

Vergaderjaar 2005–2006

**30 690**

**Natuurbeleid; een onnodig groeiend ongenoegen**

**Nr. 2**

## **INITIATIEFNOTA**

### **Inleiding**

Regelmatig worden projecten van overheidswege stilgelegd of geannuleerd met een beroep op de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR): sommige burgers mogen geen schuur meer bouwen omdat die een effect zou kunnen hebben op een natuurgebied in de buurt; boeren mogen niet uitbreiden omdat niet duidelijk is hoe nitraatdepositie in elkaar steekt; zelfs natuurontwikkelingsprojecten worden soms gehinderd, omdat de status quo heilig wordt verklaard.

Laat een ding duidelijk zijn: niet alle projecten kunnen, soms is er sprake van aantoonbare natuurschade. De VHR-gebieden zijn de Rembrandts en de Vermeers van onze natuur, maar de Europese Commissie heeft nooit beoogd om menselijke invloeden uit die gebieden te weren. Integendeel. In de mooiste natuurparken van Europa, zoals het Reuzengebergte, liggen zelfs hele dorpen middenin het gebied! Wij maken ons daarom zorgen om de gevallen waarin burgers en ondernemers worden gefrustreerd, als zouden zij niet in de buurt van een natuurgebied mogen komen, terwijl dit geen redelijk natuurdoel dient. Dat was niet de bedoeling van ons natuurbeleid. Daar is de natuur niet bij gebaat. Dat is niet aan mensen uit te leggen.

Steeds weer blijkt dat andere landen anders omgaan met de Europese richtlijnen dan Nederland, dat wij een «kop op de richtlijnen» hebben gezet.

Het probleem zit dan ook niet zozeer in de richtlijnen zelf, maar veeleer in onze manier van implementeren, in onze interpretatie. Zo bevat de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nb-wet) inderdaad enkele koppen op de richtlijnen en zijn begrippen omslachtiger en «zwaarder» dan nodig geïmplementeerd. Ook bestaan er, jaren na het van kracht worden van de richtlijnen, nog steeds onduidelijkheden over wat nu wel en niet mag of moet. Voor de uitvoering van kleine en grote projecten en voor het beheer van natuurgebieden, brengt dit niet alleen te voorziene administratieve lasten en kosten voor maatregelen mee, maar ook per definitie onbekende juridische en financiële risico's. Belangrijker nog, wederom, is dat de natuur hier niet eens bij gebaat is.

*Als we de hand nu in eigen boezem steken en stellen dat er zaken zijn misgelopen bij de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn, dan moeten we daar ook consequenties aan verbinden. Daarom doen we een reeks aanbevelingen die volgens ons tot verbeteringen van de Nederlandse, en op langere termijn van de Europese natuurwetgeving leiden.*

## **Aanbevelingen**

### **1. Het eigenstandige vergunningstelsel wordt uit de Natuurbeschermingswet 1998 geschrapt.**

Per abuis is het eigenstandige vergunningstelsel in de Nb-wet ontstaan door amendementen van het parlement, die slechts de bedoeling hadden om de provinciale capaciteiten aan te spreken en gemeenten niet te overvragen met de habitattoets. In het oorspronkelijke wetsvoorstel van de minister was dit eigenstandige vergunningstelsel niet opgenomen. Het is weliswaar de bedoeling dat de natuurtoets en de Nb-vergunning opgaan in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), maar dat kan nog enige jaren duren. Van groot belang is dat er op korte termijn een wetswijziging komt waarbij het volgende geregeld wordt:

De natuurtoets vindt na schrappen van het eigenstandige vergunningstelsel plaats in het kader van andere vergunningen, tracébesluiten op grond van de Tracéwet, e.d. Dit geldt zowel bij de eerste vergunning als bij wijzigingen daarvan of bij revisievergunningen, uiteraard voor zover die relevant zijn met het oog op de natuur. Voor zover GS geen bevoegd gezag zijn voor die andere vergunning, geven zij een verklaring van geen bedenkingen af, gericht op de natuurwaarden. Deze rol van GS en de bij de provincies inmiddels al een beetje opgebouwde en nog verder op te bouwen capaciteit en kennis kunnen langs die weg ingezet blijven worden.

