

RIVM rapport 251701046/2003

De Europese context van het nationale milieubeleid

Verslag van MNP-SWOME Colloquium 2003

L.G. Wesselink en J. van Wijk (eds.)

Dit rapport is onderdeel van project M/251701/01/MB, Milieubalans

RIVM, Postbus 1, 3720 BA Bilthoven, telefoon: 030 - 274 91 11; fax: 030 - 274 29 71

Abstract

On 29 January 2003 the Netherlands Environmental Assessment Agency (RIVM) in the Netherlands organised a colloquium in Bilthoven, the Netherlands in cooperation with the Dutch Working Group on Social Science Research on the Environment and Energy (SWOME). Seven experts were invited to speak on the theme, 'The European context in national environmental policy: Differences between design and effectiveness of the environmental policies in the EU member states and the significance of this for the Netherlands'. The main conclusions of the speakers:

- Both environment and nature policies usually profit from European legislation in these areas.
- Europe already has a strong, and increasing, influence on the environmental policies of member states.
- European policy preparation and decision-making forms an extremely complex and often unpredictable process.
- In effect, decision-making in the EU takes place out of view of the Dutch Parliament
- Insufficient focus on the European context of national policy leads to conflicts and inefficient national policy implementation.

The organisers of the colloquium have advised the Environmental Assessment Agency to use such reports as the Environmental Balance and Environmental Outlook to better inform the Dutch Second Chamber on the European context and to focus more on:

- Policy trends afoot in Brussels,
- How the Netherlands can optimally influence these trends and
- How other countries are setting up their environmental policies, and what the Netherlands can learn from this.

Bart Wesselink and Jakomijn van Wijk
Environmental Assessment Agency
June 2003

Inhoud

SAMENVATTING	7
1. INLEIDING	8
2. SPREKERS	10
3. PAPERS	13
3.1 DE EUROPEANISERING VAN NATIONAAL MILIEUBELEID: EEN VERGELIJKENDE ANALYSE	13
3.2 HEEFT NEDERLAND GRIP OP EU-MILIEUBELEID?	16
3.3 DE EUROPESE CONTEXT VAN HET NATIONALE MILIEUGEVAARLIJKE STOFFENBELEID	18
3.4 IMPLEMENTATIE VAN EUROPEES NATURBELEID IN NEDERLAND	24
3.5 DE EUROPESE CONTEXT VAN HET NEDERLANDSE DUURZAME ELEKTRICITEITSBELEID	28
3.6 VERSCHILLEN IN LANDBOUMMILIEUBELEID TUSSEN EU-LIDSTATEN	37
3.7 VERANDERINGEN IN HET EUROPESE LANDBOUWBELEID	39
4. STELLINGEN	53
5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	57
VERZENDLIJST	59

Samenvatting

Op 29 januari werd door het Milieu- en Natuurplanbureau in samenwerking met de werkgroep Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek Milieu en Energie (SWOME) een colloquium georganiseerd. Zeven genodigde sprekers gingen vanuit diverse invalshoeken in op het thema: *'De Europese context van het nationale milieubeleid. Verschillen tussen de vormgeving en effectiviteit van het milieubeleid in de EU-landen en de betekenis hiervan voor Nederland'*.

Enkele conclusies van de sprekers luiden:

- Natuur en milieu hebben veelal baat bij Europese regelgeving op deze terreinen.
- Europa heeft inmiddels een sterke, en toenemende, invloed op het milieubeleid van lidstaten.
- De Europese beleidsvoorbereiding en besluitvorming is een zeer complex en vaak onvoorspelbaar proces.
- De besluitvorming in de EU volstrekt zich in feite geheel buiten het zicht van het Nederlandse parlement.
- Onvoldoende oog voor de Europese context van het nationale beleid leidt tot juridische conflicten en een inefficiënte nationale beleidsvoering.

Als aanbeveling stellen de organisatoren van de colloquiumdag dat het Milieu- en Natuurplanbureau de Tweede Kamer beter zou kunnen informeren over de Europese context door in rapportages als de Milieubalans en Milieuverkenning meer aandacht te besteden aan:

- de beleidsontwikkelingen die in Brussel gaande zijn;
- de vraag hoe Nederland die ontwikkelingen optimaal kan beïnvloeden;
- de vraag hoe andere landen hun milieubeleid inrichten en wat kan Nederland daarvan leren.

