldoende aandacht aan te besteden. Ook moeten de gevolgen van een richtlijn vooraf goed in kaart gebracht worden. Impact assessments kunnen hier een goed hulpmiddel bij zijn, maar dan moeten die wel meer aandacht besteden aan de juridische gevolgen van een richtlijn. Momenteel is de aandacht te veel gericht op de beleidsmatige gevolgen, terwijl er nauwelijks inzicht is in juridische gevolgen. Deels hangen die af van factoren in de lidstaten, zoals de wijze van omzetting, de toegang tot de rechter, maar sommige aspecten zijn wel op Europees niveau te beoordelen.
Bovendien wordt de afstemming eenvoudiger als er minder richtlijnen zijn. Hierbij zou overigens ook een inhaalslag gemaakt moeten worden onder oude richtlijnen. Deze moeten herzien, gemoderniseerd en geïntegreerd worden. Op veel terreinen is deze herziening al in volle gang. Dat geldt bijvoorbeeld voor afval, water, lucht en IPPC. Voor de Vogel- en Habitatrichtlijnen is nog geen herzieningsprocedure in gang gezet, terwijl er bij deze richtlijnen zeker mogelijkheden voor vereenvoudiging bestaan.
Bij een vermindering van het aantal milieurichtlijnen moet het niveau van milieubescherming wel in de gaten gehouden worden. Juist in de grote Europese Unie van tegenwoordig heeft een Europees minimumbeschermingsniveau grote waarde. De invulling hoeft echter niet volledig voorgeschreven te worden.

7.5.3 Keuze voor richtlijn of verordening

Er moet vaker overwogen worden om een verordening te gebruiken in plaats van een richtlijn. Met het oog op het subsidiariteitsvereiste heeft een richtlijn in principe de voorkeur boven een verordening, omdat die meer vrijheid laat aan de lidstaten. Als een richtlijn echter zeer gedetailleerd is en ook de middelen voorschrijft die een lidstaat moet gebruiken, wordt die vrijheid illusoir, terwijl de kans op implementatieproblemen wel groter is dan bij een verordening. Wanneer er dus behoefte is aan zeer gedetailleerde voorschriften, is de verordening een geschikter middel, omdat de kans dan groter is dat die uniform wordt uitgevoerd.
Een richtlijn is juist bedoeld om de lidstaten vrijheid te laten. Het resultaat moet in alle lidstaten gelijk zijn, maar de weg ernaartoe staat ter keuze van de lidstaten. Als deze vrijheid ongewenst is, is een richtlijn niet het geschikte instrument. Dit

betekent ook dat terughoudend omgegaan moet worden met het opnemen van middelvoorschriften. Een richtlijn of een ondersteunend document kan wel een suggestie bevatten voor een middel, maar in principe zouden lidstaten vrij moeten zijn om andere middelen te gebruiken, mits zij daarmee het resultaat dat de richtlijn voorschrijft kunnen behalen.
De vraag is echter of de lidstaten zullen instemmen met het gebruik van meer verordeningen. Zij zullen zich hierbij waarschijnlijk beroepen op het subsidiariteitsbeginsel en een voorkeur hebben voor de (soms vrijwel illusoire.) vrijheid van een richtlijn.

7.5.4 Toelichting bij richtlijnvoorstellen

Er moet een betere toelichting komen bij richtlijnen, niet alleen vooraf maar met name ook bij de wijzigingen ten opzichte van het voorstel. De punten die gewijzigd zijn door de Raad en het Europees Parlement moeten goed worden vastgelegd. Nu is er alleen een toelichting bij het Commissievoorstel beschikbaar, maar het voorstel wijkt altijd in meer of mindere mate af van het uiteindelijke resultaat. Omdat de verslagen van de onderhandelingen niet of moeilijk toegankelijk zijn, is juist bij wijzigingen ten opzichte van het voorstel vaak de betekenis onduidelijk. Implementatieproblemen kunnen beperkt of voorkomen worden als er eerder helderheid is over een betekenis. Nu gebruiken lidstaten vaak de interpretatie die ze het best uitkomt, totdat door een uitspraak van het Hof van Justitie duidelijk wordt dat dit in strijd is met de richtlijn. Zo'n uitspraak laat vaak jaren op zich wachten, zodat in de tussentijd richtlijnen vaak onjuist worden uitgevoerd. Ook voor het milieu zou het beter zijn als dergelijke vertragingen voorkomen worden en een betere toelichting kan daaraan bijdragen. Overigens ben ik me ervan bewust dat onduidelijkheden in richtlijnen vaak een gevolg zijn van compromissen en politieke gevoeligheden, waardoor het niet altijd mogelijk is om tot een heldere tekst te komen. Toch zou dat wel het streven moeten zijn en blijven. Ook voor de lidstaten heeft dat voordelen, omdat de interpretatie van het Hof vaak strikter is dan zij verwachten en hun verplichtingen achteraf dus soms verder blijken te gaan dan ze dachten. Dit kunnen ze beter vooraf weten, ook als dat betekent dat ze sneller aan hun verplichtingen moeten voldoen.
Impact assessments kunnen ook een bijdrage leveren aan de inzichtelijkheid van de betekenis en gevolgen van een richtlijn. Tot nu toe bevatten die echter vaak beperkte informatie over juridische aspecten en milieugevolgen. Bij bijvoorbeeld de REACH-verordening zijn wel uitgebreide studies van de gevolgen gemaakt, maar bij milieuonderwerpen met een kleiner economisch belang gebeurt dit zelden.

7.5.5 Gebruik soft law

Soft law wordt al veel gebruikt in het Europese milieurecht. Dat gebeurt bijvoorbeeld via guidance documents van de Europese Commissie over de interpretatie van richtlijnbepalingen, of van technische experts over een nadere invulling van onduidelijke normen. Hoewel soft law juridisch niet bindend is, krijgen dergelijke documenten in de praktijk wel degelijk een belangrijke gezaghebbende functie. Wanneer het gaat om de interpretatie van richtlijnen is dat gevaarlijk, omdat in het institutionele evenwicht binnen de Unie die rol is voorbehouden aan het Hof van Justitie. Het zou goed zijn als het Europees Parlement en de lidstaten bij de totstandkoming van dergelijke documenten betrokken zou worden. Het nadeel daarvan is echter de complexere besluitvormingsprocedure. Een alternatief zou kunnen zijn de inschakeling van het Europees Milieubureau. Dat is ook niet democratisch controleerbaar, maar kan wel een onafhankelijk oordeel over de richtlijn geven met voldoende aandacht voor de milieudoelstellingen.
De invulling van technische normen door experts is belangrijk en in feite onmisbaar. Als de invulling van een begrip als 'een goede ecologische toestand van het oppervlaktewater' aan de lidstaten wordt overgelaten zonder verdere sturing, zal dit immers tot zeer uiteenlopende resultaten leiden. Het nadeel van deze manier om normen in te vullen is echter dat de democratische controle die wel bestaat bij de totstandkoming van richtlijnen, hierbij volledig ontbreekt. Ik zie wel een andere mogelijkheid om soft-lawdocumenten in te zetten, meer in lijn met hoe zij oorspronkelijk bedoeld zijn. Gelet op de tekst van art. 288 VWEU (art. 249 EG) was het de bedoeling dat richtlijnen de keuze van middelen zouden overlaten aan de lidstaten. In de praktijk bevatten veel richtlijnen echter wel degelijk middelvoorschriften, bijvoorbeeld door het gebruik van gebruiksnormen voor te schrijven, zoals in de Nitraatrichtlijn. Zolang lidstaten echter voldoen aan de resultaatsverplichting is er mijns inziens geen reden waarom zij geen afwijkende middelen zouden mogen inzetten. Aan de andere kant kan advies over de in te zetten middelen met name lidstaten met een minder ontwikkeld milieurecht bijzonder goed van pas komen. Mijns inziens zouden dergelijke bepalingen dan ook niet verplichtend in de richtlijn moeten worden opgenomen, maar als een soort best-practicesadvies een plaats in een guidance document verdienen. Lidstaten met een eigen, goed functionerend systeem kunnen dan aan dat systeem vasthouden zonder het Europese recht te schenden. De keuzevrijheid met betrekking tot de te gebruiken middelen dient samen te gaan met strikte handhaving van de resultaatsverplichtingen.
Dit zou aansluiten bij het systeem zoals dat in het Nederlandse Activiteitenbesluit is gekozen. Het Activiteitenbesluit zelf bevat doelvoorschriften. Daarnaast kunnen

in ministeriële regelingen middelvoorschriften worden opgenomen waarmee aan de doelvoorschriften en zorgplichten kan worden voldaan. Deze middelvoorschriften vallen uiteen in verplichte voorschriften en erkende maatregelen. Verplichte voorschriften zijn, zoals de naam al zegt, in beginsel verplicht. Wel is het mogelijk om – met toestemming van een bevoegd gezag – andere middelen te gebruiken om het doel te bereiken. Erkende maatregelen zijn niet verplicht, maar bieden een handvat voor bedrijven om aan het doelvoorschrift te voldoen. Andere maatregelen zijn ook mogelijk, zonder dat daar toestemming voor vereist is.[1]

7.5.6 Flankerend beleid

In veel gevallen zijn lidstaten niet in staat om zelfstandig aan alle verplichtingen uit een richtlijn te voldoen, Zij zijn daarvoor deels afhankelijk van factoren die ze niet kunnen beïnvloeden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de gevolgen van grensoverschrijdende verontreiniging en klimaatverandering, maar ook om de uitstoot van bijvoorbeeld auto's die de lidstaten niet zelf kunnen regelen zonder in strijd te komen met het vrije verkeer. Deze uitstoot kan er echter aan bijdragen dat een lidstaat niet aan de luchtkwaliteitseisen kan voldoen. In dergelijke gevallen is flankerend beleid op Europees niveau noodzakelijk. In richtlijnen moet meer rekening gehouden worden met zulke factoren die niet direct door de lidstaten te beïnvloeden zijn. Dit zou kunnen in de vorm van uitzonderingsclausules of bijvoorbeeld door een aanpassing van de verplichtingen van de lidstaten als Europees flankerend beleid niet tijdig wordt vastgesteld.

7.5.7 Effectbeoordelingen

Effectbeoordelingen zijn een goed middel om vooraf problemen bij de uitvoering van richtlijnen te voorzien en te voorkomen. Welke problemen zich voordoen hangt echter ook af van het systeem van het nationale recht waarin een richtlijn moet worden omgezet, en van andere nationale kenmerken, zoals de ligging, de bevolkingsdichtheid en de staatsstructuur. Het zou daarom goed zijn als in elk geval bij ingrijpende richtlijnvoorstellen een beperkt aantal lidstaten, bijvoorbeeld drie, een nationale beoordeling van de juridisch en milieueffecten zouden opstellen en deze resultaten gedeeld worden. Als de lidstaten hiervoor geselecteerd worden op de bovengenoemde kenmerken moeten de resultaten voor de meeste lidstaten

1 Hazewindus 2008, p. 14.

bruikbaar zijn. Door met deze informatie rekening te houden bij het vaststellen van de definitieve richtlijn kunnen problemen bij de omzetting beperkt worden.

Summary

My research concerns the implementation of European environmental directives in national law, with a focus on transposition. The research question is what role the directives themselves have in the occurrence of implementation problems in the Member States. This is based on the hypothesis that implementation problems are not always the fault of the Member States (as is suggested by the infringement procedure of Article 258 TFEU / Article 226 EC Treaty), but may also be caused by flaws in the directives themselves, such as unclear or impossible obligations, bad coherence between directives etc.

For this research project I start, in Chapter 2, with an overview of European environmental law, the developments in this field since the 1970s, the different fields in European environmental law, the instruments used etc. This part of my research was based mainly on European environmental directives, case law by the European Court of Justice (ECJ) and literature.

In Chapter 3, I select ten environmental directives for further research concerning problems with their implementation. This research is based on literature, case law and the texts of the directives themselves.

Chapter 4 is a legal comparison to check whether the problems found in Chapter 3 are actually recognised in different Member States. The countries selected for this comparison are Denmark, Germany and the Netherlands. Denmark is a Member State with an exceptionally good score in implementation and infringement procedures. Germany is a country with a relatively large number of infringement procedures, and the Netherlands is somewhere in between. Furthermore, the countries have significant differences in state structure and structure of national environmental law, even though all three are known as environmentally-friendly Member States. My hypothesis was that if these countries experience problems concerning the implementation of environmental directives, this is probably not caused by an unwillingness to implement them correctly, but possibly by difficulties in the directives themselves. In addition, these Member States each have their own tradition in environmental law. This means that implementation consists not only of adding new rules, but also requires the adaption of existing national law. This may cause implementation problems. For this comparative part of my research, I used literature, case law and legislation, but another important source were interviews with experts in those Member States.

Chapter 5 contains an analysis of the problems found in chapters 3 and 4.
Chapter 6 concerns the Better Regulation programme of the European Commission and other initiatives to improve the quality of European environmental regulation, where the main question is whether these programmes are a solution to the problems I identified.

Chapter 2 gives an overview of the different environmental directives, their characteristics and differences and their interrelationships. The number of environmental directives is impressive: there are over 400 directives, but many of them are only modifications to earlier directives and often contain technical updates of annexes etc. The directives can be categorized on the basis of their subject: water, air, nature, dangerous substances, noise and a general category containing both horizontal directives and directives which cannot be placed in any of the other categories. The most important instruments used in environmental directives are environmental quality standards, emissions standards, normative principles, designation of areas, procedural requirements, plans and programmes, product standards, prohibitions and obligations, enforcement, interim measures and annexes. This enumeration does not imply any hierarchy between or opinion on the importance of these different instruments. The coherence between directives within the same field is not always very good, but especially the coherence between different fields and the coherence between horizontal and sectoral directives should be improved.

Chapter 3 starts with an analysis of the case law of the ECJ in the field of environmental law. This analysis was important for the choice of directives and Member States for further research. Most procedures before the ECJ in environmental law (in both infringement procedures and preliminary rulings) concern waste, water and nature. In the field of air and especially noise, there are only few rulings. Most of the infringement procedures in the environmental field are directed against Belgium, Italy, Germany and France. Denmark, Finland, Austria and Sweden are the Member States which are least frequently the subject of infringement procedures (only taking into account the 15 'old' Member States). However, the last three Member States only joined the European Union in 1995.
After this analysis, ten environmental directives were subjected to further research. I checked their legal basis, relations with other directives, the instruments used and the problems with the directive as shown in case law and literature. I conclude the chapter with an overview of the implementation problems. Some problems occur with several directives, others are more specific. In this summary I focus on the

most important and recurring problems. A major problem is the directives' lack of clarity where it concerns the scope of the directive. Member States tend to opt for a limited interpretation, whereas the Commission usually holds a broader view. Most of the time, the ECJ follows the Commission in her broad interpretation. However, the interpretation of the Member States is often not unreasonable. The ECJ sometimes seems to overstretch the meaning of a directive a bit. Another problem is the lack of clarity in definitions. This relates to the previous problem, because a vague definition makes it difficult to assess the sphere of a directive correctly. The transposition of vague definitions is also difficult. A Member State might choose to transpose the definition literally, but then problems will arise in the application of national legislation. Another option is to use a different definition, but that entails the risk that the Commission and the ECJ will interpret this as being at odds with the directive. Some notions are used in several directives, but with different definitions or meanings. This is confusing and complicates matters for Member States that wish to implement these directives in an integrated body of national law.