### **2. Maak het beheerplan meer effectief, sturend en bindend dan het nu is.**

Activiteiten zonder «andere vergunningen», resp. het bestaande gebruik, worden wat betreft de natuurbescherming geregeld in de *beheerplannen*. Deze plannen voorzien in de gewenste gebiedsgerichte aanpak van het probleem. Door deze opzet wordt de aandacht in het beheerplan gericht op het gebruik (dat mogelijke problemen met het halen van de instandhoudingsdoelstelling kan veroorzaken) in plaats van op het toetsen van het gebruik. Dit bevordert een doelgerichte en kosteneffectieve aanpak, en sluit ook beter aan bij de richtlijn die de lidstaten wel verplicht «passende maatregelen» te nemen maar niet verplicht tot een consequente en mogelijk frequente toetsing van bestaand gebruik.

### **3. Schrap het vergunningsvereiste voor niet-significante verstoringen of verslechtingen.**

Voor nieuwe plannen en projecten moet volgens de Habitatrichtlijn (art. 6, lid 3) alleen bij significante gevolgen voor een VHR-gebied een passende beoordeling worden gemaakt. Op grond van de Nb-wet is een vergunning nodig voor een project of handeling ook als de verstoring of verslechtering **niet** significant is. Dit is zwaarder dan wat de richtlijn eist. Dit is een kop die eraf zou moeten.

### **4. Overweeg introductie van clausules in relevante nationale natuurwetgeving, ter ondersteuning van het evenredigheidsbeginsel.**

In Duitsland zijn goede ervaringen met enkele rechtsbeginselen, die de kwaliteit van geïmplementeerd Europees beleid ten goede komen.<sup>1</sup> In de Bundesnaturschutzgesetz art. 62 is de algemene *hardheidsclausule* neergelegd, die voor soortenbescherming en voor gebiedsbescherming geldt.

<sup>1</sup> Kuindersma, W., F. H. Kistenkas & R. C. van Apeldoorn (2004), De transformatie van Nederlands natuurbeleid door Europees recht, Wageningen: Natuurplanbureau studie nr. 8.

Daarmee worden uitzonderingen gemaakt op de beschermingsbepalingen ter voorkoming van onbedoelde onbillijkheden («Härtefälle»).

In artikel 43 van dezelfde wet komt de landbouwclausule nog daarbij, die voor land-, tuin- en bosbouw stelt dat soortenbescherming niet geldt als de soorten niet opzettelijk («absichtlich») worden verstoord.

Om het evenredigheidsbeginsel uit de Algemene wet bestuursrecht (artikel 3:4, tweede lid) toepasbaarder te maken voor de uitvoering van de VHR, kunnen bijvoorbeeld soortgelijke beginselen als de hardheids- en landbouwclausule in relevante Nederlandse wetgeving worden opgenomen.

#### **5. Definieer als wetgever het begrip significant in de Natuurbeschermingswet.**

Vul voorts als wetgever in interpreterende beleidsregels net als in Duitsland vage begrippen uit de VHR nader in, om zo meer duidelijkheid te creëren voor de uitvoeringspraktijk en onbedoelde belemmeringen op te heffen. Bij de discussie over kokkelvisserij in de Waddenzee heeft dit gebrek aan houvast, voornamelijk met betrekking tot het begrip significant, tot een zee van rapporten geleid.

De onduidelijkheid over het begrip significant is ongewenst, dat behoeft geen verdere uitleg. Het overlaten daarvan aan de rechter past evenmin in het Nederlandse rechtsbeginsel van codificatie (art. 107 Grondwet). De definitie van significant kan bijvoorbeeld uit een andere Europese richtlijn worden afgeleid. De Europese Commissie verwijst voor de uitleg van bepaalde begrippen immers wel vaker naar andere richtlijnen. In de handleiding over de bepalingen van artikel 6 Habitatrichtlijn verwijst men bijvoorbeeld naar richtlijn 85/337/EEG voor de definitie van een «project» (p. 32). Significant kan zo worden gedefinieerd als «een effect, groter dan natuurlijke schommelingen», wat in de richtlijn «betreffende milieu-aansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade» (2004/35/EG, p. 66) wordt gehanteerd.