Bart Wesselink en Jakomijn van Wijk
Milieu- en Natuurplanbureau, juni 2003

1. Inleiding

De Europese context wordt steeds belangrijker voor het nationale milieu- en natuurbeleid. Enerzijds wordt meer dan 80% van de Nederlandse milieuwetgeving direct of indirect bepaald door regelgeving uit Brussel. Deze regelgeving draagt in belangrijke mate bij aan het schonere milieu in Nederland (RIVM, 2002). Anderzijds maakt de doorgaande internationalisering van sectoren en bedrijven het nationale milieubeleid kwetsbaarder en zorgen internationale afspraken voor een 'gelijk speelveld'. De doorgaande Europese integratie op economisch gebied noopt dan ook tot verdergaande Europese integratie op milieugebied. De Nota 'Vaste waarden, nieuwe vormen' (VROM, 2002) benadrukt het belang voor Nederland van het Europese milieu- en natuurbeleid en pleit voor een krachtige inzet van Nederland in de internationale beleidsarena.

Op 29 januari 2003 werd in Bilthoven een colloquium gehouden met de titel:

De Europese context van het nationale milieubeleid. Verschillen tussen de vormgeving en effectiviteit van het milieubeleid in de EU-landen en de betekenis hiervan voor Nederland.

Het colloquium werd georganiseerd door het Milieu- en Natuurplanbureau van het RIVM in samenwerking met de werkgroep Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek Milieu en Energie (SWOME, zie tekstbox).

De doelstellingen van het colloquium waren:

- kennisuitwisseling tussen experts op het gebied van het Nederlandse milieubeleid in Europees perspectief en medewerkers van het Milieu- en natuurplanbureau (MNP'ers);
- het netwerk tussen deze experts en MNP'ers versterken;
- kennisontwikkeling in het kader van de Milieubalans 2003.

Een zevental deskundigen ging tijdens het colloquium in op één of meerdere aspecten van onderstaande vragen:

1. Vindt onder invloed van het Europese beleid convergentie van nationale beleidsinstrumenten plaats?
2. Vindt convergentie van ambitieniveaus van het milieubeleid plaats (milieudoelen, maar ook m.b.t. uitvoering en handhaving)?
3. Of blijven er koplopers en achterblijvers in Europa?
4. Hoe vindt het proces van Europeanisering plaats (door regelgeving, door leerprocessen op de werkvloer)? En hoe kan Nederland daar dan het beste bij aansluiten?
5. In welke mate zijn de nationale beleids- en institutionele tradities bepalend voor de milieuprestaties van landen?
6. Wat is, tussen koploper en achterblijver, de positie van Nederland?
7. In welke richting beweegt zich het EU-beleid; wordt de nabije toekomst gekenmerkt door minder EU-regels en meer ruimte voor nationaal beleid of vice versa?

Werkgroep Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek Milieu en Energie (SWOME)

SWOME is een van de netwerken van SISWO/Instituut voor Maatschappijwetenschappen. Het netwerk is allereerst een ontmoetingsplaats voor sociale (jonge en ervaren) wetenschappers uit allerlei disciplines die zich met vraagstukken van milieu, energie en duurzame ontwikkeling bezighouden. Die wetenschappers zitten verspreid over vele universiteiten en andere onderzoeksinstellingen. SWOME biedt hen de kans gelijkgestemden te ontmoeten, en ontwikkelingen en praktijken in sociaal-wetenschappelijk onderzoek uit te wisselen. SWOME vervult deze rol als platform al meer dan 25 jaar en telt ongeveer 170 leden. Zonder formele drempels kan op dat platform 'onderzoek in ontwikkeling' en pas afgerond onderzoek gepresenteerd en besproken worden. Het kan daar ook geplaatst worden in de kleine traditie die het Nederlandse sociaal-wetenschappelijke milieuonderzoek inmiddels heeft opgebouwd. Op de tweede plaats is SWOME een ontmoetingsplaats tussen sociaal-wetenschappelijke milieuonderzoekers en professionals uit de (beleids- en advies)praktijk. Sociale wetenschappers op het terrein van milieu, energie en duurzame ontwikkeling laten zien wat hun analyses bijdragen aan de praktijk van milieuveranderingen. Andersom kunnen professionals uit de praktijk aangeven met welke vraagstukken zij worstelen. Tenslotte is SWOME de laatste jaren ook een Nederlands platform waar vandaan diverse SWOME-leden zich internationaal (o.a. via de International Sociological Association, Research Committee 24/'Sociology and the Environment') oriënteren.