Coherence between directives is often problematic. One example is the use of different definitions for the same notion, but also lack of clarity concerning priority. Which directive should be applied in the event of contradictory obligations?

The use of soft law and other non-binding, extralegal interpretative documents seems to be ever growing. These documents lack a formal legal status, but in practice appear to be rather important. Sometimes even the ECJ refers to such documents. However, there is no democratic control over the drafting of such documents. Their objectivity is not guaranteed, as they usually reflect the ideas of the European Commission and do not always pay enough attention to changes in the relevant directive made by the Council or European Parliament. There might also be some tension between the guidance document and the directive itself. Still, the Member States have a tendency to follow such documents, because it is easier and they do not have to make their own decisions. In addition, it probably helps to prevent infringement procedures if a Member State does as the Commission wishes. Although these documents can be an important support for the Member States, the way they are created is often non-transparent, which makes them less reliable.

Interim measures were a problem in the past, especially in the EIA-directive. The Court of Justice ruled on the interpretation of this clause, and since then this ruling has been an example for the drafting of such clauses in other directives. It has been used in the thorough amendment of the EIA directive, the SEA directive etc. and this largely solved the problem.

Designation of areas and the obligation to set up plans and programmes appear to be problematic in practice. Member States tend to designate too few areas, and their plans and programmes are often incomplete. In area protection the problem seems to be the Member States' fear to limit their freedom in designated areas. Member States are probably less aware of their mistakes in plans and programmes. The requirements for such programmes do not always follow very clearly from the relevant directive. Sometimes the Member States seem to have more discretionary powers for choosing measures than the Commission and the ECJ will accept.
The extensive language regime can also cause problems, especially in the case of differences between language versions.
Specific problems with directives in which no pattern can be detected are discussed in Chapter 3, but will not be mentioned here.

Chapter 4 contains a test of the problems found in Chapter 3 against the situation in Denmark, Germany and the Netherlands. For this I used literature concerning these Member States, but a major source was interviews with specialists, mainly from academia. In these interviews I presented my interim findings and asked whether these findings were familiar and if I had missed any other causes for implementation problems. By interviewing multiple persons per Member State, I obtained a good overview of the problems concerning implementation. The general conclusion is that the factors found in my research, as described in Chapter 3, indeed play an important role in whether or not implementation problems arise. An interesting finding was that Denmark, despite its good reputation, in practice does not do so well in implementation.

Chapter 5 contains an analysis of the problems found in chapters 3 and 4.
When definitions and scope of a directive are unclear, chances are that Member States are found wrong in their interpretation. The use of soft law documents can help to fill in uncertainties, but there is also a major disadvantage: the control over these documents is limited and they are not legally binding, but in practice very authoritative. Obligations from directives need to be practicable and where necessary contain the possibility for exceptions, but the interviews show that the level of ambition should remain high. Member States seem to prefer minimal implementation and search for the limits. The risk of offering exceptions is that Member States might try to use them as much as they can, instead of focusing on environmental protection.
Directives contain many different instruments. The interviews confirm my results from Chapter 3: these different instruments each have there own value. There is no

reason to advise against the use of certain instruments. But each instrument has its own characteristics and points of attention, because they can cause different problems. For the designation of areas, for example, it is important that the criteria for designation follow clearly from the directive. Otherwise chances are that Member States designate too few areas. But it is also important that the Member States have a certain freedom in designation, and differences between Member States should be taken into account. For obligations to set up a programme, it is especially important that the requirements for such programmes are clear. The main problems are incompleteness and late filing of programmes. Furthermore, attention for the necessity of programmes is important. A plan or programme alone will not help the environment; in the end, it is the execution of a plan that matters. A point of attention is the enforceability before a national court, in which there can be major differences between Member States. However, programmes can be important for achieving a certain environmental quality. They are an incentive to take action before an environmental quality standard actually enters into force.

Procedural requirements do not make the environment any cleaner either. They can, however, indirectly contribute to environmental protection. Examples are the EIA Directive and the directives on access to environmental information. Therefore, the necessity of these measures must be examined, even more so because they can be difficult to transpose if they do not fit into the existing legal system in a Member State. This requires major adaptations, on which Member States are often not very keen. Tension may arise with the principle of procedural autonomy of the Member States.

Emission standards and environmental quality standards each have their own advantages and disadvantages. Emission standards are relatively easy to transpose, but they don't regulate total emissions. Environmental quality standards are a bit more complex, because the Member States have to make sure that the maximum is not exceeded. But this is better to safeguard environmental quality as a whole. Both types of requirements are necessary in European environmental law.

Requirements stipulating the means with which a certain objective must be achieved are an example of detailed requirements which are not particularly appropriate as an instrument in a directive. The Nitrates Directive might be the clearest example. Especially in Member States with a well-functioning national system of environmental law, these 'means requirements' lead to adaptations in the national system which are not necessary to achieve the envisaged result. If a Member State achieves the result with other means, the objective of the directive is still obtained. In such a situation, a Member State does not really feel the need to adjust the existing system. For Member States with a weaker tradition in envi-

ronmental law, however, detailed requirements can be very helpful. But one should wonder whether it is necessary to lay down these requirements in a binding instrument such as a directive. An alternative could be the description of best practices, which would be more flexible.
The language regime is a source of potential problems. The notions used in a directive can have a different meaning than the same word in a national context. Furthermore, negotiations are usually held in English and/or French. Civil servants from other Member States are not always proficient enough in these languages to foresee the consequences of the choice for a certain wording, which weakens their position. Often, documents are not, or only very late, available in other languages. By giving Member States the opportunity to react to the translation this problem could be reduced, but the possibility to deviate from the approved text in English or French is limited.
The coherence within European environmental law is regarded as a major problem. There is not enough attention for bringing the various directives into line, which leads to different definitions and lack of clarity as regards the priority in case of conflicts. This is especially problematic when sectoral and horizontal directives relate to the same subject. This problem could be solved with more extensive research during the process of lawmaking.
Part of the problems concerning the quality of environmental directives is caused by the compromises reached during negotiations. Sometimes Member States consciously vote for a vague text, as they cannot manage to reach an understanding on a clearer text. However, national legislation is not always clear either and needs to be clarified by the courts, so this is partly inherent in lawmaking. Another factor in flawed transposition and realization is the attitude of the Member States. This can especially be seen in the designation of areas, but it also explains part of the problems with procedural requirements and means requirements.
Other factors are also relevant, depending on the Member State. This can be the organization of the state (federal or unitary), the structure of national environmental law (sectoral or integral), etc. In a federal state such as Germany, chances are that transposition is flawed in one ore more *Länder*. In Denmark's sectoral system, transposition might not be complete, because sectoral Acts do not always cover the total field of environmental law. Furthermore, the risk of late implementation increases where various different Acts have to be laid down or amended.

Chapter 6 on Better Regulation and other plans shows that implementation problems and the quality of European legislation are high on the agenda of the European Commission. The large amount of documents and reports on this subject does

not, however, give a clear picture of the causes of these problems. This makes it very complicated to find the necessary solutions. Still, the points of attention as indicated in the Better Regulation programme do offer something to hold on to. Impact assessments can be a good way to prevent implementation problems. They can give more information on the effects of directives, which, at the moment, are frequently rather vague. More information is helpful in the decision-making process, in order to show whether the goals and requirements are realistic. Sometimes a directive contains very stringent norms which are difficult to execute, e.g. the Wild Birds Directive 79/409 because of a lack of exceptions and the Air Quality Directives 96/62 and 1999/30 because of their strict standards. Better knowledge beforehand might lead to more practicable norms. At the moment, however, impact assessments mainly focus on policy effects and not on legal effects of proposed legislation. Here, progress can be made. Better consultation with the Member States may also prevent or reduce problems. Simplification is also part of the Better Regulation programme. Directives which have been thoroughly amended are withdrawn and codified versions are made. This makes it easier to find the correct and complete text. The Better Regulation programme contains some important steps to improve the quality of European legislation. However, the reports on the execution of the programme keep repeating the same points of attention. This does not seem to solve the actual problems. It is unclear which problems the programme wishes to solve, which makes it difficult to measure the results.

In conclusion, Member States need not take all the blame for problems with the transposition of directives. Directives contain flaws which complicate transposition. The main problems are a lack of coherence between directives in the use of definitions and in the applicability of multiple directives to the same situation, lack of clarity concerning definitions and the scope of directives. Different instruments such as area protection, emission standards, environmental quality standards, procedural requirements and the obligation to set up plans or programmes each have their own problems to which attention should be paid when prescribing such instruments. Soft law can be helpful for Member States, especially when filling in technical standards or vague norms, but interpretative documents should be handled with care. They usually reflect the opinion of the European Commission and are not legally binding. Member States should consider their own preferences on whether or not to follow these documents.
However, not all problems concerning transposition can be blamed on flaws in directives. Member States are obliged to loyally execute directives, even if this

requires amendments of perfectly functioning national legislation or the designation of vulnerable but economically important areas. Better impact assessments with a focus on legal and environmental effects of new legislation, both on the European and the national level, would help to prevent this situation. If the effects of a directive are known beforehand, Member States will be able to consider whether they wish to commit themselves to these obligations.

Literatuurlijst

Aanwijzingen voor de regelgeving 2005

Ministerie van Justitie, *Aanwijzingen voor de regelgeving*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2005

Adam 1999

H. Adam, *Die Mitteilungen der Kommission: Verwaltungsvorschriften des Europäischen Gemeinschaftsrechts? Eine Untersuchung zur rechtsdogmatischen Einordnung eines Instruments der Kommission zur Steuerung der Durchführung des Gemeinschaftsrechts* (diss. Bremen), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1999

Andersen 1997

M.S. Andersen, 'Denmark: the shadow of the green majority', in: M.S. Andersen & D. Liefferink (red.), *European environmental policy. The pioneers*, Manchester/New York: Manchester University Press 1997, p. 251-286

Andersen & Liefferink 1997

M.S. Andersen & D. Liefferink, 'Introduction: the impact of the pioneers on EU environmental policy', in: M.S. Andersen & D. Liefferink (red.), *European environmental policy. The pioneers*, Manchester/New York: Manchester University Press 1997, p. 1-39

Asser Instituut 2007

T.M.C. Asser Instituut (W.Th. Douma, K. Pieters, K. Feenstra & R. Koch-Hartmanová), *Pilot – Monitor EU invloed. Een onderzoek naar de realiseerbaarheid van een Permanente Monitor voor het meten van de invloed van Europese regelgeving op in Nederland geldende wet- en regelgeving*, Den Haag: T.M.C. Asser Instituut 2007

Backes 1997

Ch.W. Backes, *Van Den Bosch naar Basel en terug: enige opmerkingen over het juridisch kader voor grensoverschrijdend afvalstoffenvervoer* (oratie Tilburg), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1997

Backes 2000a

Ch.W. Backes, 'Veel habitat, weinig richtlijnen? Enkele opmerkingen over interpretatie en rechtsgevolgen van de Habitatrichtlijn', in: Ch.W. Backes, J.A.W.M. Ponten & F. Neumann, *Gemeenten en de Vogel- en Habitatrichtlijn*, VMR 2000-4, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000

Backes 2000b
Ch.W. Backes, 'Handhaving en de Vogel- en Habitatrichtlijn', in: I.M. Koopmans en J.M. Verschuuren, *Handhaving van Europees milieurecht in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000, p. 77-106

Backes & Blomberg 2002
Ch.W. Backes & A.B. Blomberg, *Gedogen: Europese grenzen en nationale oorzaken. Een onderzoek naar de EG-rechtelijke grenzen aan gedogen en naar gedogengenererende factoren in het Nederlandse milieurecht* (onderzoek voor de ECWM bij ECWM-advies 2002/6), Den Haag: ECWM 2002

Backes & Rotmeijer 2002
Ch.W. Backes & M. Rotmeijer, *Soortenbescherming in Nederland*, Utrecht: Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid 2002

Backes, Blomberg, Jongma e.a. 2004
Ch.W. Backes, A.B. Blomberg, M.P. Jongma, F.C.M.A. Michiels & H.F.M.W. van Rijswick, *Hoofdlijnen milieubestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004

Backes 2006
Ch.W. Backes, *Internationale vergelijking implementatie EU-richtlijnen luchtkwaliteit*, februari 2006, bijlage bij Kamerstukken II 2005/06, 30 489, nr. 6

Backes, Freriks & Nijmeijer 2006
Ch.W. Backes, A.A. Freriks & A.G.A. Nijmeijer, *Article 6 Habitats Directive – A comparative law study on the implementation of art. 6 Habitats Directive in some member states / Rechtsvergelijkend onderzoek implementatie artikel 6 Habitatrichtlijn*, Utrecht: CELP/NILOS 2006

Backes 2007a
Ch.W. Backes, 'Umsetzung, Anwendung und Vollzug europäischer Umweltqualitätsnormen', in: M. Führ, R. Wahl & P. von Wilmowsky (red.), *Umweltrecht und Umweltwissenschaft. Festschrift für Eckard Rehbinder*, Berlijn: Erich Schmidt Verlag 2007, p. 669-691

Backes 2007b
Ch.W. Backes, 'Europese discussie over emissieplafonds noodzakelijk', in: *M&R* 2007, p. 393-394

Backes 2008
Ch.W. Backes, 'Europeesrechtelijke implicaties van een eventuele introductie van het relativiteitsvereiste in het Nederlandse bestuursprocesrecht', in: G.H. Addink, G.T.J.M. Jurgens, Ph.M. Langbroek & R.J.G.M. Widdershoven, *Grensverleggend bestuursrecht*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2008, p. 297-308

Backes e.a. 2009
Ch.W. Backes e.a., *Snellere besluitvorming over complexe projecten vergelijkend bekeken. Quickscan*, Den Haag: WODC 2009