#### **6. Beperk het habitatregime in de Natuurbeschermingswet én de Flora- en Faunawet tot de soorten die vanwege Europese wetgeving daaronder moeten worden gebracht.**

De Flora- en Faunawet legt een onnodig zwaar beschermingsregime op teveel soorten, terwijl hiertoe geen Europese verplichting bestaat. Ten onrechte schaaft deze wet diersoorten onder het «zware» habitatregime, die niet van Europese zijde als beschermd zijn aangemerkt. Deze misstap dient te worden hersteld.<sup>1</sup>

Hiermee verband houdend: De bescherming van leefgebieden van soorten uit Annex IV van de Habitatrichtlijn (in Nederland zo'n 66 plant- en diersoorten) buiten de VHR-gebieden (Speciale Beschermingszones) is strikt, en verstoring mag alleen om dwingende redenen van groot openbaar belang. Duitsland heeft openlijk gesteld dat dit onderdeel van de Habitatrichtlijn te ver gaat, en niet voldoet aan het principe van subsidiariteit.<sup>1</sup> In het kielzog van dit buurland, dient Nederland dit onderdeel vrijer te interpreteren, zodat de habitattoets niet geldt voor soorten buiten Natura 2000 (het netwerk van VHR-gebieden), waardoor veel uitvoeringsproblemen tot het verleden zullen behoren. Ook de soortenbeschermingsparagraaf in de Vogelrichtlijn dient onder deze nieuwe benadering te worden geherinterpreteerd. Oorspronkelijke (pre-VHR) Nederlandse beschermingsbepalingen zijn afdoende.

<sup>1</sup> SER, Commissie Duurzame Ontwikkeling (2006), Nederland en de EU-milieurichtlijnen, Den Haag. Tevens: Kuindersma, W., F. H. Kistenkas & R. C. van Apeldoorn (2004), De transformatie van Nederlands natuurbeleid door Europees recht, Wageningen: Natuurplanbureau studie nr. 8.

**7. Maak ervaringen uit eerdere Nb-vergunningsprocedures (incl. jurisprudentie) breed beschikbaar via het Natuurloket in een landelijk en openbaar toegankelijke database. Dit geldt ook voor een overzicht van beschermingsregimes, en van de geografische verspreiding van soorten.**

Daarnaast kan het delen van expertise en jurisprudentie door middel van het Natuurloket een geschikt hulpmiddel zijn bij de beoordeling van nieuwe plannen of projecten. Het is gewenst dat de minister meer initiatief gaat nemen door een handleiding met o.m. praktijkvoorbeelden op te stellen en bij te houden, ook digitaal. Er zijn immers ondanks de veel te late uitwerking van veel kernbegrippen inmiddels al wel veel vergunningen afgegeven rond VHR-gebieden.

Ook de leefgebiedenbenadering dient uitgewerkt te worden in de vorm van beschikbaarstelling van gegevens over geografische verspreiding door het Natuurloket. Het zou voorts goed zijn als bij het Natuurloket ook digitaal informatie beschikbaar is over de beschermingsregimes die voor elk diersoort gelden, vanwege de hoge mate van complexiteit van Flora- en Faunawetgeving. Een beter, doeltreffender en doelmatiger werkend Natuurloket is voordelig voor ieder die met de natuurbeschermingsregelingen te maken heeft.

