

Vergaderjaar 2008–2009

21 109

Uitvoering EG-Richtlijnen

Nr. 190

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 februari 2009

In de notitie bij mijn brief van 23 mei 2008 (Kamerstukken II 2007–2008, 21 109, nr. 181) heb ik u toegezegd om een evaluatie uit te voeren van inmiddels afgesloten implementatietrajecten met grote overschrijdingen om daarvan te leren en procedurele en instrumentele verbeteringen door te voeren op mijn departement of voorstellen te doen om tot aanpassingen in interdepartementale kaders te komen. Ik doe u hierbij de toegezegde notitie toekomen.

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

Notitie uitkomsten evaluatie implementatietrajecten

1. Inleiding

In mijn brief van 23 mei 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 21 109, nr. 181) heb ik, in de bij die brief gaande notitie, het voornemen geuit om een aantal afgesloten implementatietrajecten met grote overschrijdingen te evalueren om daarvan te leren en procedurele en instrumentele verbeteringen door te voeren op mijn departement of voorstellen te doen om tot aanpassingen in interdepartementale kaders te komen.

Vooruitlopend op het weergeven van de uitkomsten van de evaluatie, wil ik kort refereren aan onderdelen uit de schriftelijke gedachtewisseling tussen u en de regering over het rapport dat de Algemene Rekenkamer op 4 juni 2008 jl. heeft uitgebracht over de implementatie van Europese richtlijnen (Kamerstukken II 2008/09, 31 498). Geconstateerd kan worden dat de uitkomsten van de evaluatie deels een bevestiging en deels een aanvulling vormen op de constatering van de regering naar aanleiding van uw vragen over het rapport van de Algemene Rekenkamer.

De Algemene Rekenkamer komt tot de conclusie dat niet één oorzaak naar voren komt, die alle vertraging bij de omzetting van richtlijnen kan verklaren, maar dat diverse factoren een rol kunnen spelen. In antwoord op uw vragen constateert de regering dat:

- ieder implementatietraject andere eisen en werkzaamheden met zich brengt,
- vertragingfactoren divers van aard zijn en niet zelden liggen buiten het implementatieproces zelf,
- tussen de verschillende implementatieprocessen in feite meer verschillen dan overeenkomsten bestaan en
- niet één van de factoren prominenter in beeld komt als veroorzaker van implementatieachterstanden, terwijl ook door de tijd heen beschouwd de relatieve invloed van elk van de factoren varieert.

Uit de onderhavige evaluatie komt een zelfde divers beeld naar voren.

2. Onderzoeksopzet

Het doel van de evaluatie was om voor de geselecteerde richtlijnen te onderzoeken in welke fase van de implementatie vertraging is opgetreden en welke oorzaken voor de vertraging konden worden geïdentificeerd. Het implementatietraject is daarvoor opgedeeld in:

- de voorbereidingsfase – (inter)departementale voorbereiding en advisering door de Raad van State – en
- de parlementaire fase (de behandeling door de Tweede Kamer en Eerste Kamer).

De vertragingen zijn gerelateerd aan de termijnen die in de i-Timer¹ worden gehanteerd voor de verschillende fasen in het proces. Voor de goede orde: de i-Timer is geïntroduceerd op 1 januari 2008 en werkte niet gedurende de hier geëvalueerde implementatietrajecten. Echter, intern wordt op mijn departement al sinds 2004 met standaard terugreken-termijnen gewerkt. Met behulp van die termijnen kan per fase worden bepaald wanneer die moet zijn ingegaan om nog tijdig te implementeren. Terugrekenen levert het volgende op.

Voor een wetsvoorstel moet:

- 14 maanden voor de implementatiedatum advies zijn aangevraagd bij de Raad van State (voor het advies van de Raad wordt met 3 maanden gerekend en voor het nader rapport met 2),
- 9 maanden voor de implementatiedatum toezending aan u plaatsvinden (voor behandeling door TK wordt met 6 maanden gerekend) en

¹ De i-Timer is het voortgangsbewakings-systeem dat sinds 1 januari 2008 wordt gebruikt voor de kwartaalrapportages aan u (Kamerstukken II, 21 109) over de omzetting van Europese richtlijnen en kaderbesluiten.

- 3 maanden voor de implementatiedatum indiening plaatsvinden bij de Eerste Kamer.

Voor een algemene maatregel van bestuur moet:

- 5 maanden voor de implementatiedatum advies zijn gevraagd bij de Raad van State (ook hier wordt voor het advies van de Raad met 3 maanden gerekend en voor het nader rapport met 2).