Barents 1993
R. Barents, 'Milieu en interne markt. Enkele opmerkingen over de betekenis en de gevolgen van het rechtsbasisvereiste in het communautaire recht', in: *SEW* 1993, p. 5-29

Basse 1999
E.M. Basse, 'Environmental Law in Denmark', in: N.S.J. Koeman (red.), *Environmental Law in Europe*, Den Haag/Londen/New York: Kluwer Law International 1999, p. 115-142

Basse & Anker 2002
E.M. Basse & H.T. Anker, 'Denmark', in: J. Ebbesson (red.), *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, Den Haag/Londen/New York: Kluwer Law International 2002, p. 149-175

Beijen 2007a
B.A. Beijen, 'Recente rechtspraak HvJ inzake de MER-richtlijn', in: *TO* 2007, p. 21-26

Beijen 2007b
B.A. Beijen, 'Ploeteren met de Vogel- en Habitatrichtlijn', in: A.B. Blomberg e.a. (red.), *Van Utrecht via Brussel naar Maastricht*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2007, p. 1-13

Beijen 2009
B.A. Beijen, 'The implementation of area protection provisions from European environmental directives in the Member States', in: *ULR* 2009, p. 101-116

Bekkers e.a. 1993
V.J.J.M. Bekkers, J.M. Bonnes, A.J.C. de Moor-van Vugt & W.J.M. Voermans, *Brussel en Nederland: tegenliggers, spookrijders of reisgenoten? Implementatie van EG-regelingen in de Nederlandse rechtsorde*, Zwolle: Tjeenk Willink 1993

Beunderman 2009
M. Beunderman, 'Groen staat gelijk aan West. Groene fractie in Brussel telt maar twee leden uit Oost-Europa', in: *nrc.next* 18 augustus 2009, p. 10

Biezeveld 2002
G.A. Biezeveld, *Duurzame milieuwetgeving. Over wetgeving en bestuurlijke organisatie als instrument voor behoud en verandering* (diss. Tilburg), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002

Boeve, Groothuijse & Van 't Lam 2009
M.N. Boeve, F.A.G. Groothuijse & V.M.Y. van 't Lam (red.), *Omgevingsrecht*, Groningen: Europa Law Publishing 2009

Bohne 2006
E. Bohne, *The quest for environmental regulatory integration in the European Union: integrated pollution prevention and control, environmental impact assess-*

ment and major accident prevention, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2006

Bohne 2007
E. Bohne, 'Another perspective on the quality of EC environmental legislation', in: *M&R* 2007, p. 215-217

Bohne 2008
E. Bohne, 'The implementation of the IPPC Directive from a comparative perspective and lessons for its recast (Part I)', in: *JEEPL* 2008, p. 1-33

Börzel 2003
T.A. Börzel, *Environmental Leaders and Laggards in Europe*, Aldershot, Hampshire: Ashgate 2003

Bracke 1996
N.E. Bracke, *Voorwaarden voor goede EG-wetgeving* (diss. Amsterdam UvA), Amsterdam: 1996

Van den Brink 2004
A. van den Brink, *Regelgeving in Nederland ter implementatie van EU-recht* (diss. Rotterdam), Deventer: Kluwer 2004

Van den Brink 2008
A. van den Brink, 'Van rechtsinstrumenten naar rechtshandelingen', in: *SEW* 2008, p. 166-170

Broberg & Fenger 2008
M. Broberg & N. Fenger, Præjudicielle forelæggelser for EF-Domstolen, Kopenhagen: DJØF Vorlag 2008

Broberg 2009
M. Broberg, 'Preliminary References by Public Administrative Bodies: When Are Public Administrative Bodies Competent to Make Preliminary References to the European Court of Justice?', in: *EPL* 2009, p. 207-221

Van den Broek 2003
J.H.G. van den Broek, 'Europese installatieproblemen. Eigenwijs op eigen wijze', in: *M&R* 2003, p. 206-212

Clement 2007
L.J. Clement, 'De parlementaire behandeling van implementatieregelgeving', in: *RegelMaat* 2007, p. 163-170

Craig & De Búrca 2008
P. Craig & G. de Búrca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford: Oxford University Press 2008

CTW 1990
Commissie voor toetsing van wetgevingsprojecten, *Implementatie van EG-regelgeving in de nationale rechtsorde*, Den Haag: 1990, CTW 90/22

Davies 2004
P.G.G. Davies, *European Union Environmental Law. An Introduction to Key Selected Issues*, Aldershot: Ashgate 2004

Dinan 2000
D. Dinan (red.), *Encyclopedia of the European Union*, Boulder: Lynne Rienner Publishers 2000

Dingemans & Widdershoven
R.P.B.A. Dingemans & R.J.G.M. Widdershoven, 'De Schutznormleer in communautair perspectief: het Duitse debat', in: *NTB* 2005, p. 327-337

Donner 2001
J.P.H. Donner, 'Kwaliteit van de Europese regels: een voorbeschouwing', in: Raad van State, Kwaliteit van de Europese regels. Bijdragen aan het symposium 'De kwaliteit van de Europese regels in de praktijk van wetgeving, bestuur en rechtspraak' gehouden in de Gotische zaal van de Raad van State op 5 april, Den Haag: Raad van State 2001, p. 11-24

Douma, Hartmanova, Pieters & Feenstra 2007
W.Th. Douma, R. Hartmanova, K. Pieters & K. Feenstra, 'Europese invloed op regelgeving meetbaar', in: *NJB* 2007, p. 1828-1834

ECWM 2002/6
ECWM, *Gedogen in het milieurecht*. Advies van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer over Europeesrechtelijke grenzen aan gedogen en gedogen-genererende factoren in het nationale recht, Den Haag: ECWM 2002

ECWM 2002/10
ECWM, *De nieuwe algemene regels*. Advies van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer inzake de nieuwe algemene regels ingevolge artikel 8.40 Wet milieubeheer, Den Haag: ECWM 2002

Epiney 1997
A. Epiney, 'Vogel- und Habitatschutz in der EU. Mitgliedstaatliche Beurteilungsspielräume bei der Ausweisung von Schutzgebieten und der Anwendung der Schutzregime', in: *UPR* 1997, p. 303-309

Essens 2008
O.F. Essens, 'Commissie versus Raad: ronde 2. De bevoegdheid van de Gemeenschap tot het voorschrijven van strafrechtelijke sancties aan de lidstaten', in: *NTER* 2008, p. 91-96.

EU Environmental Policy Handbook
S. Scheuer (red.), *EU Environmental Policy Handbook. A Critical Analysis of EU Environmental Legislation*, Brussel: European Environmental Bureau 2005

Falkner e.a. 2005
G. Falkner, O. Treib, M. Hartlapp & S. Leiber, *Compliance with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge: University Press 2005

Foster & Sule 2002
N.G. Foster & S. Sule, *German Legal System and Laws*, Oxford: Oxford University Press 2002

Gemeenschappelijke praktische handleiding
Gemeenschappelijke praktische handleiding voor de opstelling van communautaire wetteksten, Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen 2003

Grossman 2000
M.R. Grossman, 'Nitrates from agriculture in Europe: the EC Nitrates Directive and its implementation in England', in: *Boston College Environmental Affairs Law Review* 2000, p. 567-629

Hazewindus 2008
W.G.A. Hazewindus, 'Het Activiteitenbesluit', in: *TO* 2008, p. 13-16

Hofhuis & Jans 1996
Y. Hofhuis & J.H. Jans, 'Afwijken van de Nitraatrichtlijn', in: *M&R* 1996, p. 76-79

Hofhuis 2006
Y. Hofhuis, *Minimumharmonisatie in het Europees recht* (diss. Amsterdam UvA), Deventer: Kluwer 2006

Houweling 2006
P. Houweling, *Van vergunning naar algemene regel. Een onderzoek naar de vergunningvervangende amvb's op het terrein van het milieurecht* (diss. UvT), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006

Howarth & McGillivray 2001
W. Howarth & D. McGillivray, *Water Pollution and Water Quality Law*, Crayford: Shaw & Sons, 2001

IMPEL 2006a
IMPEL, *The inter-relationship of the IPPC Directive with other Directives*, Brussel: 2006 (beschikbaar via <http://ec.europa.eu/environment/impel/better_legislation.htm>)

IMPEL 2006b
IMPEL, IMPEL Project 'Developing a checklist for assessing legislation on practicability and enforceability', Brussel: 2006 (beschikbaar via <http://ec.europa.eu/environment/impel/better_legislation.htm>)

Van der Jagt 2006
J.A.E. van der Jagt, *Milieuconvenanten gehandhaafd* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006

Jans 1988
J.H. Jans, 'Recente ontwikkelingen in het Europese milieurecht', in: *M&R* 1988, p. 166-174

Jans 1991
J.H. Jans, 'EG en milieubeleid: het juridisch gehalte van wetgeving', in: Ph. Eijlander e.a. (red.), *Milieu als wetgevingsvraagstuk*, Zwolle: Tjeenk Willink 1991, p. 89-110

Jans 1999
J.H. Jans, 'The Relationship between the IPPC Directive and Other EC Environmental Law', in: Ch. Backes & G. Betlem (red.), *Integrated Pollution Prevention and Control. The EC Directive from a Comparative Legal and Economic Perspective*, Den Haag/Londen/Boston: Kluwer 1999, p. 43-50

Jans 2000
J.H. Jans, *European Environmental Law*, Groningen: Europa Law Publishing 2000 (tweede druk)

Jans & Vedder 2008
J.H. Jans & H.H.B. Vedder, *European Environmental Law*, Groningen: Europa Law Publishing 2008 (derde druk)

Jans, Sevenster & Vedder 2000
J.H. Jans, H.G. Sevenster & H.H.B. Vedder (red.), *Europees milieurecht in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000

Jans e.a. 2002
J.H. Jans, R. de Lange, S. Prechal & R.J.G.M. Widdershoven, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2002

Janssen 2004
J.M.P. Janssen, 'Europees milieurecht laat zijn tanden zien. Dwangsom voor Spanje vanwege niet-nakoming eerdere veroordeling Zwemwaterrichtlijn', in: *NTER* 2004, p. 92-97

Jarass e.a. 1994
H.D. Jarass, M. Kloepfer, P. Kunig e.a., *Umweltgesetzbuch – Besonderer Teil*, Berlijn: Erich Schmidt Verlag 1994

Jarass 2007
H.D. Jarass, *Bundes-Immissionsschutzgesetz. Kommentar*, München: Verlag C.H. Beck 2007

Jessen 2006
P.W. Jessen, 'Soft law as a regulatory instrument in the EU', in: B.E. Olsen & K.E. Sørensen (red.), *Regulation in the EU*, Kopenhagen: Forlaget Thomson A/S 2006, p. 171-194

Jongma 2002
M.P. Jongma, De milieuvergunning. Een onderzoek naar het beschermingsniveau en de soorten voorschriften (diss. Utrecht), Deventer: Tjeenk Willink 2002

Jongma 2006
M.P. Jongma, 'De doorwerking van Europese BREF-documenten in het nationale recht', in: *M&R* 2006, p. 346-355
Kaeding 2008
M. Kaeding, 'In Search of Better Quality of EU Regulations for Prompt Transposition: The Brussels Perspective', in: *European Law Journal* 2008, p. 583-603
Kapteyn & VerLoren van Themaat 2003
P.J.G. Kapteyn & P. VerLoren van Themaat, *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, Deventer: Kluwer 2003
Keessen 2007
A. Keessen, 'Reducing the Judicial Deficit in Multilevel Environmental Regulation: the Example of Plant Protection Products', in: *EELR* 2007, p. 26-36
Kjellerup 2005
U. Kjellerup, 'Denmark', in: N. de Sadeleer, G. Roller, M. Dross e.a., *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs. Empirical findings and Legal Appraisal*, Groningen: Europa Law Publishing 2005, p. 21-43
Klein 2004
M. Klein, 'Implementatieachterstanden inhalen; een praktijkvoorbeeld', in: *NTER* 2004, p. 37-41
Klijnstra 1998
M. Klijnstra, *Openbaarheid in het milieurecht* (diss. Amsterdam UvA), Deventer: Tjeenk Willink 1998
Kloepfer e.a. 1990
M. Kloepfer, E. Rehbinder & E. Schmidt-Aßmann, *Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil*, Berlijn: Erich Schmidt Verlag 1990
Kloepfer 2004
M. Kloepfer, *Umweltrecht*, München: Verlag C.H. Beck 2004
Koch 2007
H.-J. Koch, 'Die Verbandsklage im Umweltrecht', in: *NVwZ* 2007, p. 369-379
Krämer 1995
L. Krämer, 'Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften zum Umweltrecht 1992 bis 1994', in: *EuGRZ* 1995, p. 45-53
Krämer 1997
L. Krämer, *Focus on European Environmental Law*, Londen: Sweet & Maxwell 1997 (second edition)
Krämer 1998
L. Krämer, 'Die Rechtsprechung der EG-Gerichte zum Umweltrecht 1995 bis 1997', in: *EuGRZ* 1998, p. 309-320

Krämer 2000
L. Krämer, 'Die Rechtsprechung der EG-Gerichte zum Umweltrecht 1998 und 1999', in: *EuGRZ* 2000, p. 265-281

Krämer 2002
L. Krämer, 'Die Rechtsprechung der EG-Gerichte zum Umweltrecht 2000 und 2001', in: *EuGRZ* 2002, p. 483-498

Krämer 2003
L. Krämer, *EC Environmental Law*, Londen: Sweet & Maxwell 2003

Krämer 2004
L. Krämer, 'Daten zur Rechtsprechung des EuGH in Umweltfragen', in: *EurUP* 2004, p. 114-121

Krämer 2007
L. Krämer, 'Better regulation for the EC environment: on the quality of EC environmental legislation', in: *M&R* 2007, p. 70-74

Van 't Lam 2005
V.M.Y. van 't Lam, *Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005

Lavrysen 2001
L. Lavrysen, 'De discussienota *Met recht verantwoordelijk!* in Europees perspectief', in: *M&R* 2001, p. 270-276

Lee 2005
M. Lee, *EU Environmental Law. Challenges, Change and Decision-Making*, Oxford: Hart Publishing 2005

Liefferink 1997
D. Liefferink, 'The Netherlands: a net exporter of environmental policy concepts', in: M.S. Andersen & D. Liefferink (red.), *European environmental policy. The pioneers*, Manchester/New York: Manchester University Press 1997, p. 210-250

Lübbe-Wolff 2001
G. Lübbe-Wolff, 'Efficient Environmental Legislation – On Different Philosophies of Pollution Control in Europe', in: *JEL* 2001, p. 79-87