**8. Voeg een artikel toe aan de Natuurbeschermingswet 1998 waarin gronden met een tijdelijke natuurbestemming worden ontheven van alle natuurbeschermende bepalingen.**

Jaarlijks ligt circa 38 000 hectare grond in Nederland braak.<sup>1</sup> Het zich laten ontwikkelen van de natuur op die gronden brengt risico's voor de boer of projectontwikkelaar met zich mee, omdat de kans groot is dat er zich na verloop van tijd zeldzame soorten (vaak pionierssoorten) zullen vestigen. Een zogenaamde ex-ante ontheffing dient om te voorkomen dat de grondeigenaar de vestiging van die soorten uit voorzorg onmogelijk maakt met de gifspuit of anderszins. Er bestaat vergelijkbare problematiek op boerenbedrijven met een gedeeltelijk agrarisch natuurbeheer. Een (soms met subsidie verkregen) bloemrijke akkerrand of houtwal zorgt voor externe werking waardoor de reguliere bedrijfsprocessen worden belemmerd. Dergelijke ervaringen ontmoedigen vanzelfsprekend twijfelende boeren om ook natuur te gaan beheren of ontwikkelen op hun bedrijf.

**9. Bevorder dat in Euregio-verband een protocol voor grensoverschrijdende natuurcompensatie wordt opgesteld.**

Op de praktische uitwerking van het Europese karakter van het netwerk van gebieden, Natura 2000, valt het een en ander af te dingen: ter compensatie van een kleiner leefgebied van Limburgse korenwolves wilde de gemeente Heerlen bijvoorbeeld een leefgebied in Duitsland inzetten. De Directie Zuid van het ministerie van LNV stak echter een stokje voor dit plan, omdat dat niet zou mogen volgens Nederlandse natuurwetgeving, en omdat door het ontbreken van een verdrag met Duitsland compensatie daar juridisch niet mogelijk was<sup>2</sup>. Zelfs wanneer LNV in dit geval gelijk had, dan geeft dat slechts aan dat de opzet van Natura 2000 op een belangrijk punt niet slaagt: dat de korenwolf in de grotere regio niet zeldzaam is, maar in het Nederlandse deel van het verspreidingsgebied wel, blijkt dan immers geen criterium te zijn voor natuurbehoudmaatregelen. Dit is overigens in tegenspraak met het feit dat de Europese Commissie een groot voorstander is van grensoverschrijdende compensatie. Dat is voor zover in Brussel bekend echter nog nooit voorgekomen, maar uiteraard gaat het de Commissie uiteindelijk om de Europese schaal.

<sup>1</sup> Doen en laten, natuurwetgeving in de praktijk, (2006), Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, nummer 2.

<sup>2</sup> Van der Zouwen, M. en J. P. M. van Tatenhove (2002). Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland. Wageningen: Natuurplanbureau studie nr. 1.

## **10. Bevorder het gebruik van saldering bij de beoordeling van projecten.**

Bevorder de saldering van positieve en negatieve effecten («mitigatie») van effecten en creëer zo ruimte voor win-win situaties, om zowel duurzame economische ontwikkeling als natuurontwikkeling in of rond Vogel- en Habitatrichtlijnen mogelijk te maken. Bij de beoordeling van plannen of projecten moet rekening worden gehouden met cumulatieve effecten. Dat houdt ook in dat licht schadelijke ingrepen moeten worden beoordeeld in combinatie met ingrepen die een positief effect hebben. Voor de Ecologische Hoofdstructuur geldt die saldobenadering overigens al.<sup>1</sup>

## **11. Hanteer bij het opstellen van instandhoudingsdoelstellingen een ecosysteemgerichte en dus dynamische benadering.**