Per fase is onderzocht hoeveel vertraging is opgetreden ten opzichte van de bovengenoemde termijnen en of de oorzaken voor de vertraging van politieke, van beleidsinhoudelijke of van juridische aard waren alsmede of de oorzaken voor vertraging in de verschillende fasen dezelfde waren.

Ik hecht eraan te vermelden dat ik ervoor heb gekozen alle voor de lengte van het implementatietraject relevante factoren te noemen. Een en ander ligt in het verlengde van het verzoek van de vaste commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 5 december 2007 (Kamerstukken II 2007/08, 21 109, nr. 173) om met ingang van 2008 in de aanbestedingsbrief bij een kwartaalrapportage meer informatie te verschaffen over onder meer oorzaken van vertragingen. De weergave van de oorzaken van vertragingen houdt geen oordeel in. Ik beoog daarmee uitdrukkelijk niet om afbreuk te doen aan de rechten behorend bij de rol van het parlement in het wetgevingsproces.

Voor de evaluatie zijn de volgende richtlijnen onderzocht:

- **richtlijn SMB:** richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's,
- **richtlijn EPBD:** richtlijn 2002/91 betreffende de energieprestatie van gebouwen,
- **inspraakrichtlijn:** richtlijn 2003/35 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en
- **richtlijn milieuaansprakelijkheid:** richtlijn 2004/35 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade.

3. Uitkomsten onderzoek

Richtlijn SMB

Inhoud: Richtlijn 2001/42 regelt dat er bij de voorbereiding van bepaalde plannen en programma's een beoordeling moet plaatsvinden van de effecten die deze kunnen hebben voor het milieu, de zogenoemde milieueffectrapportage.

Implementatiedatum: 21-07-2004.

Feitelijke implementatie: vaststelling laatste implementatieregeling 31-08-2006, inwerking-treding 29-09-2006.

Implementatie: De richtlijn is geïmplementeerd in de Wet milieubeheer¹ en in het Besluit m.e.r. 1994².

Totale overschrijding implementatietermijn: 26 maanden.

Overschrijding voorbereidingsfase: 14 maanden

Overschrijding parlementaire fase: 12 maanden

Factoren die voor vertraging hebben gezorgd:

In de voorbereidingsfase:

1. factoren van juridische aard: complexiteit van de inpassing in bestaande nationale regelgeving en in bestaande nationale verplicht-

¹ Stb. 2006, 336.

² Stb. 2006, 388.

ting om een milieueffectrapportage op te stellen voor bepaalde plannen in samenhang met

2. factoren van beleidsmatige aard in relatie tot factoren van politieke aard: de richtlijn bevatte een soberder regime dan de bestaande nationale verplichtingen voor de milieueffectrapportage. Op grond van de richtlijn zouden voor minder plannen milieueffectrapportages gemaakt hoeven te worden en dat zou er in dit geval toe leiden dat de bestaande extra waarborgen voor natuurgebieden (Ecologische Hoofdstructuur, Vogel- en Habitatgebieden) zouden vervallen. Over de wenselijkheid van de handhaving van het beschermingsniveau is lang gediscussieerd tussen verschillende departementen omdat geen overeenstemming tussen de departementen kon worden bereikt over de vraag of het handhaven van de bestaande waarborgen een «nationale kop» opleverde. Dat dit een lastige discussie was, wordt bevestigd in de kabinetsreactie naar aanleiding van de eerste rapportage over nationale koppen. Hier werd geconcludeerd dat het vooral in een geval als dit, lastig is om te bepalen of sprake is van een nationale kop. In de kabinetsreactie naar aanleiding van de tweede rapportage werd dit een «ex ante kop» genoemd en werd vastgesteld dat hier eigenlijk niet van een nationale kop gesproken kan worden (Kamerstukken II 2005/06, 29 515, resp. nr. 143, p. 14 en 2007/08, 29 515, nr. 222, p. 3). Uiteindelijk werd een compromis bereikt.

In de parlementaire fase:

Tijdens de parlementaire behandeling werd een relatie gelegd met de aangekondigde versobering van de milieueffectrapportageverplichting voor besluiten. De behandeling werd vervolgens opgeschort in afwachting van een brief over de herijking van de milieueffectrapportage voor besluiten. Tijdens de Eerste Kamerbehandeling werd een relatie gelegd met het kabinetsstandpunt over *Inspreek Nieuwe Stijl* en kostte de behandeling van het voorstel ook in de Eerste Kamer meer tijd dan waarmee bij de standaardterugrekentermijnen wordt gerekend.

EPBD richtlijn

Inhoud: Richtlijn 2001/91 moet bijdragen aan energiebesparing door energieprestaties van gebouwen te verbeteren.