SWOME organiseert jaarlijks een onderzoeksmarktdag. De SWOME-marktdag heeft gemiddeld honderd bezoekers en presenteert in parallelsessies een overzicht van het lopend sociaal-wetenschappelijk onderzoek op het terrein van milieu en energie. De laatste twee jaar zijn de marktdagen gehouden bij het Ministerie van VROM om de interactie tussen wetenschap en beleid te bevorderen. Daarnaast zijn er per jaar gemiddeld drie studiebijeenkomsten, meestal naar aanleiding van een proefschrift of een andere belangwekkende publicatie.

De sprekers werd verzocht voorafgaand aan de bijeenkomst een korte paper of een reeds bestaande publicatie over hun afgeronde onderzoek in te dienen. In totaal zijn zeven papers ingediend, die zijn weergegeven in hoofdstuk 3. Na elke presentatie was ruimte voor het stellen van vragen (*kennisuitwisseling*). Na afloop van de presentaties was er een gezamenlijk lunchbuffet (*netwerken*). In de middag is met de sprekers en een beperkte groep MNP'ers getracht een rode draad in de presentaties te vinden (*input voor de MB2003*).

2. Sprekers

1. Duncan Liefferink (KUN): De Europeanisering van het nationale milieubeleid

Een landenvergelijking laat zien dat onder de vlag van het Europese milieubeleid het nationale milieubeleid van landen wel naar elkaar is toegroeid, maar dat er nog steeds grote verschillen zijn in ambitieniveau, instrumentkeuze en stijl van beleidsvoering.

2. Ralph Hallo (Stichting Natuur en Milieu): Heeft Nederland grip op EU-milieubeleid?

In november 2001 organiseerde de Stichting Natuur en Milieu een conferentie getiteld 'Heeft Nederland grip op het EU-milieubeleid?' Sprekers waren o.a. staatssecretaris Benschop, de Nederlandse leden van de milieucommissie van het Europese parlement en enkele Kamerleden. Ralph Hallo doet hiervan verslag. De kern van Hallo's betoog: de Europese besluitvorming volstrekt zich in feite geheel buiten het zicht van het nationale parlement.

3. Marius Aalders¹ (UvA): De Europese context van het nationale milieugevaarlijke stoffenbeleid

Er is Europese regelgeving voor de toelating op de markt van nieuwe chemische stoffen. De toelating van nieuwe stoffen is bij uitstek een terrein waarop het beleid door (milieu-)ministeries zelf wordt uitgevoerd. Maar als het aankomt op de toepassing van de regels zijn er nog veel verschillen. Deze verschillen in uitvoeringsstijlen hebben enerzijds te maken hebben met verschillen in rechtscultuur. Anderzijds maken lidstaten bij de nationale implementatie gebruik van de beleidsruimte die het Europese Verdrag laat. Daarnaast merkt Aalders op dat er sprake is van een desinteresse van burgers en politici in het reilen en zeilen van de EU.

4. Mariëlle van der Zouwen¹ (KUN): Implementatie Europees natuurbeleid in Nederland

Uit twee case studies blijkt dat coalities in het natuurbeleid meer 'schaaloverschrijdend' moeten te worden. Verticale afstemming tussen het Europese, nationale en regionale niveau is noodzakelijk. De regio dient bij de implementatie van Europees natuurbeleid te worden betrokken. Nationaal beleid dient aan het Europese beleid te worden getoetst, de regio moet openstaan voor externe initiatieven en op Europees niveau dient men open te staan voor regionale input.