De benaderingswijze van instandhoudingsdoelstellingen is momenteel te kwantitatief en daardoor te beperkt. Dat blijkt ook uit het gepubliceerde doelendocument. Het wetenschappelijk discours heeft de voorbije decennia geleerd dat we moeten denken in termen van ecosystemen en natuurlijke successie, in plaats van individuele soorten. Omdat de lokale instandhoudingsdoelstellingen momenteel nog onderwerp van discussie zijn, nemen adviesbureaus de ruimte om bijvoorbeeld verschillende normen voor significantie te hanteren, van 1 tot 5 procent beïnvloeding of meer kwalitatieve uitspraken. De invloed van externe ontwikkelingen dient voortaan op ecosysteemniveau te worden beoordeeld, niet vanuit een beperkt aantal soorten. Het RIKZ en Royal Haskoning spreken in dit kader van «dynamische» instandhoudingsdoelstellingen. Met betrekking tot de Flora- en Faunawet leek de Minister van LNV met de «leefgebiedenbenadering» deze benadering te omarmen, maar in de beantwoording van feitelijke vragen n.a.v. de evaluatie van het IBO-rapport over de Vogel- en Habitatrichtlijn, wordt helaas weer onverkort vastgehouden aan een aanpak waarin, met enige kanttekeningen, uiteindelijk het tellen van exemplaren van een soort centraal staat.<sup>2</sup>

## **12. Nader onderzoek naar de Habitatrichtlijn moet een schifting opleveren van natuurbeleid dat een grensoverschrijdende component kent of minimumnormen stelt, en beleid waarvoor die onderbouwing ontbreekt, en wat dus nationaal zou moeten worden geregeld. Dit onderzoek van de regering dient als basis voor de inzet in Europa. De Kamer wordt ruim voordat dit onderzoek als inbreng voor de evaluatie bij de Europese Commissie wordt ingediend, van de onderzoeksresultaten op de hoogte gesteld.**

De rechtsgrondslag van Europees natuurbeschermingsbeleid (art. 175 EG-verdrag) is bijzonder smal. Alleen wanneer er vrees bestaat voor concurrentievervalsing, of wanneer sprake is van grensoverschrijdende problematiek, is Europees beleid gerechtvaardigd. Met het oog op het eerste punt zijn minimumnormen op milieugebied noodzakelijk. Het tweede punt rechtvaardigt een breder Europees natuurbeleid.

Het probleem is dat de Habitatrichtlijn niet alleen minimumnormen geeft, maar dat er ook verdergaande eisen worden gesteld voor niet-bedreigde plant- en diersoorten. Dat zou gerechtvaardigd zijn, ware het niet dat in 90% van de gevallen er geen grensoverschrijdend aspect is aan uitvoering van het geïmplementeerde Europese beleid (voor de Vogelrichtlijn ligt dit anders). En als er een keer grensoverschrijdende aspecten aan de orde zijn, dan houdt het denken op aan de grens (zie aanbeveling 9). Tot slot is het fysieke Europese netwerk van natuurgebieden, Natura 2000, niet gerealiseerd: de beschermde gebieden, zogenaamde Speciale Beschermingszones (SBZ's) sluiten nauwelijks over de grens op elkaar aan.

<sup>1</sup> Kamerstuk 29 435, nr. 171.

<sup>2</sup> Kamerstukken 26 407, nr. 23, respectievelijk 29 043, nr. 2.

Waar is dan nog de winst van Brussel in het natuurbeleid? Hoge eisen, ook voor andere landen? Als Nederland zichzelf strengere normen wil opleggen, kan dat ook zonder Brussel. Verder is het in eerste instantie aan landen zelf om te bepalen hoe ze met hun natuur willen omgaan. De Vogelrichtlijn was uit Europees gezichtspunt logisch, omdat daar sprake is van grensoverschrijdende problematiek, maar delen van de Habitatrichtlijn bieden te weinig meerwaarde (zoals Annex IV, waarin soorten niet alleen worden beschermd in Speciale Beschermingszones, maar overall).

Bij de evaluatie van de Habitatrichtlijn dient de regering ervoor te ijveren om alle aspecten die niets van doen hebben met minimumnormen of grensoverschrijdende problematiek geschrapt worden. Dat geeft vervolgens meer vrijheid bij noodzakelijke wijzigingen in de Natuurbeschermingswet 1998 en Flora- en faunawet.