Macrory 1996
R. Macrory, 'Community Supervision in the Field of the Environment', in: H. Somsen (red.), *Protecting the European Environment: Enforcing EC Environmental Law*, Londen: Blackstone Press 1996, p. 9-21

Mastenbroek 2003
E. Mastenbroek, 'Surviving the Deadline. The Transposition of EU Directives in the Netherlands', in: *EUP* 2003, p. 371-395

Meuwese 2008
A.C.M. Meuwese, *Impact Assessment in EU Lawmaking* (diss. Leiden), Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2008

Michiels 2003
F.C.M.A. Michiels, *De Wet milieubeheer*, Deventer: Kluwer 2003 (4e druk)
Montforts e.a. 2006
M.H.M.M. Montforts, H.F.M.W. van Rijswick, A.A. Freriks e.a., *De relatie tussen productregistratie en waterkwaliteitsregelgeving: geneesmiddelen, diergeneesmiddelen en veevoederadditieven*, RIVM rapport 601500003/2006, Bilthoven: RIVM 2006
Moreno 2003
A-M Moreno, 'EC Environmental Law and National Administrative Law. A Reciprocal Influence with Problemetic Implications', in: L. Krämer (red.), *Recht und Um-Welt*, Groningen: Europa Law Publishing 2003, p. 313-336
Network of Heads of European Environmental Protection Agencies 2007
Network of Heads of European Environmental Protection Agencies, Barriers to Good Environmental Regulation, Helsinki: 2007 (toegankelijk via <http://epanet.ew.eea.europa.eu/fol249409/fol249409/fol249409/helsinki-statement>)
Olsen 2002
B.E. Olsen, 'Public Environmental Law in Denmark', in: R.J.G.H. Seerden, M.A. Heldeweg & K.R. Deketelaere (red.), *Public Environmental Law in the European Union and the United States. A Comparative Analysis*, Den Haag/Londen/New York: Kluwer Law International 2002, p. 83-126
Van Ooik 1999
R.H. van Ooik, *De keuze der rechtsgrondslag voor besluiten van de Europese Unie* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 1999
Van Ooik 2008
R.H. van Ooik, 'Het Verdrag van Lissabon: structuur en overzicht', in: *SEW* 2008, p. 38-42
Pagh 1999
P. Pagh, 'Denmark's Compliance with European Community Environmental Law', in: *JEL* 1999, p. 301-319
Pape & Schillhorn 1999
K.A. Pape & K. Schillhorn, 'Environmental Law in the Federal Republic of Germany', in: N.S.J. Koeman (red.), *Environmental Law in Europe*, Den Haag/Londen/New York: Kluwer Law International 1999, p. 273-292
Peeters & Woldendorp 2006
M. Peeters & H.E. Woldendorp, 'Knoppen zonder draden. Interview met prof.mr. L.A. Geelhoed', in: *M&R* 2006, p. 590-596
Pehle 1997
H. Pehle, 'Germany: domestic obstacles to an international forerunner', in: M.S. Andersen & D. Liefferink (red.), European *environmental policy. The pioneers*, Manchester/New York: Manchester University Press 1997, p. 161-209

Peters 1999
J.A. Peters, 'Environmental Framework Directives of the European Union – Ideas on Coherence and Suggestions for a Logical Basic Structure', in: Ch. Backes & G. Betlem (red.), *Integrated Pollution Prevention and Control. The EC Directive from a Comparative Legal and Economic Perspective*, Den Haag/Londen/Boston: Kluwer 1999, p. 11-22

Piris 2005
J.-C. Piris, 'Union européenne: comment rédiger une législation de qualité dans 20 langues et pour 25 États membres', in: *RDP* 2005, p. 475-491

Pocklington 2006
D. Pocklington, 'The Significance of the Proposed Changes to the Waste Framework Directive', in: *EELR* 2006, p. 75-87

101 Praktijkvragen 1998
Ministerie van Justitie, *101 Praktijkvragen over de implementatie van EG-besluiten. EG-checklist*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2001

Prechal 2005
S. Prechal, *Directives in EC Law*, Oxford: Oxford University Press 2005

Rehbinder 2002
E. Rehbinder, 'Germany', in: J. Ebbesson (red.), *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, Den Haag/Londen/New York: Kluwer Law International 2002, p. 231-259

Van Rijn 1989
T.P.J.N. van Rijn, 'Europese Milieuwetgeving en de interne markt', in: Asser Instituut, *Europees milieurecht. Praktische problemen bij de totstandkoming en uitvoering*, Den Haag: T.M.C. Asser Instituut 1989, p. 21-32

Van Rijswick 1999
H.F.M.W. van Rijswick, 'De consequenties van een ruime uitleg van het begrip lozing uit richtlijn 76/464', in: *M&R* 1999, p. 291-296

Van Rijswick 2001
H.F.M.W. van Rijswick, *De kwaliteit van water. Europese en nationale instrumenten voor de bescherming van oppervlaktewater* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer Juridische Uitgevers 2001

Van Rijswick 2004
H.F.M.W. van Rijswick, 'Het Nederlands mestbeleid te kakken gezet', in: *NTER* 2004, p. 48-56

Van Rijswick 2007
H.F.M.W. van Rijswick, 'Wie is er bang voor de Kaderrichtlijn water? De betekenis van de Kaderrichtlijn water voor de landbouw', in: *TAR* 2007, p. 3-13

Van Rijswick & Vogelezang-Stoute 2007
H.F.M.W. van Rijswick & E.M. Vogelezang-Stoute, *De Kaderrichtlijn Water en Gewasbeschermingsmiddelen*, Utrecht: Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/ NILOS 2007

Van Rijswick 2008
H.F.M.W. van Rijswick, *Bewegend water. Over de verdeling van waterrechten en waterplichten binnen stroomgebieden in het Europese en Nederlandse recht* (oratie Utrecht), Groningen: Europa Law Publishing 2008

Van Rijswick & Vogelezang-Stoute 2008
H.F.M.W. van Rijswick & E.M. Vogelezang-Stoute, 'The Influence of Environmental Quality Standards and the River Basin Approach taken in the Water Framework Directive on the Authorisation of Plant Protection Products', in: *EEELR* 2008, p. 78-89

Van Rijswick e.a. 2008
H.F.M.W. van Rijswick (red.), *EG-recht en de praktijk van het waterbeheer*, Utrecht: STOWA 2008 (tweede herziene druk)

Rodi 2002
M. Rodi, 'Public Environmental Law in Germany', in: R.J.G.H. Seerden, M.A. Heldeweg & K.R. Deketelaere (red.), *Public Environmental Law in the European Union and the United States. A Comparative Analysis*, Den Haag/Londen/New York: Kluwer Law International 2002, p. 199-245

Rood e.a. 2005
J. Rood, M. van Keulen, S. Nollen & G. Arts, *Nederland en de totstandkoming van EU-milieurichtlijnen*, Den Haag: Clingendael 2005

Schoch 1999
F. Schoch, 'Individualrechtsschutz im Deutschen Umweltrecht unter dem Einfluß des Gemeinschaftrechts', in: *NVzW* 1999, p. 457-467

Schutte-Postma 2005
E.T. Schutte-Postma, 'De Nederlandse worsteling met de Europese richtlijnen voor luchtkwaliteit', in: *NTER* 2005, p. 134-139

Schwerdtfeger 2007
A. Schwerdtfeger, 'Schutznormtheorie and Aarhus Convention – Consequences for the German Law', in: *JEEPL* 2007, p. 270-277

Scott 2000
J. Scott, 'Flexibility, 'Proceduralization', and Environmetal Governance in the EU', in: G. de Búrca, J. Scott (red.), *Constitutional change in the EU. From uniformity to flexibility?*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing 2000, p. 259-280

Senden 2005
L.A.J. Senden, 'Soft law and its implications for institutional balance in the EC', in: *ULR* 2005, p. 79-99

Senden & Tahtah 2008
L.A.J. Senden m.m.v. A. Tahtah, 'Reguleringsintensiteit en regelgevingsinstrumentarium in het Europees Gemeenschapsrecht. Over de relatie tussen wetgeving, soft law en de open methode van coördinatie', in: *SEW* 2008, p. 43-57

Sevenster 2000
H.G. Sevenster, 'Strenger mag, onder strenge voorwaarden', in: *NTER* 2000, p. 144-148

Smit e.a. 2008
A.A.H. Smit e.a., *Een onmogelijke opgave? Een onderzoek naar de wijze waarop waterschappen invulling geven aan de regionale wateropgaven en de spanningen die zich daarbij voordoen*, Utrecht: Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid/ NILOS 2008

Somsen 2004
J. Somsen, 'Handhaving in Europees perspectief. Of: waarom de dagen van een Nederlands handhavingsbeleid geteld zijn', in: J.M.P. Janssen (red.), *Handhaving van het omgevingsrecht*, Groningen: Europa Law Publishing 2004, p. 51-59

Soppe 1996
M.A.A. Soppe, 'Rivierdijkversterking en milieu-effectrapportage', in: *M&R* 1996, p. 2-10

Soppe 2005
M.A.A. Soppe, Milieueffectrapportage en ruimtelijke ordening. Een juridische beschouwing over het (dis)functioneren van het instrument milieueffectrapportage in de ruimtelijke ordening (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 2005

Steunenberg & Voermans 2005
B. Steunenberg & W. Voermans, *De omzetting van Europese richtlijnen: Instrumenten, technieken en processen in zes lidstaten vergeleken*, in opdracht van het WODC, Leiden 2005

Tieman 2003
J.R.C. Tieman, *Naar een nuttige toepassing van het begrip afvalstof. Over de betekenis en toepassing van kernbegrippen van internationaal, Europees en Nederlands afvalstoffenrecht* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 2003

Tieman 2005
J.R.C. Tieman, 'Brussel heeft over definitie afvalstoffenbegrip niets te zeggen', in: *M&R* 2005, p. 213-216

Trouwborst 2009
A. Trouwborst, International Nature Conservation Law and the Adaptation of Biodiversity to Climate Change: a Mismatch?', in: *Journal of Environmental Law Advance Access* 2009, p. 1-24

UGB-KomE 1998
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlijn: Duncker & Humblot 1998

Uitenbogaart e.a. 2009
Y. Uitenbogaart e.a. 2009, *Dealing with Complexity and Policy Discretion. A Comparison of the Implementation Process of the European Water Framework Directive in Five Member States*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2009

Veldkamp 1998
A.M.E. Veldkamp, *Overbrengen van afvalstoffen. (Trans)nationale uitvoering en handhaving* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 1998

Veltkamp 1998
B.M. Veltkamp, *Implementatie van EG-milieurichtlijnen in Nederland* (diss. Amsterdam UvA), Deventer: Kluwer 1998

Veltkamp 2000
B.M. Veltkamp, 'Het arrest Engels drinkwater: implementatie via convenanten verder ingeperkt', in: *NTER* 2000, p. 148-150

Verschuuren 2004
J.M. Verschuuren, 'Effectiveness of nature protection legislation in the European Union and the United States: The Habitats Directive and the Endangered Species Act', in: M. Dieterich & J. van der Straaten (red.), *Cultural Landscapes and Land Use: The Nature Conservation-Society Interface*, Dordrecht/Boston/Londen: Kluwer Academic Publishers 2004, p. 39-67

Versteyl 2000
L.A. Versteyl, 'Der Abfallbegriff im Europäischen Recht. Eine unendliche Geschichte?', in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2000, p. 585-591

Voermans e.a. 2000
W. Voermans e.a., *Kwaliteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Een onderzoek naar de kwaliteit van EG-regels en de gevolgen daarvan voor de uitvoering en handhaving binnen Nederland*, Tilburg: KUB 2000

Van der Voet 2001
J.M. van der Voet, 'Haagse juristen in Europese zaken. Vorderingen van een ministerie in de inbedding van het Europese recht in de organisatie', in: *RegelMaat* 2001, p. 6-17

Vogelezang-Stoute 2000
E.M. Vogelezang-Stoute, 'Directive 91/414/EEC and its Implementation in the Dutch Pesticides Act', in: *EELR* 2000, p. 237-242

Vogelezang-Stoute 2001
E.M. Vogelezang-Stoute, 'De EG-richtlijnen inzake de toelating van bestrijdingsmiddelen', in: J. Rutteman, M.W.L. Simons-Vinckx & E.M. Vogelezang-Stoute, *Bestrijdingsmiddelen*, VMR 2001-3, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001

Vogelezang-Stoute 2004
E.M. Vogelezang-Stoute, *Bestrijdingsmiddelenrecht. Een rechtsvergelijking* (diss. Amsterdam UvA), Deventer: Kluwer 2004

VROM-raad 2008
VROM-raad, *Brussels lof. Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid*, Den Haag: Advies 066, maart 2008

Werkgroep Koopmans 1995
Werkgroep kwaliteit van EG-regelgeving, *De kwaliteit van EG-regelgeving. Aandachtspunten en voorstellen*, Den Haag: Ministerie van Justitie 1995

Woldendorp 2002
H.E. Woldendorp, 'Procedurele aspecten van Europese inbreukprocedures op het terrein van het milieubeheer', *M&R* 2002, p. 130-136

Woldendorp 2003
H.E. Woldendorp, 'Tobben met de Nitraatrichtlijn', *M&R* 2003, p. 342-349

Woldendorp 2005
H.E. Woldendorp, ' Wettelijk kader voor natuurbescherming', in: BR 2005, p. 269-280

Woldendorp 2007
H.E. Woldendorp, 'Het Europees Hof over natuurbescherming', in: *Bouwrecht* 2007, p. 223-231

Aangehaalde wetgeving

Richtlijnen

67/548 Richtlijn van de Raad van 27 juni 1967 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen, PbEG 1967, 196/1

70/157 Richtlijn van de Raad van 6 februari 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende het toegestane geluidsniveau en de uitlaatinrichting van motorvoertuigen, PbEG 1970, L 42/16

70/220 Richtlijn van de Raad van 20 maart 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten met betrekking tot de maatregelen die moeten worden genomen tegen de luchtverontreiniging door gassen afkomstig van motoren met elektrische ontsteking in motorvoertuigen, PbEG 1970, L 76/1

72/306 Richtlijn van de Raad van 2 augustus 1972 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten met betrekking tot de maatregelen die moeten worden genomen tegen de verontreiniging door dieselmotoren, bestemd voor het aandrijven van voertuigen, PbEG 1972, L 190/1

73/404 Richtlijn van de Raad van 22 november 1973 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake detergentia, PbEG 1973, L 347/51