5. Remco Ybema (ECN): Duurzame energie in EU

Nederland was het enige EU-land dat de opwekking van duurzame energie stimuleerde door niet alleen de productie maar ook de vraag naar duurzame elektriciteit financieel te ondersteunen. Ook de nieuwe MEP-regeling wijkt af van de twee hoofdlijnen in het beleid van EU-landen; een verplichtstelling voor duurzame energie en een stelsel van terugleververgoedingen. De vraag is hoe Nederland op termijn denkt te gaan harmoniseren met de overige stimuleringsregimes in de EU.

6. Cees de Bont (LEI): Landbouwmilieubeleid in Duitsland, UK, Denemarken en Nederland

Onder invloed van het Europese landbouwmilieubeleid is de ruimte voor afwijkend nationaal beleid kleiner geworden; geen enkel land kan zich meer volledig afzijdig opstellen. Toch zijn er grote verschillen in de voortvarendheid en vormgeving van het landbouwmilieubeleid in Nederland, Engeland, Duitsland en Denemarken.

¹ Op het colloquium waren Mariëlle van der Zouwen en Marius Aalders onverwacht verhinderd. Joke Herremans, werkzaam bij het Bureau Milieugevaarlijke Stoffen van het RIVM heeft een inhoudelijke reactie gegeven op de presentatie van Marius Aalders die zijn powerpoint presentatie reeds had opgestuurd.

7. Floor Brouwer (LEI): Implementatie van Europees landbouwmilieubeleid in Nederland

De financieringsstructuur van de Europese landbouwgeden is aan het veranderen. Floor Brouwer laat enige trends in Europa zien en geeft aan waar vergoedingen voor landbouwmilieubeleid in Nederland afwijken van andere EU-lidstaten. Brouwer laat zien dat Nederland nog niet optimaal gebruik maakt van de mogelijkheid die de EU biedt om landbouwgeden milieuvriendelijker aan te wenden.

3. Papers

3.1 De Europeanisering van nationaal milieubeleid: een vergelijkende analyse²

Spreker: Duncan Liefferink (Katholieke Universiteit Nijmegen)

Een landenvergelijking laat zien dat er onder de vlag van het milieubeleid van de Europese Unie het nationale milieubeleid van landen wel naar elkaar is toegegroeid, maar dat er nog steeds grote verschillen zijn in ambitieniveau, instrumentkeuze en stijl van beleidsvoering.

Objective

The European Union (EU) affects domestic politics, policies and administrative structures. The aim of this paper is to document and analyse the Europeanization of national environmental policy in 10 EU Member States, namely Austria, Eire, Finland, France, Germany, Greece, the Netherlands, Spain, Sweden and the UK, since 1970.

Theory and method

To date, there is no single, all-encompassing ‘theory’ of Europeanization, and even its basic meaning remains contested. In this paper, Europeanization concerns the process through which European integration penetrates and, in certain circumstances brings about adjustments to, domestic institutions, decision-making procedures and public policies. This implies that the paper neither deals with Europeanization as the accumulation of policy competences at the EU level (e.g. Cowles et al., 2001: 2), nor with Europeanization as a ‘two way street’, in which states affect the EU at the same time as the EU affects states (e.g. Boerzel, 2002).

Environmental policy is a good case for studying Europeanization, because it is one of the EU’s most developed areas of competence, because national policy was already relatively well developed when the EU started to develop its own environmental powers, and – more pragmatically - because a huge amount of relevant empirical work has already been conducted. National ‘policy’ refers to the content of policies (the paradigms of action, the objectives, the policy instruments and their ‘calibration’), the legal and administrative structures that have been established to oversee them, and the dominant style in which policy is made and implemented. The selection of countries constitutes a representative sample of ‘new’ (i.e. post-1995) and older Member States, environmental ‘leaders’ and ‘laggards’, and northern and southern states, to understand the main dynamics at work. The paper builds upon ten country studies first presented at a workshop held in Cambridge (UK) in 2001. The findings of the workshop are currently being edited into a book (Andrew Jordan and Duncan Liefferink, eds.).