### **13. Bij de evaluatie van de Habitatrichtlijn ijvert de regering voor opname van nieuwe inzichten op natuurbeschermingsgebied.**

Sinds de introductie van Habitatrichtlijn zijn er veel nieuwe (wetenschappelijke) inzichten opgedaan op het gebied van natuurbescherming. Om up-to-date te blijven moet daarom in de richtlijn meer aandacht geschonken worden aan gebiedsgerichte bescherming in plaats van soortgerichte bescherming, van natuurontwikkeling (die ook «onpartijdig» de kans biedt aan nieuwe soorten, en waarbij andere soorten kunnen verdwijnen) als aanvulling op natuurbehoud, en van multifunctioneel ruimtegebruik met meer ruimte voor onder meer houtoogst en recreatie naast natuurbeheer.

### **14. Het Kokkelvisserij-arrest<sup>1</sup> «geeft een vrij strenge uitleg aan artikel 6 (van de Habitatrichtlijn)», «strenger dan voorheen in de Nederlandse praktijk gebruikelijk was», aldus de analyse van de jurisprudentie door minister Veerman bij zijn brief aan de Kamer van 1 september<sup>2</sup>. Ontneem bij de evaluatie in 2007 aan dit arrest de wettelijke grondslag, omdat het vooral deze uitleg is, die voor veel uitvoeringsproblemen zorgt.**

Artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn geeft aan dat een passende beoordeling moet worden gemaakt van plannen of projecten die significante gevolgen voor een gebied kunnen hebben. Deze formulering lijkt aan te sluiten bij het breed gedragen voorzorgsbeginsel. De vigerende interpretatie (na het Kokkelvisserij-arrest) van die formulering is echter bijzonder streng, omdat nu voor elk plan of project de zekerheid moet worden gegeven dat het geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. Daardoor lijken alle plannen of projecten significante gevolgen te kunnen hebben. Van het verbouwen van een tuinschuur in de omgeving van een Natura 2000 gebied wordt ook gezegd dat die negatieve gevolgen kan hebben. Wanneer dit ertoe leidt, en daar lijkt het op, dat elk plan of project aan een passende beoordeling moet worden onderworpen, dan ontstaan disproportionele administratieve lasten en onzekerheid bij initiatiefnemers tegenover minimale milieuwinst. Stagnatie en een cultuur van angst zijn het gevolg. Bovendien waren zelfs ambtenaren van de Europese Commissie, de opstellers van de richtlijn, hogelijk verbaasd over het Kokkelvisserij-arrest. Er werd gezegd dat de richtlijn zó niet bedoeld was.

Om de wettelijke grondslag aan dit arrest te ontnemen, kan worden gedacht aan het verwijderen van het woord «kan», uit «elk plan of project dat (...) significante gevolgen kan hebben».

### **15. Verbeter de controle op de comitologie.**

Het werk van de comités in de comitologie onttrekt zich momenteel aan de politieke controle, waardoor het parlement zijn controlerende taak onvoldoende kan uitvoeren. Door in deze fase van het wetgevingstraject

<sup>1</sup> HvJEG 7 september 2004, zaak C-127/02 (Landelijke Vereniging tot behoud van de Waddenzee).

<sup>2</sup> Kamerstuk 30 192, nr. 2.

reeds alert te zijn, kan ook de invloed op Europese wetgeving worden vergroot.

**16. Vraag de verschillende planbureaus om een second-opinion bij Groenboeken, Witboeken en ontwerpwetgeving met een potentieel grote invloed op Nederland.**

Hierdoor neemt het aantal verrassingen zoals we die bij de Habitat-richtlijn, maar ook bijvoorbeeld bij de Kaderrichtlijn Water hebben gehad af.

**17. Creëer een permanent interdepartementaal overleg voor de voorbereiding, uitwerking en uitvoering van Europese richtlijnen, bijvoorbeeld onder leiding van het in coördinatie ervaren departement van Algemene Zaken.**

Departementen zouden niet in hun eentje moeten nadenken over de consequenties van Europees beleid, zoals het DG Milieu binnen het ministerie van VROM dat in geval van de Luchtkwaliteitsrichtlijn lijkt te hebben gedaan. Daardoor heeft bijvoorbeeld EZ niet of te laat door wat de gevolgen van de richtlijn zijn, zoals ook in geval van de VHR. Het op regelmatige basis en gestructureerd samenkomen van ambtenaren van de diverse departementen kan bijdragen aan een evenwichtige omzetting van richtlijnen in nationale wetgeving. De VHR stellen expliciet dat er een balans moet zijn tussen maatschappelijke, economische en ecologische belangen, maar die balans komt er kennelijk niet wanneer richtlijnen op de huidige manier met een beperkt blikveld worden geïmplementeerd.