74/290 Richtlijn 74/290/EEG van de Raad van 28 mei 1974 houdende aanpassing aan de vooruitgang van de techniek van Richtlijn nr. 70/220/EEG inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten met betrekking tot de maatregelen die moeten worden genomen tegen luchtverontreiniging door gassen afkomstig van motoren met elektrische ontsteking in motorvoertuigen, PbEG 1974, L 159/61

75/439 Richtlijn van de Raad van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie, PbEG 1975, L 194/23

75/440 *Drinkwaterrichtlijn* Richtlijn van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor produktie van drinkwater in de Lid-Staten, PbEG 1975, L 194/26

75/442 *Kaderrichtlijn Afvalstoffen* Richtlijn van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, PbEG 1975, L 194/39

75/716 Richtlijn van de Raad van 24 november 1975 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake het zwavelgehalte van bepaalde vloeibare brandstoffen, PbEG 1975, L 307/22

76/160 *Zwemwaterrichtlijn* Richtlijn van de Raad van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater, PbEG 1976, L 31/1

76/464 *Richtlijn Aquatisch Milieu* Richtlijn van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd, PbEG 1976, L 129/23

76/769 Richtlijn van de Raad van 27 juli 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten, PbEG 1976, L 262/201

76/895 Richtlijn van de Raad van 23 november 1976 betreffende de vaststelling van de maximale hoeveelheden residuen van bestrijdingsmiddelen in en op groenten en fruit, PbEG 1976, L 340/26

78/631 Richtlijn 78/631/EEG van de Raad van 26 juni 1978 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke bepalingen in de Lid-Staten inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten (bestrijdingsmiddelen), PbEG 1978, L 206/13

78/659 Richtlijn van de Raad van 18 juli 1978 betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft ten einde geschikt te zijn voor het leven van vissen, PbEG 1978, L 222/1

79/117 Richtlijn van de Raad van 21 december 1978 houdende verbod van het op de markt brengen en het gebruik van bestrijdingsmiddelen bevattende bepaalde actieve stoffen, PbEG 1979, L 33/36

79/409 *Vogelrichtlijn* Richtlijn van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, PbEG 1979, L 103/1

79/530 Richtlijn van de Raad van 14 mei 1979 betreffende de informatie, door middel van etikettering, over het energieverbruik van in de huishouding gebruikte apparaten, PbEG 1979, L 145/1

80/51 Richtlijn van de Raad van 20 december 1979 inzake de beperking van geluidshinder door subsonische luchtvaartuigen, PbEG 1980, L 18/26

80/68 *Grondwaterrichtlijn* Richtlijn van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen, PbEG 1980, L 20/43

80/778 *Drinkwaterrichtlijn (kwaliteit)* Richtlijn van de Raad van 15 juli 1980 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water, PbEG L 229/11

80/779 Richtlijn van de Raad van 15 juli 1980 betreffende grenswaarden en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxyde en zwevende deeltjes, PbEG 1980, L 229/30

81/854 Richtlijn van de Raad van 19 oktober 1981 tot aanpassing van Richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand, in verband met de toetreding van Griekenland, PbEG 1981, L 319/3

82/176 Richtlijn van de Raad van 22 maart 1982 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van de sector elektrolyse van alkalichloriden, PbEG 1982, L 81/29

82/501 *Seveso I-richtlijn* Richtlijn 82/501/EEG van de Raad van 24 juni 1982 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten, PbEG 1982, L 230/1

82/884 Richtlijn van de Raad van 3 december 1982 betreffende een grenswaarde van de luchtkwaliteit voor lood, PbEG 1982, L 378/15

83/206 Richtlijn van de Raad van 21 april 1983 tot wijziging van Richtlijn 80/51/EEG inzake de beperking van geluidshinder door subsonische luchtvaartuigen, PbEG 1983, L 117/15

83/513 Richtlijn van de Raad van 26 september 1983 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van cadmium, PbEG 1983, L 291/1

84/156 Richtlijn van de Raad van 8 maart 1984 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van andere sectoren dan de elektrolyse van alkalichloriden, PbEG 1984, L 74/49

84/360 Richtlijn 84/360/EEG van de Raad van 28 juni 1984 betreffende de bestrijding van door industriële inrichtingen veroorzaakte luchtverontreiniging, PbEG 1984, L 188/20

84/491 Richtlijn van de Raad van 9 oktober 1984 betreffende de grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor de lozing van hexachloorcyclohexaan, PbEG 1984, L 274/11

84/631 Richtlijn van de Raad van 6 december 1984 betreffende toezicht en controle in de Gemeenschap op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen, PbEG 1984, L 326/31

85/203 Richtlijn 85/203/EEG van de Raad van 7 maart 1985 inzake luchtkwaliteitsnormen voor stikstofdioxyde, PbEG 1985, L 87/1

85/337 *MER-richtlijn* Richtlijn van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, PbEG 1985, L 175/40

85/411 Richtlijn van de Commissie van 25 juli 1985 tot wijziging van Richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand, PbEG 1985, L 233/33

85/469 Richtlijn van de Commissie van 22 juli 1985 houdende aanpassing aan de technische vooruitgang van Richtlijn 84/631/EEG van de Raad betreffende toezicht en controle in de gemeenschap op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen, PbEG 1985, L 272/1

86/121 Richtlijn van de Raad van 8 april 1986 houdende aanpassing van Richtlijn 84/631/EEG betreffende toezicht en controle in de Gemeenschap op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen, in verband met de toetreding van Spanje en Portugal, PbEG 1986, L 100/20

86/122 Richtlijn van de Raad van 8 april 1986 houdende aanpassing van Richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand, in verband met de toetreding van Spanje en Portugal, PbEG 1986, L 100/22

86/278 Richtlijn van de Raad van 12 juni 1986 betreffende de bescherming van het milieu, in het bijzonder de bodem, bij het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw, PbEG 1986, L 181/6

86/279 Richtlijn van de Raad van 12 juni 1986 tot wijziging van Richtlijn 84/631/EEG betreffende toezicht en controle in de Gemeenschap op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen, PbEG 1986, L 181/13

86/280 Richtlijn van de Raad van 12 juni 1986 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van bepaalde onder lijst I van de bijlage van Richtlijn 76/464/EEG vallende gevaarlijke stoffen, PbEG 1986, L 181/16

86/362 Richtlijn van de Raad van 24 juli 1986 tot vaststelling van maximumgehalten aan residuen van bestrijdingsmiddelen in en op granen, PbEG 1986, L 221/37

86/609 Richtlijn van de Raad van 24 november 1986 inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten betreffende de bescherming van dieren die voor experimentele en andere wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt, PbEG 1986, L 358/1

87/112 Richtlijn van de Commissie van 23 december 1986 houdende tweede aanpassing aan de technische vooruitgang van Richtlijn 84/631/EEG van de Raad betreffende toezicht en controle in de Gemeenschap op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen, PbEG 1987, L 48/31

87/216 Richtlijn van de Raad van 19 maart 1987 tot wijziging van Richtlijn 82/501/EEG inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten, PbEG 1987, L 85/36

88/347 Richtlijn van de Raad van 16 juni 1988 tot wijziging van bijlage II van Richtlijn 86/280/EEG betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van bepaalde onder lijst I van de bijlage van Richtlijn 76/464/EEG vallende gevaarlijke stoffen, PbEG L 158/35

88/378 Richtlijn van de Raad van 3 mei 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake de veiligheid van speelgoed, PbEG 1988, L 187/1

88/609 Richtlijn van de Raad van 24 november 1988 inzake beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties, PbEG 1988, L 336/1

88/610 Richtlijn van de Raad van 24 november 1988 tot wijziging van Richtlijn 82/501/EEG inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten, PbEG 1988, L 336/14

89/369 Richtlijn van de Raad van 8 juni 1989 ter voorkoming van door nieuwe installaties voor de verbranding van stedelijk afval veroorzaakte luchtverontreiniging, PbEG 1989, L 163/32

89/429 Richtlijn van de Raad van 21 juni 1989 ter vermindering van door bestaande installaties voor de verbranding van stedelijk afval veroorzaakte luchtverontreiniging, PbEG 1989, L 203/50

89/629 Richtlijn van de Raad van 4 december 1989 betreffende de beperking van de geluidsemissie van civiele subsonische straalvliegtuigen, PbEG 1989, L 363/27

90/219 Richtlijn van de Raad van 23 april 1990 inzake het ingeperkte gebruik van genetisch gemodificeerde micro-organismen, PbEG 1990, L 117/1

90/313 *Richtlijn milieu-informatie* Richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie, PbEG 1990, L 158/56

90/415 Richtlijn van de Raad van 27 juli 1990 tot wijziging van bijlage II bij Richtlijn 86/280/EEG betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van bepaalde onder lijst I van de bijlage bij Richtlijn 76/464/EEG vallende gevaarlijke stoffen, PbEG 1990, L 219/49

90/642 Richtlijn van de Raad van 27 november 1990 tot vaststelling van maximumgehalten aan residuen van bestrijdingsmiddelen in en op bepaalde produkten van plantaardige oorsprong, met inbegrip van groenten en fruit, PbEG 1990, L 350/71

91/156 Richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 tot wijziging van Richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen, PbEG 1991, L 78/32

91/157 Richtlijn van de Raad van 18 maart 1991 inzake batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten, PbEG 1991, L 78/38

91/244 Richtlijn van de Commissie van 6 maart 1991 tot wijziging van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand, PbEG L 115/41

91/271 *Richtlijn Stedelijk Afvalwater* Richtlijn van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater, PbEG 1991, L 135/40

91/414 *Gbm-richtlijn* Richtlijn van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, PbEG 1991, L 230/1

91/676 *Nitraatrichtlijn* Richtlijn van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, PbEG 1991, L 375/1

91/689 Richtlijn van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen, PbEG 1991, L 377/20

91/692 Richtlijn 91/692/EEG van de Raad van 23 december 1991 tot standaardisering en rationalisering van de verslagen over de toepassing van bepaalde Richtlijnen op milieugebied, PbEG 1991, L 377/48

92/3/Euratom van de Raad van 3 februari 1992 betreffende toezicht en controle op overbrenging van radioactieve afvalstoffen tussen Lid-Staten en naar en vanuit de Gemeenschap, PbEG 1992, L 35/24

92/14 Richtlijn van de Raad van 2 maart 1992 betreffende de beperking van de exploitatie van de vliegtuigen van bijlage 16 van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, boekdeel I, deel 2, hoofdstuk 2, tweede uitgave (1988), PbEG 1992, L 76/21

92/43 *Habitatrichtlijn* Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, PbEG 1992, L 206/7

92/72 Richtlijn van de Raad van 21 september 1992 betreffende de verontreiniging van de lucht door ozon, PbEG 1992, L 297/1

92/75 Richtlijn 92/75/EEG van de Raad van 22 september 1992 betreffende de vermelding van het energieverbruik en het verbruik van andere hulpbronnen op de etikettering en in de standaard-produktinformatie van huishoudelijke apparaten, PbEG 1992, L 297/16

93/75 Richtlijn van de Raad van 13 september 1993 betreffende de minimumeisen voor schepen die gevaarlijke of verontreinigende goederen vervoeren en die naar of uit de zeehavens van de Gemeenschap varen, PbEG 1993, L 247/19

93/76 Richtlijn van de Raad van 13 september 1993 tot beperking van kooldioxide-emissies door verbetering van de energie-efficiëntie (SAVE), PbEG 1993, L 237/28

94/24 Richtlijn van de Raad van 8 juni 1994 tot wijziging van bijlage II bij Richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand, PbEG 1994, L 164/9

94/43 Richtlijn van de Raad van 27 juli 1994 tot vaststelling van bijlage VI bij Richtlijn 91/414/EEG betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, PbEG 1994, L 227/31

94/55 Richtlijn van de Raad van 21 november 1994 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, PbEG 1994, L 319/7

94/62 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval, PbEG 1994, L 365/10

96/49 Richtlijn van de Raad van 23 juli 1996 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor, PbEG 1996, L 235/25

96/59 Richtlijn van de Raad van 16 september 1996 betreffende de verwijdering van polychloorbifenylen en polychloorterfenylen (PCB's/PCT's), PbEG 1996, L 243/31

96/61 *IPPC-richtlijn* Richtlijn van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, PbEG 1996, L 257/26

96/62 *Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit* Richtlijn van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit, PbEG 1996, L 296/55

96/82 *Seveso II-richtlijn* Richtlijn van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, PbEG 1997, L 10/13

97/11 Richtlijn van de Raad van 3 maart 1997 tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, PbEG 1997, L 73/5

97/43/Euratom Richtlijn van de Raad van 30 juni 1997 betreffende de bescherming van personen tegen de gevaren van ioniserende straling in verband met medische blootstelling en tot intrekking van Richtlijn 84/466/Euratom, PbEG 1997, L 180/22

97/49 Richtlijn van de Commissie van 29 juli 1997 tot wijziging van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand, PbEG 1997, L 223/9

97/57 Richtlijn van de Raad van 22 september 1997 tot vaststelling van bijlage VI bij Richtlijn 91/414/EEG betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, PbEG 1997, L 265/87

97/62 Richtlijn 97/62/EG van de Raad van 27 oktober 1997 tot aanpassing aan de technische en wetenschappelijke vooruitgang van Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, PbEG 1997, L 305/42

98/8 *Biocidenrichtlijn* Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 betreffende het op de markt brengen van biociden, PbEG 1998, L 123/1

98/15 Richtlijn van de Commissie van 27 februari 1998 houdende wijziging van Richtlijn 91/271/EEG van de Raad ten aanzien van enkele in bijlage I vastgestelde voorschriften, PbEG 1998, L 67/29

98/55 Richtlijn van de Raad van 17 juli 1998 houdende wijziging van Richtlijn 93/75/EEG betreffende de minimumeisen voor schepen die gevaarlijke of verontreinigende goederen vervoeren en die naar of uit de zeehavens van de Gemeenschap varen, PbEG 1998, L 215/65

98/69 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998 met betrekking tot maatregelen tegen luchtverontreiniging door emissies van motorvoertuigen en tot wijziging van Richtlijn 70/220/EEG van de Raad, PbEG 1998, L 350/1

98/70 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998 betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 93/12/EEG van de Raad, PbEG 1998, L 350/58

98/74 Richtlijn van de Commissie van 1 oktober 1998 tot wijziging van Richtlijn 93/75/EEG van de Raad betreffende de minimumeisen voor schepen die gevaarlijke of verontreinigende goederen vervoeren en die naar of uit de zeehavens van de Gemeenschap varen, PbEG 1998, L 276/7

98/81 Richtlijn van de Raad van 26 oktober 1998 tot wijziging van Richtlijn 90/219/EEG inzake het ingeperkt gebruik van genetisch gemodificeerde micro-organismen, PbEG 1998, L 330/13