The ‘regulatory competition’ (Héritier et al., 1996) between the fifteen Member States to set the ‘rules of the game’ at the European level, defines the scope of European integration. ‘Policy shapers’ in the EU seek to ensure that the two logics of action involved – the European and the national – are as closely aligned as possible, whereas ‘policy takers’ struggle to achieve such a fit. Consequently, they find themselves under pressure from national actors such as environmental pressure groups, as well as EU bodies such as the Commission and the European Court of Justice (ECJ), to adapt their policy

² Liefferink, D. and A. Jordan (2003). The Europeanisation of national environmental Policy: a comparative analysis. In: A. Jordan and D. Liefferink (red.). The Europeanisation of national environmental policy. Routledge, London.

systems to EU requirements. Generally speaking, the larger the ‘misfit’ the greater the likelihood of domestic change. However, the presence of a ‘misfit’ is only a necessary, not a sufficient condition for Europeanization, because EU policy is a complex amalgam of different national approaches (Weale, 1996). Other intervening variables need to be included in the analysis to account for the specific patterns of Europeanization in different Member States. These include, among others: the institutional roots of national policy, the number of ‘veto points’ that have to be passed at the domestic level, the presence of national pressure group able and willing to ‘exploit’ misfits, the national societal support for environmental protection and the national societal support for European integration.

Scientific and policy relevance

The research project on which the paper is based contributes important empirical substance to the ongoing academic debate on the character and extent of Europeanization. In addition, it provides better insight into the problem of implementing commonly agreed policies in different national settings. Thus, it contributes to finding solutions for the ‘implementation deficit’ in the EU.

Findings and conclusions

The project reveals that the impact of the EU is differentiated between sectors and between countries. The EU effect on the content of policy appears to have been the deepest and most profound, whereas policy structures and policy style appear to have been much less affected. The impact on structures has incremental and mostly path dependent. With some exceptions, the basic building blocks of the state remain remarkably untouched. National coordination mechanisms come in very different sizes, have very different ambitions and interface with national actors in markedly contrasting ways. The really big ‘machinery of government’ changes have arisen because of domestic and mostly ‘non environmental’ political demands. Finally, it is very difficult to make firm statements about the Europeanization of policy style, given the difficulties of disentangling the ‘EU effect’ from the many other causal factors.

Tabel 3.1.1 De invloed van het EU-milieu- en -natuurbeleid op inhoud, structuur en stijl van beleid in lidstaten, 1970-2000 (Lieverink en Jordan, 2003).

	Inhoud	Structuur	Stijl
Oostenrijk	+	+	0
Finland	+	0	0
Frankrijk	+	+ / ++	0
Duitsland	+	+	0
Griekenland	++	+	0
Ierland	++	+	0
Nederland	0	+	0
Spanje	++	+	0
Zweden	0	+	0
Ver. Koninkrijk	++	0	0

Van 0 naar ++ neemt de invloed van EU-beleid op lidstaten toe.

Over de hele periode van 1970 tot 2000 gezien zijn Nederland, Denemarken en Zweden landen die in staat waren op relatief soepele wijze de Europese regelgeving te ‘absorberen’ in het nationale beleid. Voor Nederland geldt dat het ambitieniveau en – deels – ook de beleidsinstrumenten van de EU goed aansloten bij het nationale beleid. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Nederlandse structuur van vergunningverlening en handhaving bij industriële bedrijven.

Uit: Milieubalans 2003:126. Bron: Liefferink en Jordan, 2003.

Furthermore, and simplifying greatly, the well-known ‘pioneers’ (Andersen and Liefferink, 1997) in the sample (i.e. Germany, the Netherlands and Sweden), have had to adapt the least, whereas some aspects of policy in Spain, Greece and Ireland have been completely transformed by EU membership. These two groups could be crudely labelled as policy ‘shapers’ and policy ‘takers’. The UK originally also belonged to the group of heavily Europeanized policy ‘takers’ but started to adopt a more active stance in EU environmental policy from the 1990s. An intermediate grouping of states comprising France, Finland and Austria have neither consistently ‘shaped’ nor ‘taken’ EU policy since joining. They have nevertheless been able to limit the impact of the EU on national environmental policy as compared with the group of policy ‘takers’.