Interdepartementale gremia, zoals het ICER (Interdepartementaal Coördinatieoverleg Europese richtlijnen) helpen nog onvoldoende. BuZa coördineert nu zaken tussen Nederland en de EU. Voor zover deze taak zou weggaan bij BuZa, zou dat een verschuiving kunnen betekenen van een diplomatieke, op compromissen gerichte benadering naar een meer inhoudelijke benadering met meer oog voor de Nederlandse situatie en belangen.

**18. Voorkom of repareer vaag geformuleerde richtlijnen en ongedefinieerde begrippen.**

Bovengenoemd interdepartementaal overleg dient verder alert te zijn op vaag geformuleerde richtlijnen en ongedefinieerde begrippen. Het parlement moet dit in de toegezonden fiches kunnen teruglezen. Indien men er niet in slaagt om in de richtlijnen die begrippen helderder te (laten) formuleren, dan dient de Nederlandse wetgever de geboden ruimte aan te grijpen om alsnog een strikte invulling te geven aan vage begrippen. Een richtlijn biedt die ruimte overigens per definitie, omdat het kaderwetgeving is. Momenteel kan niemand bijvoorbeeld uitleggen wat «community interest» eigenlijk inhoudt, hoewel die term in een aantal richtlijnen voorkomt. Er blijkt een arsenaal aan dergelijke termen te bestaan waaruit geput wordt als men er in de onderhandeling niet uitkomt. In geval van de Habitatrichtlijn zien we dit terug in het gebruik van de term «significant». Voorlopig duurt de discussie over de interpretatie van «significant» voort, vooral op basis van zich ontwikkelende jurisprudentie.

**19. Neem als wetgever de ruimte om te implementeren en te interpreteren naar de geest van de richtlijn.**

Geef bij de implementatie van Europese richtlijnen meer aandacht aan de intentie ervan en minder aan een vermeende «juiste implementatie». In overleg en onderhandeling met de Europese Commissie kan veel. Enige creativiteit en lef bij de uitleg van EU-begrippen is soms nodig en zou wel eens meer dan tot nu toe gebruikelijk toegepast kunnen worden. Dat moet wel per geval afgewogen worden tegen het risico dat de EU-rechter, al

dan niet op verzoek van een nationale rechter, een voor Nederland minder gunstige uitleg van een EG-richtlijn geeft, welke uitspraak bepalend is.

Nederland moet een voortrekkersrol op zich nemen in een verstandige uitvoering van milieubeleid, zoals bij het mogelijk verplicht stellen van roetfilters, terwijl de Europese Commissie daar nog niet aan toe is. Zodoende wordt de Commissie «verplicht» om de praktische vertaling (c.q. onwerkbaarheid) van haar beleid onder ogen te zien, waardoor beleid de praktijk volgt, in plaats van alleen andersom.

In elk geval moeten zowel de departementen als het parlement bij implementatie van EG-regels voorkomen dat strenger wordt geïmplementeerd dan strikt noodzakelijk.

### **Financiën**

Het is niet mogelijk om de financiële consequenties van alle aanbevelingen in kaart te brengen. In het algemeen wordt aangestuurd op lastenvermindering door een vereenvoudiging van vergunningen en een rationalisering van onderzoeksvereisten.

Voor wat betreft de aanbevelingen die ingaan op de omgang met «Brussel» ligt het in de lijn der verwachting dat genoemde prioriteiten kunnen worden opgevangen binnen de bestaande departementale en parlementaire capaciteiten.