Implementatiedatum: 04-01-2006.

Feitelijke implementatie: vaststelling 29-12-2006, inwerkingtreding 01-01-2008.

Implementatie: De richtlijn is onder meer geïmplementeerd in het Besluit Energieprestaties Gebouwen¹.

Overschrijding implementatietermijn: 24 maanden.

Overschrijding tijdens de voorbereidingsfase: 24 maanden.

Factoren die voor vertraging hebben gezorgd:

In de voorbereidingsfase

Factoren van beleidsmatige aard: Het creëren van draagvlak voor de implementatieregelgeving kostte meer inspanningen dan voorzien.

Factoren van juridische aard: De bestaande nationale regelgeving was niet voldoende om aan de eisen van de richtlijn te voldoen. Vanwege de complexiteit van de richtlijn vergde het uitwerken van regelgeving die geen onaanvaardbare lastenstijging tot gevolg zou hebben, veel tijd.

Factoren van politieke aard: Tijdens de onderhandelingen over de richtlijn was administratieve lastenreductie geen issue. Toen een sterk politieke accent op administratieve lastenreductie kwam te liggen, ontstond span-

¹ Stb. 2006, 608.

ning tussen de noodzaak van tijdige implementatie enerzijds en politieke onwenselijkheid van de lastenstijging die dat met zich zou brengen anderzijds.

Inspraakrichtlijn

Inhoud: Richtlijn 2003/35 schrijft de verplichting voor om inspraak van het publiek op bepaalde plannen en programma's mogelijk te maken.

Implementatiedatum: 25-06-2005.

Feitelijke implementatie: vaststelling 31-08-2006, inwerkingtreding 29-09-2006.

Implementatie: De richtlijn is geïmplementeerd in enkele wetten¹ en besluiten, waaronder in het Besluit m.e.r. 1994, dat tevens diende ter implementatie van richtlijn SMB.

Overschrijding implementatietermijn: 15 maanden

Overschrijding tijdens de voorbereidingsfase: 15 maanden².

Factoren die voor vertraging hebben gezorgd:

In de voorbereidingsfase

Omdat implementatie in het Besluit m.e.r. 1994 plaatsvond, dat diende ter implementatie van de richtlijn SMB, leidde de vertraging bij de implementatie van de richtlijn SMB automatisch tot vertraging bij de implementatie van de Inspraakrichtlijn.

Richtlijn milieuaansprakelijkheid

Inhoud: De richtlijn regelt de milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van schade aan het milieu ten gevolge van risicovolle beroepsmatige activiteiten. Dit betreft schade aan water, biodiversiteit in natuurgebieden en bodem.

Implementatie: wijziging van de Wet milieubeheer³.

Overschrijding implementatietermijn: 13 maanden

Overschrijding tijdens de voorbereidingsfase: 5 maanden;

Overschrijding tijdens de parlementaire fase: 8 maanden.

Factoren die voor vertraging hebben gezorgd.

In de voorbereidingsfase

Factoren van beleidsmatige aard: De keuzes die de richtlijn liet bij de implementatie, noopten tot nadere besluitvorming en daarmee discussie. Nadat de keuzes gemaakt waren, moest daarvoor draagvlak gezocht worden bij de andere betrokken factoren (departementen, bedrijfsleven en de milieubeweging).

Factoren van juridische aard: De kwaliteit van de richtlijn (onduidelijkheden) zorgde voor vertraging. Uiteindelijk hebben zelfs extra onderzoek en *expertmeetings* in Brussel niet tot een eenduidige uitleg geleid. Helaas zijn in dit proces niet alle onduidelijkheden weggenomen.

Parlementaire behandeling

De onduidelijkheden in het wetsvoorstel leidden tot discussies tijdens de parlementaire behandeling. De inhoudelijke keuzes waren een punt van aandacht voor de Tweede Kamer. De noodzaak om deze keuzes te motiveren, leidde tot langere discussies en het zomerreces kwam ertussen. Een door mij overgenomen amendement van kamerlid Samson leidde ten slotte tot een langere behandelingstijd dan voorzien in de Eerste Kamer, omdat het door mij overgenomen amendement een ruime delegatiebasis bevatte waartegen de Eerste Kamer bedenkingen had.

¹ Stb. 2005, 341.

² De vertraging werd tijdens de departementale voorbereidingsfase veroorzaakt, omdat de richtlijn door middel van een algemene maatregel van bestuur werd omgezet.

³ Stb. 2008, 166.