Points for discussion

The findings suggest that the study of Europeanization is important and relevant. First, even though the EU has not completely overturned domestic structures and policy styles, its influence has been hugely significant over such a comparatively short period of time. Second, Europeanization research sheds much new light on the old debate about European integration. For many countries (and not just the weakly coordinated, policy ‘takers’), Europeanization has been a highly unexpected, unpredictable and, at times, chaotic process. This casts doubt on the intergovernmentalist claim that states are remote from (and largely in firm control of) the integration process (e.g. Moravcsik, 1998).

References

- Andersen, M.S. and D. Liefferink, (eds.) (1997). *European Environmental Policy: The Pioneers*. Manchester: Manchester University Press.
- Boerzel, T. (2002). *States and Regions in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cowles, M., Caporaso, J. and T. Risse (eds.) (2001). *Transforming Europe*, Ithaca: Cornell University Press.
- Héritier, A. et al. (1996). *Ringing the Changes*, Berlin: De Gruyter.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice For Europe*, Ithaca: Cornell University Press.
- Weale, A. (1996). *Environmental Rules and Rule Making in the EU*, *Journal of European Public Policy*, 3, 313-339

3.2 Heeft Nederland grip op EU-milieubeleid?

Spreker: Ralph Hallo (Stichting Natuur en Milieu)

In november 2001 organiseerde de Stichting Natuur en Milieu een conferentie getiteld 'Heeft Nederland grip op het EU-milieubeleid?' Sprekers op de conferentie waren o.a. staatssecretaris Benschop, de Nederlandse leden van de milieucmissie van het Europese parlement en enkele Kamerleden. Ralph Hallo deed hiervan verslag. De kern van Hallo's betoog is dat de Europese besluitvorming volstrekt zich in feite geheel buiten het zicht van het nationale parlement.

Hallo schetst de vier fasen in de Europese besluitvorming.

1. *Voorbereiding*. Dit is de belangrijkste fase waarin er de meeste beïnvloedingsruimte is. De Europese Commissie raadpleegt ambtenaren van ministeries. De Nederlandse Tweede Kamer weet hier niets van.
2. *Presentatie*. De Europese Commissie stuurt het voorstel aan lidstaten en aan Europees Parlement. Buitenlandse Zaken stuurt daarover een kort berichtje aan de Tweede Kamer. De Tweede Kamer bespreekt het in de regel niet, terwijl de onderhandelingen in Brussel beginnen.
3. *Onderhandelingen*. Vier keer per jaar komen de milieuministers samen. De agenda voor deze vergaderingen gaat naar de Tweede Kamer. De Vaste Kamercommissie overlegt hierover met de staatssecretaris. De Tweede Kamer heeft weinig kennis van dossiers en stelt doorgaans geen diepgaande vragen. De bewindspersoon komt snel weg met vage antwoorden. Er is bijvoorbeeld nog nooit een motie ingediend.
4. *Besluitvorming*. De Tweede Kamer begint e.a. serieus te nemen, wat echter veel te laat is. Het lukt nog wel de minister of staatssecretaris een restrictie te geven, maar dat gebeurt bij uitzondering.

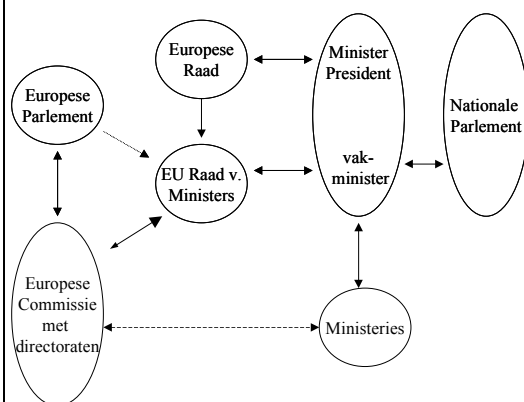
De conclusie van de Stichting Natuur en Milieu: De Tweede Kamer is veel te afhankelijk van de informatie die de regering verstrekt. Het Europese milieubeleid is belangrijk voor Nederland, maar het nationale parlement richt zich veel sterker op het nationale milieubeleid. De Europese besluitvorming voltrekt zich in feite geheel buiten het zicht van het nationale parlement.