98/83 Richtlijn van de Raad van 3 november 1998 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water, PbEG 1998, L 330/32

1999/13 Richtlijn 1999/13/EG van de Raad van 11 maart 1999 inzake de beperking van de emissie van vluchtige organische stoffen ten gevolge van het gebruik van organische oplosmiddelen bij bepaalde werkzaamheden en in installaties, PbEG 1999, L 85/1

1999/22 Richtlijn 1999/22/EG van de Raad van 29 maart 1999 betreffende het houden van wilde dieren in dierentuinen, PbEG 1999, L 94/24

1999/28 Richtlijn 1999/28/EG van de Commissie van 21 april 1999 tot wijziging van de bijlage bij Richtlijn 92/14/EEG van de Raad betreffende de beperking van de exploitatie van de vliegtuigen van bijlage 16 van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, boekdeel 1, deel 2, hoofdstuk 2, tweede uitgave (1988), PbEG 1999, L 118/53

1999/30 *Eerste Dochterrichtlijn Luchtkwaliteit* Richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht, PbEG 1999, L 163/41

1999/31 Richtlijn van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen, PbEG 1999, L 182/1

1999/45 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 1999 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten, PbEG 1999, L 200/1

1999/74 Richtlijn van de Raad van 19 juli 1999 tot vaststelling van minimumnormen voor de bescherming van legkippen, PbEG 1999, L 203/53

2000/14 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 8 mei 2000 inzake de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten betreffende de geluidsemissie in het milieu door materieel voor gebruik buitenshuis, PbEG 2000, L 162/1

2000/53 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 18 september 2000 betreffende autowrakken, PbEG 2000, L 269/34

2000/59 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2000 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen, PbEG 2000, L 332/81

2000/60 *Kaderrichtlijn Water* Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, PbEG 2000, L 327/1

2000/69 *Tweede Dochterrichtlijn Luchtkwaliteit* Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2000 betreffende grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide in de lucht, PbEG 2000, L 313/12

2000/76 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval, PbEG 2000, L 332/91

2001/18 Richtlijn 2001/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 maart 2001 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen

in het milieu en tot intrekking van Richtlijn 90/220/EEG van de Raad, PbEG 2001, L 106/1

2001/42 *SMB-richtlijn* Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, PbEG 2001, L 197/30

2001/80 *Richtlijn grote stookinstallaties* Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties, PbEG 2001, L 309/1

2001/81 *NEC-richtlijn* Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen, PbEG 2001, L 309/22

2001/90 Richtlijn 2001/90/EG van de Commissie van 26 oktober 2001 tot zevende aanpassing aan de technische vooruitgang van bijlage I bij Richtlijn 76/769/EEG van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten (creosoot), PbEG 2001, L 283/41

2001/91 Richtlijn 2001/91/EG van de Commissie van 29 oktober 2001 tot achtste aanpassing aan de technische vooruitgang van bijlage I bij Richtlijn 76/769/EEG van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten (hexachloorethaan), PbEG 2001, L 286/27

2002/3 *Derde Dochterrichtlijn Luchtkwaliteit* Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2002 betreffende ozon in de lucht, PbEG 2002, L 67/14

2002/30 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 maart 2002 betreffende de vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Gemeenschap, PbEG 2002, L 85/40

2002/49 *Richtlijn Omgevingslawaai* Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai, PbEU 2002, L 189/12

2002/96 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 2003 betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA), PbEG L 37/24

2003/4 *Richtlijn Milieu-informatie* Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad, PbEU 2003, L 41/26

2003/11 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 6 februari 2003 tot vierentwintigste wijziging van Richtlijn 76/769/EEG van de Raad inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke

stoffen en preparaten (pentabroomdifenylether, octabroomdifenylether), PbEU 2003, L 42/45

2003/29 Richtlijn van de Commissie van 7 april 2003 tot vierde aanpassing aan de technische vooruitgang van Richtlijn 96/49/EG van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor, PbEU 2003, L 90/47

2003/35 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad, PbEU 2003, L 156/17

2003/87 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad, PbEU 2003, L 275/32

2004/12 Richtlijn 2004/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval, PbEU 2004, L 47/26

2004/35 *Richtlijn Milieuaansprakelijkheid* Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade, PbEU 2004, L 143/56

2004/107 *Vierde Dochterrichtlijn Luchtkwaliteit* Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht, PbEU 2005, L 23/3

2005/20 Richtlijn 2005/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2005 tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval, PbEU 2005, L 70/17

2006/7 *Zwemwaterrichtlijn* Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende het beheer van de zwemwaterkwaliteit en tot intrekking van Richtlijn 76/160/EEG, PbEU 2006, L 64/37

2006/11 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd, PbEU 2006, L 64/52

2006/12 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen, PbEU 2006, L 114/9

2006/66 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's en tot intrekking van Richtlijn 91/157/EEG, PbEU 2006, L 266/1

2006/105 Richtlijn van de Raad van 20 november 2006 tot aanpassing van de Richtlijnen 73/239/EEG, 74/557/EEG en 2002/83/EG op het gebied van het milieu in verband met de toetreding van Bulgarije en Roemenië, PbEU 2006, L 363/368

2006/118 *Grondwaterrichtlijn* Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand, PbEU 2006, L 372/19

2007/60 *Hoogwaterrichtlijn* Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's, PbEU 2007, L 288/27

2008/1 Richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, PbEU 2008, L 24/8

2008/50 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa, PbEU 2008, L 152/1

2008/56 *Kaderrichtlijn Mariene Strategie* Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu, PbEU 2008, L 164/19

2008/98 *Afvalstoffenrichtlijn* Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen, PbEU 2008, L 312/3

2008/99 Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, PbEU 2008, L 328/28

2008/105 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid tot wijziging en vervolgens intrekking van de Richtlijnen 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG en 86/280/EEG van de Raad, en tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG, PbEU 2008, L 348/84

Verordeningen

1734/88 Verordening van de Raad van 16 juni 1988 betreffende de uitvoer uit en de invoer in de Gemeenschap van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen, PbEG 1988, L 155/2

259/93 *EVOA* Verordening van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap, PbEG 1993, L 30/1

2076/2002 Verordening van de Commissie van 20 november 2002 houdende verlenging van de in artikel 8, lid 2, van Richtlijn 91/414/EEG van de Raad bedoelde termijn en betreffende de niet-opneming van bepaalde werkzame stoffen in bijlage I bij die

richtlijn en de intrekking van toelatingen voor gewasbeschermingsmiddelen die deze stoffen bevatten, PbEG 2002, L 319/3

806/2003 Verordening van de Raad van 14 april 2003 tot aanpassing aan Besluit 1999/468/EG van de bepalingen betreffende de comités die de Commissie bijstaan in de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheden die zijn vastgelegd in volgens de raadplegingsprocedure (gekwalificeerde meerderheid) goedgekeurde besluiten van de Raad, PbEU 2003, L 122/1

1882/2003 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003 tot aanpassing aan Besluit 1999/468/EG van de Raad van de bepalingen betreffende de comités die de Commissie bijstaan in de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheden die zijn vastgelegd in besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is, PbEU 2003, L 284/1

1013/2006 *EVOA* Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen, PbEU 2006, L 190/1

1907/2006 *REACH* Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie, PbEU 2006, L 396/1

Besluiten / beschikkingen

82/72 Besluit van de Raad van 3 december 1981 betreffende de sluiting van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk milieu in Europa, PbEG 1982, L 38/1

82/461 Besluit van de Raad van 24 juni 1982 betreffende de sluiting van het Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, PbEG 1982, L 210/10

93/626 Besluit van de Raad van 25 oktober 1993 betreffende de sluiting van het Verdrag inzake biologische diversiteit, PbEG 1993, L 309/1

94/3 Beschikking van de Commissie van 20 december 1993 houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, onder a), van Richtlijn 75/442/EEG van de Raad betreffende afvalstoffen, PbEG L 5/15

96/350 Beschikking van de Commissie van 24 mei 1996 houdende aanpassing ingevolge artikel 17 van de bijlagen II A en II B bij Richtlijn 75/442/EEG van de Raad betreffende afvalstoffen, PbEG 1996, L 135/32

1999/468 Besluit van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden, PbEG 1999/23

2000/532 Beschikking van de Commissie van 3 mei 2000 tot vervanging van Beschikking 94/3/EG houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, onder a), van Richtlijn 75/442/EEG van de Raad betreffende afvalstoffen en Beschikking 94/904/EG van de Raad tot vaststelling van een lijst van gevaarlijke afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, lid 4, van Richtlijn 91/689/EEG van de Raad betreffende gevaarlijke afvalstoffen, PbEG 2000, L 226/3

2001/118 Beschikking van de Commissie van 16 januari 2001 tot wijziging van Beschikking 2000/532/EG betreffende de lijst van afvalstoffen, PbEG 2001, L 47/1

2001/2455 Beschikking van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2001 tot vaststelling van de lijst van prioritaire stoffen op het gebied van het waterbeleid en tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG, PbEG 2001, L 331/1

2005/880 Beschikking van de Commissie van 8 december 2005 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, PbEU 2005, L 324/89

2006/372 Beschikking van de Commissie van 3 mei 2006 betreffende een ontwerp van nationale bepalingen ter beperking van deeltjesemissies door voertuigen met dieselmotor waarvan door het Koninkrijk der Nederlanden overeenkomstig artikel 95, lid 5, van het EG-Verdrag, kennis is gegeven, PbEU 2006, L 142/16

Rapporten en beleidsdocumenten

Europese Commissie 2000
Europese Commissie, *Beheer van 'Natura 2000'-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)*, Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen 2000

Europese Commissie 2003
Europese Commissie, *Verslag van de Commissie over Europese governance*, Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen 2003

Europese Commissie 2006
Europese Commissie, *Betere regelgeving eenvoudig uitgelegd*, Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen 2006

Europese Commissie 2007
Europese Commissie, *Guidance document on Article 6(4) of the 'Habitats Directive' 92/43/EEC*, Brussel 2007, beschikbaar via <http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/eu_nature_legislation/specific_articles/art6/index_en.htm>

Gemeenschappelijke praktische handleiding
Gemeenschappelijke praktische handleiding voor de opstelling van communautaire wetteksten, Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen 2003

COM(2002)275 Mededeling van de Commissie – Europese governance: Een betere wetgeving

COM(2002)276 Mededeling van de Commissie over effectbeoordeling

COM(2003)354 Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Op weg naar duurzame productie – Vorderingen bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging

COM(2003)624 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden

COM(2005)466 Werkdocument van de Commissie – Betere regelgeving en thematische strategieën voor het milieu

COM(2005)570 Jaarlijks Verslag van de Commissie Over de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht (2004)

COM(2005)666 Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Werk

maken van duurzaam hulpbronnengebruik – Een thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling

COM(2006)372 Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Thematische strategie voor een duurzaam gebruik van pesticiden

COM(2006)373 Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden

COM(2006)388 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen

COM(2006)689 Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Betere regelgeving in de Europese Unie: Een strategische evaluatie

COM(2007)59 Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende/tot Interpretatieve mededeling betreffende afvalstoffen en bijproducten

COM(2007)120 Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de tenuitvoerlegging van richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen tijdens de periode 2000-2003

COM(2007)502 Mededeling van de Commissie – Een Europa van resultaten – toepassing van het gemeenschapsrecht

COM(2008)32 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Tweede strategische evaluatie van betere regelgeving in de Europese Unie

COM(2008)773 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving van de Europese Gemeenschap

COM(2009)15 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Derde strategische evaluatie van betere regelgeving in de Europese Unie

SEC(2009)92 Impact assessment guidelines

Jurisprudentieregister

De cijfers verwijzen naar paragraafnummers

Hof van Justitie EG

Zaak 8/74, *Dassonville,* 11 juli 1974, Jur. 1974, p. 00837 2.2.5
Zaak 33/76, *Rewe,* 16 december 1976, Jur. 1976, p. 01989 2.7.9
Zaak 38/77, *Enka,* 23 november 1977, Jur. 1977, p. 02203 1.6.2
Zaak 120/78, *Cassis de Dijon*, 20 februari 1979, Jur. 1979, p. 00649 2.2.5
Zaak 91/79, *Commissie/Italië,* 18 maart 1980, Jur. 1980, p. 01099 2.2.3, 2.6.2
Zaak 92/79, *Commissie/Italië,* 18 maart 1980, Jur. 1980, p. 01115 2.2.3, 2.6.2
Zaak 138/79, *Roquette Frères/Raad,* 29 oktober 1980, p. 03333 2.6.4
Zaak 272/80, *Frans-Nederlandse Maatschappij voor biologische producten,* 17 december 1981, Jur. 1981, p. 03277 4.4.3
Zaak 30-34/81, *Commissie/Italië,* 17 december 1981, Jur. 1981, p. 03379 3.9.5
Zaak 69/81, *Commissie/België,* 2 februari 1982, Jur. 1982, p. 00163 3.9.5
Zaak 240/83, *ADBHU,* 7 februari 1985, Jur. 1985, p. 00531 2.2.3
Zaak 291/84, *Commissie/Nederland,* 17 september 1987, Jur. 1987, p. 03483 4.4.3
Zaak 208/85, *Commissie/Duitsland,* 14 oktober 1987, Jur. 1987, p. 04045 4.3.3
Zaak 236/85, *Commissie/Nederland,* 13 oktober 1987, Jur. 1987, p. 03989 3.10.4
Zaak 247/85, *Commissie/België,* 8 juli 1987, Jur. 1987, p. 03029 3.10.4
Zaak 252/85, *Commissie/Frankrijk*, 27 april 1988, Jur. 1988, p. 02243 3.10.4
Zaak 262/85, *Commissie/Italië,* 8 juli 1987, Jur. 1987, p. 03073 3.10.4
Zaak 412/85, *Commissie/Duitsland,* 17 september 1987, Jur. 1987, p. 03503 3.11.5
Zaak 302/86, *Commissie/Denemarken (Deense flessen*), 20 september 1988, Jur. 1988, p. 04607 2.2.5
Zaak 339/87, *Commissie/Nederland,*15 maart 1990, Jur. 1990, p. I-00851 4.4.3
Zaak 62/88, *Tsjernobyl,* 29 maart 1990, Jur. 1990, p. I-01527 2.6.1, 2.6.2
Zaak 125/88, *Nijman,* 7 november 1989, Jur. 1989, p. 03533 4.4.3
Zaak C-131/88, *Commissie/Duitsland,* 28 februari 1991, Jur. 1991, p. I-00825 4.3.3
Gevoegde zaken 206 en 207/88, *Vessoso* en *Zanetti,* 28 maart 1990, Jur. 1990, p. I-01461 3.9.4
Zaak 361/88, *Commissie/Duitsland (TA Luft),* 30 mei 1991, Jur. 1991, p. I-02567 3.8.4, 4.3.3
Zaak C-322/88, *Grimaldi,* 13 december 1989, Jur. 1989, p. 04407 2.8.5
Zaak C-48/89, *Commissie/Italië,* 14 juni 1990, Jur. 1990, p. I-02425 3.9.5