4. Conclusies

In de inleiding gaf ik al aan dat uit de gedachtewisseling met uw kamer over het rapport van de Algemene Rekenkamer een divers beeld van samenhangende en elkaar beïnvloedende factoren naar voren komt, terwijl de relatieve invloed van de verschillende factoren ook in de tijd varieert. Factoren die uit de evaluatie naar voren komen naast de in de gedachtewisseling genoemde factoren, kunnen niet op zichzelf en uitsluitend de overschrijdingen verklaren. Ze moeten altijd in samenhang met andere factoren gezien worden, waarbij een onderlinge weging lastig is vanwege de invloed die de ene factor op de andere uitoefent. Het gaat bovendien om factoren die voor een belangrijk deel buiten het eigenlijke implementatietraject liggen. Juist om die reden is hiermee bij de planning vooraf nauwelijks rekening te houden.

Uit de gedachtewisseling wordt een tweetal factoren genoemd die hier ook een rol hebben gespeeld, te weten:

1. Meerdere partijen betrokken bij de implementatie (verschillende ministeries, belangenorganisaties en het bedrijfsleven) leveren meer foutgevoelige schakels op. Daar kan aan worden toegevoegd dat betrokkenheid van meerdere partijen vrijwel steeds complexe implementatietrajecten betreft, waardoor niet kan worden gesteld dat de betrokkenheid van meerdere partijen op zichzelf de bepalende vertragingsfactor is. Deze factor speelde een rol bij de EPBD, de SMB (en bijgevolg de Inspraakrichtlijn) en bij de richtlijn milieuaansprakelijkheid.
2. Implementatie op meerdere niveaus van regelgeving, dat wil zeggen in meerdere wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Implementatie is dan slechts tijdig en volledig als alle betrokken factoren tijdig en volledig implementeren. Ook hiervoor geldt dat het vrijwel steeds complexe implementatietrajecten betreft, zie onder punt 1. Deze factor speelde een rol bij de SMB (en bijgevolg de Inspraakrichtlijn).
3. Implementatie op wetsniveau. In antwoord op uw vraag daarover (Kamerstukken II 2008/09, 31 498, nr. 4, onder punt 34) geeft de regering aan dat «het formele wetgevingsproces op zichzelf niet leidt tot vertragingen. Het formele wetgevingsproces kent echter meer schakels dan het proces van totstandbrenging van een ministeriële regeling. Ieder van die schakels introduceert een extra risico op onvoorziene vertragingen. In het geval van de Kamers schuilen die risico's bijvoorbeeld in het ontstaan van tijdrovende discussies over een wetsvoorstel (en soms de noodzaak tot aanpassing daarvan) waardoor de voorziene behandelingsduur langer wordt. Ook kan vertraging zitten in de wens van de Kamer om aparte wetsvoorstellen samen te voegen. (...)». Deze factor speelde een rol bij de SMB (en bijgevolg de Inspraakrichtlijn). Uit de vertraging opgetreden bij de implementatie van de richtlijn EPBD, blijkt overigens dat ook richtlijnen die niet op wetsniveau worden geïmplementeerd ook grote overschrijdingen van de implementatietermijn kunnen hebben.

Dit onderzoek voegt daar nog de volgende factor aan toe.

4. Richtlijnen die keuzes laten aan lidstaten en richtlijnen die onduidelijkheden bevatten, waardoor op zoek moet worden gegaan naar de juiste uitleg, leiden tot discussies en de noodzaak om draagvlak voor keuzes en bevestiging van interpretaties te vinden. Het is een positief gegeven dat lidstaten keuzemogelijkheden hebben om de implementatie zo goed mogelijk te laten aansluiten op de bestaande nationale regelgeving en de specifieke nationale situatie. Om in deze gevallen toch tijdig te implementeren, dienen deze keuzes dan wel gemaakt te zijn op het moment dat de implementatietermijn begint te lopen. Dat betekent dat geruime tijd voor de aanvang van die termijn met de voorbereiding

van de keuzes moet zijn begonnen en daarvoor draagvlak moet zijn gevonden.

Deze factor speelde een rol bij de implementatie van de richtlijnen SMB (en bijgevolg de inspraakrichtlijn) en de richtlijn milieu-aansprakelijkheid.

Niet helemaal duidelijk is of «Richtlijnen op beleidsterreinen waar al nationale regelgeving bestaat» als factor moet worden beschouwd. Het kan ook zijn dat andere factoren meer bepalend waren: nationale koppen discussie, onduidelijkheden in de richtlijn of een keuzenoodzaak.

De constatering van de regering in de schriftelijke gedachtewisseling naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer, te weten dat tijdens ieder implementatieproject een grote mate van flexibiliteit en alertheid vereist zijn om de voor ieder proces specifieke problemen te erkennen en daarop adequaat te reageren, geldt in retrospectief ook voor de vier onderzochte richtlijnen.