Zaak C-57/89, *Commissie/Duitsland (Leybucht),* 28 februari 1991, Jur. 1991, p. I-00883 3.10.4, 3.10.5, 3.11.3
Zaak C-58/89, *Commissie/Duitsland,* 17 oktober 1991, Jur. 1991, p. I-04983 4.3.3
Zaak C-59/89, *Commissie/Duitsland (TA Luft),* 30 mei 1991, Jur. 1991, p. I-02607 3.8.4
Zaak C-157/89, *Commissie/Italië,* 17 januari 1991, Jur. 1991, p. I-00057 3.10.4
Zaak C-162/89, *Commissie/België,* 13 juni 1990, Jur. 1990, p. I-02391 3.9.5
Zaak C-169/89, *Gourmetterie Van den Burg,* 23 mei 1990, Jur. 1990, p. I-02143 3.10.3
Zaak C-300/89, *Commissie/Raad (titaandioxide),* 11 juni 1991, Jur. 1991, p. I-02867 2.6.1, 2.6.2, 2.6.4, 2.7.7, 3.6.3
Zaak C-13/90, *Commissie/Frankrijk,* 1 oktober 1991, Jur. 1991, p. I-04327 3.8.4
Zaak C-14/90, *Commissie/Frankrijk*, 1 oktober 1991, Jur. 1991, p. I-04331 3.8.4
Zaak C-33/90, *Commissie/Italië*, 13 december 1991, Jur. 1991, p. I-05987 3.9.5, 3.13.9
Zaak C-43/90, *Commissie/Duitsland*, 13 maart 1992, Jur. 1992, p. I-01909 4.3.3
Zaak C-56/90, *Commissie/Verenigd Koninkrijk,* 14 juli 1993, Jur. 1993, p. I-04109 2.3.3, 2.7.1, 2.7.4
Zaak C-64/90, *Commissie/Frankrijk,* 1 oktober 1991, Jur. 1991, p. I-04335 3.8.4
Zaak C-355/90, *Commissie/Spanje,* 2 augustus 1993, Jur. 1993, p. I-04221 3.10.4, 3.10.5
Zaak C-45/91, *Commissie/Griekenland,* 7 april 1992, Jur. 1992, p. I-02509 3.9.5, 3.13.9
Zaak C-396/92, *Bund Naturschutz in Bayern*, 9 augustus 1994, Jur. 1994, p. I-03717 3.3.5
Zaak C-405/92, *Mondiet/Islais,* 24 november 1993, Jur. 1993, p. I-06133 2.6.3
Zaak C-422/92, *Commissie/Duitsland,* 10 mei 1995, Jur. 1995, p. I-01097 4.3.3
Zaak C-431/92, *Commissie/Duitsland (Großkrotzenburg),* 11 augustus 1995, Jur. 1995, p. I-02189 3.3.5
Zaak C-435/92, *ASPAS,* 19 januari 1994, Jur. 1994, p. I-00067 3.10.4
Zaak C-118/94, *WWF e.a./Regione Veneto,* 7 maart 1996, Jur. 1996, p. I-01223 3.10.5
Zaak C-133/94, *Commissie/België*, 2 mei 1996, Jur. 1996, p. I-02323 3.3.5

Zaak C-202/94, *Godefridus van der Feesten*, 8 februari 1996, Jur. 1996, p. I-00355 3.10.5
Zaak C-303/94, *Europees Parlement/Raad,* 18 juni 1996, Jur. 1996, p. I-02943 3.12.1, 3.12.3, 3.12.4, 3.12.5
Gevoegde zaken C-304/94, C-330/94, C-342/94 en C-224/95, *Tombesi e.a.,* 25 juni 1997, Jur. 1997, p. I-03561 3.9.4, 3.9.5
Zaak C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds (*Lappel Bank),* 11 juli 1996, Jur. 1996, p. I-03805 3.10.5, 5.5.2
Zaak C-72/95, *Kraaijeveld,* 24 oktober 1996, Jur. 1996, p. I-05403 3.3.5
Zaak C-262/95, *Commissie/Duitsland*, 7 november 1996, Jur. 1996, p. I-05729 4.3.3
Zaak C-298/95, *Commissie/Duitsland,* 12 december 1996, Jur. 1996, p. I-06747 4.3.3
Zaak C-301/95, *Commissie/Duitsland,* 22 oktober 1998, Jur. 1998, p. I-06135 3.3.5
Zaak C-380/95, *Commissie/Griekenland,* 3 oktober 1996, Jur. 1996, p. I-04837 3.12.4
Zaak C-3/96, *Commissie/Nederland,* 19 mei 1998, Jur. 1998, p. I-03031 2.7.4, 3.10.4, 3.10.5, 4.4.3, 5.5.2
Zaak C-10/96, *VZW Koninklijk Belgisch verbond voor bescherming van de vogels e.a.,* 12 december 1996, Jur. 1996, p. I-06775 3.10.5
Zaak C-81/96, *B&W van Haarlemmerliede en Spaarnwoude,* 18 juni 1998, Jur. 1998, p. I-03923 4.4.3
Zaak C-100/96, *British Agrachemicals Association,* 11 maart 1999, Jur. 1999, p. I-01499 3.12.5
Zaak C-137/96, *Commissie/Duitsland,* 27 november 1997, Jur. 1997, p. I-06749 3.12.4
Zaak C-192/96, *Beside BV,* 25 juni 1998, Jur. 1998, p. I-04029 4.4.3
Zaak C-203/96, *Dusseldorp,* 25 juni 1998, Jur. 1998, p. I-04075 2.2.5, 2.6.6, 4.4.3
Zaak C-214/96, *Commissie/Spanje,* 25 november 1998, Jur. 1998, p. I-07661 3.5.4
Zaak C-285/96, *Commissie/Italië,* 1 oktober 1998, Jur. 1998, p. I-05935 3.5.3, 3.5.4, 3.13.1, 3.13.9
Zaak C-329/96, *Commissie/Griekenland,* 26 juni 1997, Jur. 1997, p. I-03749 3.11.4
Zaak C-392/96, *Commissie/Ierland,* 21 september 1999, Jur. 1999, p. I-05901 3.3.5
Zaak C-71/97, *Commissie/Spanje,* 1 oktober 1998, Jur. 1998, p. I-05991 3.6.4, 3.6.5

Zaak C-83/97, *Commissie/Duitsland,* 11 december 1997, Jur. 1997, p. I-07191 3.11.4
Zaak C-102/97, *Commissie/Duitsland,* 9 september 1997, Jur. 1997, p. I-05051 4.3.3
Zaak C-150/97, *Commissie/Portugal,* 21 januari 1991, Jur. 1991, p. I-00259 3.3.5
Zaak C-166/97, *Commissie/Frankrijk,* 18 maart 1999, Jur. 1999, p. I-01719 3.10.4, 3.11.5
Zaak C-184/97, *Commissie/Duitsland,* 11 november 1999, Jur. 1999, p. I-07837 3.5.4, 4.3.3
Zaak C-195/97, *Commissie/Italië,* 25 september 1999, Jur. 1999, p. I-01169 3.6.4
Zaak C-198/97, *Commissie/Duitsland,* 8 juni 1999, Jur. 1999, p. I-03257 2.3.3, 2.7.1, 4.3.3
Zaak C-207/97, *Commissie/België,* 21 januari 1999, Jur. 1999, p. I-00275 3.5.4
Zaak C-231/97, *Van Rooij,* 29 september 1999, Jur. 1999, p. I-06355, *AB* 2000, 22, m.nt. Backes 3.5.5, 3.5.6
Zaak C-232/97, *Nederhoff,* 29 september 1999, Jur. 1999, p. I-06385, *AB* 2000, 21 en 22, m.nt. ChB en *M&R* 1999, 108 en 109 3.5.5, 4.4.3
Zaak C-293/97, *Standley,* 29 april 1999, Jur. 1999, p. I-02603 3.6.4
Zaak C-384/97, *Commissie/Griekenland,* 25 mei 2000, Jur. 2000, p. I-03823 3.5.3, 3.5.4, 3.13.1, 3.13.9
Zaak C-387/97, *Commissie/Griekenland,* 4 juli 2000, Jur. 2000, p. I-05047 3.9.6
Gevoegde zaken C-418/97 en C-419/97, *ARCO Chemie* en *Vereniging Dorpsbelang Hees/EPON,* 15 juni 2000, Jur. 2000, p. I-04475 3.9.5
Zaak C-435/97, *WWF/Bozen,* 16 september 1999, Jur. 1999, p. I-05613 3.3.5
Zaak C-96/98, *Commissie/Frankrijk,* 25 november 1999, Jur. 1999, p. I-08531 3.10.4, 3.11.4
Zaak C-152/98, *Commissie/Nederland,* 10 mei 2001, Jur. 2001, p. I-03463 3.5.3, 3.5.4, 3.5.5, 3.5.6, 3.13.1, 3.13.9, 4.4.3
Zaak C-261/98, *Commissie/Portugal,* 13 juli 2000, Jur. 2000, p. I-05905 2.7.6, 3.5.4
Zaak C-274/98, *Commissie/Spanje,* 13 april 2000, Jur. 2000, p. I-02823 3.6.4, 3.13.9
Zaak C-306/98, *Monsanto,* 3 mei 2001, Jur. 2001, p. I-03279 3.12.4, 3.12.5
Zaak C-307/98, *Commissie/België,* 25 mei 2000, Jur. 2000, p. I-03933 2.3.3, 2.7.1, 2.7.4

Zaak C-371/98, *First Corporate Shipping/WWF,* 7 november 2000, Jur. 2000, p. I-09235, *AB* 2001, 19 m.nt. ChB 3.11.4, 3.11.5
Zaak C-374/98, *Commissie/Frankrijk,* 7 december 2000, Jur. 2000, p. I-10799, *AB* 2001, 24 m.nt. ChB en *JM* 2001, 43 m.nt. Douma 3.10.4, 3.10.5, 3.11.5
Zaak C-38/99, *Commissie/Frankrijk*, 7 december 2000, Jur. 2000, p. I-10941 3.10.4
Zaak C-67/99, *Commissie/Ierland,* 11 september 2001, Jur. 2001, p. I-05757 3.11.4
Zaak C-69/99, *Commissie/Verenigd Koninkrijk,* 7 december 2000, Jur. 2000, p. I-10979 3.6.3, 3.13.9
Zaak C-71/99, *Commissie/Duitsland,* 11 september 2001, Jur. 2001, p. I-05811 3.11.4, 3.11.5
Zaak C-127/99, *Commissie/Italië,* 8 november 2001, Jur. 2001, p. I-08305 3.6.4,3.13.9
Zaak C-220/99, *Commissie/Frankrijk,* 11 september 2001, Jur. 2001, p. I-05831 3.11.4
Zaak C-292/99, *Commissie/Frankrijk,* 2 mei 2002, Jur. 2002, p. I-04097 2.7.6, 3.9.5, 3.13.9
Zaak C-324/99, *DaimlerChrystler,* 13 december 2001, Jur. 2001, p. I-09897 2.2.5
Zaak C-417/99, *Commissie/Spanje,* 13 september 2001, Jur. 2001, p. I-06015 3.7.4
Zaak C-435/99, *Commissie/Portugal,* 12 december 2000, Jur. 2000, p. I-11179 3.5.4
Zaak C-466/99, *Commissie/Italië*, 24 januari 2002, Jur. 2002, p. I-00851 3.9.5, 3.13.9
Zaak C-474/99, *Commissie/Spanje*, 13 juni 2002, Jur. 2002, p. I-05293 3.3.5
Zaak C-6/00, *ASA Abfall Service,* 27 februari 2002, Jur. 2002, p. I-01961 3.9.4, 3.9.5
Zaak C-9/00, *Palin Granit,* 18 april 2002, Jur. 2002, p. I-03533 3.9.4, 3.9.5
Zaak C-35/00, *Commissie/Verenigd Koninkrijk,* 24 januari 2002, Jur. 2002, p. I-00953 2.7.6, 3.9.5, 3.13.9
Zaak C-65/00, *Commissie/Italië,* 21 februari 2002, Jur. 2002, p. I-01795 3.9.5
Zaak C-103/00, *Commissie/Griekenland,* 30 januari 2002, Jur. 2002, p. I-01147 3.11.5
Zaak C-117/00, *Commissie/Ierland,* 13 juni 2002, Jur. 2002, p. I-05335 3.10.4

Zaak C-161/00, *Commissie/Duitsland,* 14 maart 2002, Jur. 2002, p. I-02753 — 3.6.4, 3.6.5, 3.13.9, 4.3.3
Zaak C-228/00, *Commissie/Duitsland,* 13 februari 2002, Jur. 2003, p. I-01439 — 3.9.5, 4.3.3
Zaak C-230/00, *Commissie/België,* 14 juni 2001, Jur. 2001, p. I-04591 — 3.5.4, 3.9.5
Zaak C-240/00, *Commissie/Finland*, 6 maart 2003, Jur. 2003, p. I-02187 — 3.10.4
Zaak C-258/00, *Commissie/Frankrijk*, 27 juni 2002, Jur. 2002, p. I-05959 — 3.6.4
Zaak C-266/00, *Commissie/Luxemburg,* 8 maart 2001, Jur. 2001, p. I-02073 — 3.6.4, 3.13.9
Zaak C-268/00, *Commissie/Nederland,* 19 maart 2002, Jur. 2002, p. I-02995 — 4.4.3
Zaak C-322/00, *Commissie/Nederland*, 2 oktober 2003, Jur. 2003, p. I-11267, *M&R* 2003, 116, m.nt. HvR; *JM* 2003, 125; *AB* 2004, 38 m.nt. ChB — 3.6.4, 3.6.5, 3.6.6, 3.13.8, 4.4.3, 5.5
Zaak C-376/00, *Commissie/Italië,* 11 december 2001, Jur. 2001, p. I-09849 — 3.9.5
Zaak C-383/00, *Commissie/Duitsland,* 14 mei 2002, Jur. 2002, p. I-04219 — 4.3.3
Zaak C-444/00, *Mayer Parry Recycling,* 19 juni 2003, Jur. 2003, p. I-06163, *JM* 2003, 99 m.nt. Tieman — 3.9.4, 3.9.5
Zaak C-29/01, *Commissie/Spanje,* 7 maart 2002, Jur. 2002, p. I-02503 — 3.4.4
Zaak C-39/01, *Commissie/Verenigd Koninkrijk,* 7 maart 2002, Jur. 2002, p. I-02513 — 3.4.4
Zaak C-47/01, *Commissie/Spanje,* 3 oktober 2002, Jur. 2002, p. I-08231 — 2.7.6
Zaak C-64/01, *Commissie/Griekenland,* 7 maart 2002, Jur. 2002, p. I-02523 — 3.4.4
Zaak C-75/01, *Commissie/Luxemburg,* 13 februari 2003, Jur. 2003, p. I-01585 — 3.11.4
Zaak C-114/01, *AvestaPolarit,* 11 september 2003, Jur. 2003, p. I-08725 — 3.9.4, 3.9.5
Zaak C-116/01, *SITA EcoService,* 3 april 2003, Jur. 2003, p. I-02969 — 3.9.4, 3.9.5, 4.4.3
Zaak C-174/01, *Commissie/Luxemburg,* 5 december 2002, Jur. 2002, p. I-11171 — 2.7.6

Zaak C-202/01, *Commissie/Frankrijk*, 26 november 2002, Jur. 2002, p. I-11019 3.10.4
Zaak C-226/01, *Commissie/Denemarken,* 30 januari 2003, Jur. 2003, p. I-01219 4.2.3
Zaak C-227/01, *Commissie/Spanje,* 16 september 2004, Jur. 2004, p. I-08253 2.3.6, 3.3.5
Zaak C-278/01, *Commissie/Spanje,* 25 november 2003, Jur. 2003, p. I-14141 2.3.3
Zaak C-281/01, *Commissie/Raad (Energy Star),* 12 december 2002, Jur. 2002, p. I-12049 2.6.3
Zaak C-324/01, *Commissie/België*, 5 december 2002, Jur. 2002, p. I-11197 3.11.4
Zaak C-378/01, *Commissie/Italië,* 20 maart 2003, Jur. 2003, p. I-02857 3.10.4, 3.10.5
Zaak C-396/01, *Commissie/Ierland,* 11 maart 2004, Jur. 2004, p. I-02315 3.6.3, 3.6.4, 3.13.9
Zaak C-415/01, *Commissie/België,* 27 februari 2003, Jur. 2003, p. I-02081 3.10.4
Zaak C-463/01, *Commissie/Duitsland*, 14 december 2004, Jur. 2004, p. I-11705 4.3.3
Gevoegde zaken C-53/02 en C-217/02, *Braine-le-Château* en *Tillieut,* 1 april 2004, Jur. 2004, p. I-03251 3.9.5
Zaak C-67/02, *Commissie/Ierland,* 11 september 2003, Jur. 2003, p. I-09019 2.7.6
Zaak C-72/02, *Commissie/Portugal,* 24 juni 2003, Jur. 2003, p. I-06597 3.11.4
Zaak C-87/02, *Commissie/Italië,* 10 juni 2004, Jur. 2004, p. I-05975 3.3.5
Zaak C-103/02, *Commissie/Italië,* 7 oktober 2004, Jur. 2004, p. I-09127 3.9.5
Zaak C-127/02, *Landelijke Vereniging tot behoud van de Waddenzee (Kokkelvisserij),* 7 september 2004, Jur. 2004, p. I-07405 3.3.5, 3.4.5, 3.11.4, 3.11.5, 4.4.3
Zaak C-143/02, *Commissie/Italië,* 20 maart 2003, Jur. 2003, p. I-02877 3.11.4
Zaak C-182/02, *Ligue pur la protection des oiseaux e.a.,* 16 oktober 2003, Jur. 2003, p. I-12105 3.10.5
Zaak C-201/02, *Wells*, 7 januari 2004, Jur. 2004, p. I-00723, *AB* 2004, 150 m.nt. De Moor-Van Vugt, *JB* 2004, 115, m.nt. Peeters, *JM* 2004, 23, m.nt. Douma, *M&R* 2004, 2, nr. 11, m.nt. Jans 3.3.5
Zaak C-209/02, *Commissie/Oostenrijk,* 29 januari 2004, Jur. 2004, p. I-01211 1.4

Zaak C-233/02, *Commissie/Frankrijk,* 24 maart 2004, Jur. 2004, p. I-02759 2.8.3
Zaak C-235/02, *Saetti en Frediani*, 15 januari 2004, Jur. 2004, p. I-01005, *AB* 2004, 273, m.nt. Tieman 2.8.5, 3.4.5, 3.9.5
Zaak C-282/02, *Commissie/Ierland,* 2 juni 2005, Jur. 2005, p. I-04653 3.5.4, 3.5.5, 3.6.5
Zaak C-406/02, *Commissie/België,* 12 februari 2004, Jur. 2004, p. I-01889 3.5.4
Zaak C-416/02, *Commissie/Spanje,* 8 september 2005, Jur. 2005, p. I-07487, *M&R* 2006, 12, m.nt. HvR 3.6.4, 3.6.5, 3.6.6, 3.9.5
Zaak C-457/02, *Niselli,* 11 november 2004, Jur. 2004, p. I-10853 3.9.4, 3.9.5
Zaak C-1/03, *Van de Walle/Texaco,* 7 september 2004, Jur. 2004, p. I-07613 3.9.4, 3.9.5
Zaak C-79/03, *Commissie/Spanje,* 9 december 2004, Jur. 2004, p. I-11619 3.10.5
Zaak C-83/03, *Commissie/Italië*, 2 juni 2005, Jur. 2005, p. I-04747 3.3.5
Zaak C-98/03, *Commissie/Duitsland,* 10 januari 2006, Jur. 2006, p. I-00053 3.11.4, 4.3.3
Zaak C-117/03, *Dragaggi,* 13 januari 2005, Jur. 2005, p. I-00167, *M&R* 2005, 3, nr. 25, m.nt. JV 3.11.4, 3.11.5
Zaak C-121/03, *Commissie/Spanje,*8 september 2005, Jur. 2005, p. I-07569, *M&R* 2006, 12, m.nt. HvR 3.3.5, 3.6.5, 3.6.6
Zaak C-176/03, *Commissie/Raad*, 13 september 2005, Jur. 2005, p. I-07879, *AB* 2005, 435, m.nt. AdMvV 1.5, 2.7.9
Zaak C-178/03, *Commissie/Europees Parlement en Raad,* 10 januari 2006, Jur. 2006, p. I-00107 2.6.4
Zaak C-221/03, *Commissie/België,* 22 september 2005, Jur. 2005, p. I-08307 3.6.4, 3.13.9
Gevoegde zaken C-281/03 en C-282/03, *Cindu Chemicals,* 15 september 2005, Jur. 2005, p. I-08069, *M&R* 2006, nr. 13, m.nt. Janssen en Vogelezang-Stoute 4.4.5
Zaak C-320/03, *Commissie/Oostenrijk,* 15 november 2005, Jur. 2005, p. I-09871 2.2.5, 3.7.4
Zaak C-344/03, *Commissie/Finland,* 15 december 2005, Jur. 2005, p. I-11033 3.10.5
Zaak C-6/04, *Commissie/Verenigd Koninkrijk,* 20 oktober 2005, Jur. 2005, p. I-09017 3.11.4, 3.11.5
Zaak C-9/04, *Geharo,* 6 oktober 2005, Jur. 2005, p. I-08525 4.4.3, 4.4.5, 5.4

Zaak C-26/04, *Commissie/Spanje,* 15 december 2005, Jur. 2005, p. I-11059 2.7.4
Zaak C-78/04, *Commissie/Oostenrijk,* n.n.g 3.4.4
Zaak C-135/04, *Commissie/Spanje*, 9 juni 2005, Jur. 2005, p. I-05261 3.10.5
Zaak C-139/04, *Commissie/Italië,* 12 januari 2006, Jur. 2006, p. I-00005 3.7.4
Zaak C-209/04, *Commissie/Oostenrijk,* 23 maart 2006, Jur. 2006, p. I-02755 3.11.4, 3.11.5
Zaak C-316/04, *Stichting Zuid-Hollandse milieufederatie,* 10 november 2005, Jur. 2005, p. I-09759 3.12.4, 4.4.3
Zaak T-374/04, *Duitsland/Commissie*, 7 november 2007, Jur. 2007, p. II-04431, *AB* 2008, 133 (m.nt. ChB) 2.8.5
Zaak C-486/04, *Commissie/Italië,* 23 november 2006, Jur. 2006, p. I-11025, *M&R* 2007, 49, m.nt. NB 3.3.6, 3.4.5, 3.9.5, 3.11.5, 3.12.3
Zaak C-518/04, *Commissie/Griekenland,* 16 maart 2006, Jur. 2006, p. I-00042 1.5
Zaak C-138/05, *Stichting Zuid-Hollandse milieufederatie,* 14 september 2006, Jur. 2006, p. I-08339 3.12.4, 4.4.3
Zaak C-174/05, *Stichting Zuid-Hollandse milieufederatie,* 9 maart 2006, Jur. 2006, p. I-02443 3.12.4, 4.4.3
Zaak C-183/05, *Commissie/Ierland,* 11 januari 2007, Jur. 2007, p. I-00137 3.11.5
Zaak C-191/05, *Commissie/Portugal,* 13 juli 2006, Jur. 2006, p. I-06853 3.10.4, 3.11.5
Zaak C-244/05, *Bund Naturschutz in Bayern,* 14 september 2006, Jur. 2006, p. I-08445, *M&R* 2007, 4, nr. 38, m.nt. JV 3.11.4, 3.11.5
Zaak C-252/05, *Thames Water Utilities,* 10 mei 2007, Jur. 2007, p. I-03883 2.5, 3.9.4, 3.9.5, 5.4
Zaak C-259/05, *Omni Metal Service,* 21 juni 2007, Jur. 2007, p. I-04945 4.4.3
Zaak C-342/05, *Commissie/Finland,* 14 juni 2007, Jur. 2007, p. I-04713, *AB* 2007, 318, m.nt. ChB 2.8.5, 3.11.5, 3.13.4
Zaak C-440/05, *Commissie/Raad*, 23 oktober 2007, Jur. 2007, p. I-09097, *AB* 2008, 47, m.nt. AdMvV 1.5, 2.7.9
Zaak T-182/06, *Nederland/Commissie,* 27 juni 2007, Jur. 2007, p. II-01983 2.2.5, 3.7.4, 3.8.5
Zaak C-201/06, *Commissie/Frankrijk,* 21 februari 2008, Jur. 2008, p. I-00735 3.12.4
Zaak C-142/07, *Ecologistas,* 25 juli 2008, Jur. 2008, p. I-06097 3.3.5

Zaak C-193/07 R, *Commissie/Polen,* n.n.g 3.11.5
Zaak C-237/07, *Dieter Janecek/Freistaat Bayern,* 25 juli 2008, Jur. 2008, p. I-06221 3.7.4, 3.8.5, 4.2.5
Zaak C-263/07, *Commissie/Luxemburg,* 29 november 2007, Jur. 2007, p. I-00180 3.4.4
Zaak C-271/07*, Commissie/België,* 20 mei 2008, Jur. 2008, p. I-00078 3.4.4
Zaak C-381/07, *Association nationale pour la protection des eaux et rivières – TOS,* 6 november 2008, Jur. 2008, p. I-08281, *M&R* 2009, 63 m.nt. HR 2.7.8, 3.5.3, 3.5.4
Zaak C-405/07 P, *Nederland/Commissie,* 6 november 2008, Jur. 2008, p. I-08301 2.2.5, 3.7.4, 3.8.5
Zaak C-76/08 R, *Commissie/Malta,* 24 april 2008, Jur. 2008, p. I-00064 3.11.5
Zaak C-255/08, *Commissie/Nederland,* 15 oktober 2009 3.3.5, 4.4.3
Gevoegde zaken C-165/09, C-166/09 en C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu* 3.8.5, 3.13.5

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
ABRvS 16 juni 1995, nrs. E10.95.0003 t/m E.10.95.0004, *Rawb* 1995, m.nt. M.A.A.Soppe, *M&R* 1995, 9, nr. 93, m.nt. B.M. Veltkamp, *AB* 1995, 384, m.nt. Van Hall 3.3.5
ABRvS 27 april 2000, LJN AA6571, *M&R* 2000, 74 2.3.6
ABRvS 15 mei 2002, *AB* 2002, 427, m.nt. M.P. Jongema 3.3.5
ABRvS 4 september 2002, *AB* 2002, 426, m.nt. M.A.A. Soppe 3.3.5
ABRvS 13 november 2002 (twee uitspraken), *AB* 2003, 26 en 27, m.nt. MPJ 3.4.5
ABRvS 19 februari 2003, *AB* 2003, 129, m.nt. JV 3.4.5
ABRvS 7 april 2004, *AB* 2004, 460, m.nt. MPJ 3.4.5
ABRvS 22 maart 2006 (*Linderveld*), *JM* 2006, 50, m.nt. Pieters 3.3.5
ABRvS 3 mei 2006, *AB* 2006, 254, m.nt. MPJ 3.4.5
ABRvS 23 februari 2007, *AB* 2007, 183, m.nt. R.J.G.M.W. 3.11.5

Bundesverfassungsgericht
BVerfG 30 juni 2009, zaken 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09 4.3.1

Oberverwaltungsgericht
OVG Schleswig 12 maart 2009, NuR 2009, p. 498 e.v., vooral p. 500 4.3.4
OVG Munster 27 maart 2009, zaak C-115/09, NuR 2009, p. 369 e.v. 4.3.4

Curriculum vitae

Barbara Alette Beijen werd op 10 juni 1981 geboren te Leiderdorp en is opgegroeid in Leiden. In 1998 behaalde zij haar VWO-diploma aan het Stedelijk Gymnasium Leiden. In datzelfde jaar begon zij aan een studie Nederlands recht aan de Universiteit Utrecht. Zij heeft een semester gestudeerd aan de Université de Toulouse 1. In januari 2004 is zij cum laude afgestudeerd in de richtingen Staats- en Bestuursrecht en Europees recht. Na haar afstuderen heeft ze een jaar gewerkt als juridisch adviseur op het Ministerie van Buitenlandse Zaken, bij de Directie Juridische Zaken, afdeling Europees recht. Vervolgens is zij in 2005 als assistent in opleiding aan de Universiteit Utrecht begonnen aan haar promotieonderzoek bij de afdeling staats- en bestuursrecht. Sinds 2009 is zij werkzaam als universitair docent bij dezelfde afdeling.