5. Maatregelen

Uiteraard moet na de vaststelling van EG-regelgeving tijdige implementatie bewaakt worden. Dit gebeurt op interdepartementaal niveau in de vaste werkgroep Implementatie van de Interdepartementale Commissie voor Europees Recht (de ICER-i). Deze werkgroep regelt de coördinatie op interdepartementaal niveau en volgt de voortgang van implementatietrajecten door middel van het elektronische registratiesysteem, de i-Timer. De regering heeft in haar antwoord op uw vragen in de gedachtewisseling over het rapport van de Algemene Rekenkamer onder punt 8 aangegeven dat voor complexe implementaties in meer inhoudelijke en procedurele afstemming voorzien zal worden ofwel door de werkgroep (ICER-i) ofwel op ad hoc basis (via een dossierteam) ofwel in voorkomend geval door een van de algemene overlegorganen, zoals bijvoorbeeld het Interdepartementaal Steunoverleg of de Werkgroep Interne Markt.

In de reactie van de bewindslieden, als onderdeel van het rapport van de Algemene Rekenkamer, wordt aangegeven dat het zaak is meer inzicht te vergaren over de factoren die een tijdige implementatie bedreigen en de indicatoren die in die gevallen waarneembaar zijn. Ter uitwerking hiervan zal naast een vergrote interdepartementale alertheid in de implementatiefase, per indicator die als bedreiging voor tijdige implementatie is gesignaleerd, moeten worden bepaald of en hoe deze in het proces van voorbereiding moet en kan worden vervlochten. Inmiddels worden hiertoe in de ICER-i stappen gezet.

Op mijn departement vindt in de fasen voorafgaand aan het gemeenschappelijk standpunt (de expertfase en de eerste lezing van de besluitvormingsfase) signalering plaats in de dossierteams. In dossierteams werken experts van mijn departement zo nodig met andere departementen en in voorkomend geval met andere overheden samen om de Nederlandse inbreng voor een Europees voorstel te formuleren. Bij het verschijnen van een voorstel wordt in het BNC-fiche een inschatting gemaakt van de administratieve lasten, de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid en van de implementeerbaarheid. In het kader van het VROM project professionalisering dossierteams zijn instrumenten ontwikkeld om een meer vroegtijdige beoordeling van effecten van EU maatregelen voor meerdere aspecten meer structureel en gestructureerd in kaart te brengen. Het gaat dan om milieu- en ruimtelijk effecten, om gevolgen voor de nationale rechtsorde en voor de uitvoering en handhaving. De uit deze evaluatie gekomen indicatoren en de indicatoren die via de ICER-i zijn en worden gesignaleerd en die relevant zijn voor VROM zullen in deze instrumenten worden verwerkt. Zo zouden, als gezegd, bijvoorbeeld

discussies over keuzes moeten zijn afgerond als de implementatiefase start en zouden onhelderheden al voor het gemeenschappelijk standpunt opgehelderd moeten zijn. Dit wordt na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon belangrijker, omdat dan al bij een eerste procedure voor de Europese rechter wegens niet tijdige implementatie, een boete kan worden opgelegd. Nu kan dat pas bij een tweede procedure.

In de reactie van de bewindspersonen in het rapport van de Algemene Rekenkamer is al aangegeven: «Capaciteit voor de inschakeling van wetgevingsjuristen en dergelijke voor de Brusselse onderhandelingsfase, drukt op de capaciteit voor de eigenlijke implementatie. In het huidige tijdvak van taakstellingen levert vroegtijdige inschakeling van specialistische medewerkers (...) spanning op.» (p. 21–22, Kamerstukken II 2008/09, 31 498, nrs. 1–2).

Het vroegtijdig reageren op Europese voorstellen kan mede in verband hiermee niet voor alle VROM dossiers in dezelfde mate, omdat dit de inzet vraagt van beleidsexperts, juristen en andere betrokkenen. Om deze inzet zo efficiënt mogelijk te maken, wijst het kabinet prioritaire dossiers aan. Dit zijn dossiers die gezien de verwachte politieke, financiële, juridische en strategische gevolgen van groot belang worden geacht voor Nederland. Na de vaststelling van een richtlijn voor de implementatie waarvan mijn departement verantwoordelijk is, wordt de voortgang van de implementatie intern gevolgd door de Taakgroep implementatie. Knelpunten, vertragingen en oplossingen worden door deze taakgroep voorgesteld. Hiermee wordt zoveel mogelijk voorzien in de bedoelde alertheid en flexibiliteit.