Referenties

- Heeft Nederland grip op het EU-beleid? De invloed en aanpak van het Europees Parlement en de Tweede Kamer. Stichting Natuur en Milieu, Conferentieverlag 16 november 2001. Den Haag.

De afstand tussen Den Haag en Brussel is groter geworden

(Bron: Milieubalans 2003, pg 127)



Figuur 3.2.1 Schematisch overzicht van de relatie tussen nationale en Europese instituties.

Tot begin jaren negentig liep de 'absorptie' van het Europese milieubeleid in Nederland soepel en leidde tot weinig conflicten met het nationale milieubeleid. Duitsland, Nederland en Denemarken bepaalden de koers van het Europese milieubeleid, waardoor de beïnvloeding van het nationale beleid door de EU vrij beperkt bleef (Lieverink en Van der Zouwen, 2002). In de jaren negentig kregen de nieuw toegetreden Scandinavische landen en het Verenigd Koninkrijk meer invloed op het milieubeleid van de EU. Ook kreeg het Europees Parlement een veel grotere invloed doordat het recht van medebeslissing kreeg in milieubeleid. Onder invloed van deze ontwikkelingen nam het ad hoc en fragmentarisch gehalte van de Europese beleids- en besluitvorming toe en nam de invloed van individuele landen zoals Nederland af (Lieverink en Van der Zouwen, 2002). Deze auteurs geven aan dat op ministerieel niveau de afgelopen jaren de intra- en interdepartementale afstemming van de Nederlandse input in Brussel is verbeterd. Volgens Verschuuren *et al.* (2002) ontbreekt een sterke centrale regievoering over de wijze waarop de Nederlandse ministeries in Brussel opereren.

Tweede Kamer slecht geïnformeerd over Europese beleidsontwikkelingen

Het nationale parlement kan de vakminister of staatssecretaris aanspreken op het beleid dat in Brussel wordt voorbereid en besloten. In de praktijk blijkt de Tweede Kamer slecht op de hoogte te zijn van de ontwikkelingen in Brussel (Del Grosso, 2000; SNM, 2001; Liefferink en Van der Zouwen, 2002).

Actief in het 'uploaden' van beleidsconcepten

Er zijn diverse voorbeelden van een actieve rol van Nederland in de EU. Een succesvol voorbeeld is de systematiek van het 1^e Nationale Milieubeleidsplan dat lidstaten en de Europese Commissie (5^e Europese Milieuactieplan) heeft geïnspireerd. Daarnaast speelde Nederland een actieve rol in het opstellen van het Europese natuurbeleid, de Kaderrichtlijn water en de Milieu Effect Rapportage-systematiek. De Nederlandse convenanten aanpak is Europees gepromoot maar vindt vooral navolging in landen als Denemarken, België en Zweden die net als Nederland gericht zijn op onderhandeling en consensus (Mol *et al.*, 2000). De EU past het convenant als instrument nauwelijks toe.

Literatuur

- Del Grosso N.Y. (2000). Parlement en Europese integratie. Proefschrift. Kluwer, Deventer.
- Liefferink, D. and M.W. van der Zouwen (2002). The Europeanization of Netherlands Environmental Policy ; The advantage of Being 'Mr Average'. In: A. Jordan and D. Liefferink (eds.), The Europeanisation of national environmental policy, submitted to: London, Routledge.
- Mol, A.J.P., V. Lauber and D. Liefferink (red.) (2000). The voluntary approach to environmental policy. Oxford University Press, Oxford.
- SNM (2001). Heeft Nederland grip op het EU-milieubeleid? Verslag Stichting Natuur en Milieu Conferentie, 16 november 2001.
- Verschuuren, J., C.J. Bastmeijer en J.A. Schout (2002). Europese dialoog over voorstellen tot aanpassing van de Nederlandse milieuwetgeving. Centrum voor Wetgevingsvraagstukken. KUB & European Institute of public administration, Tilburg, Maastricht.
- Zouwen, M.W. van der en J.P.M. Tatenhove (2002). Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland. Planbureau studies nr. 1, Wageningen.

3.3 De Europese context van het nationale milieugevaarlijke stoffenbeleid

Spreker: Marius Aalders (Universiteit van Amsterdam)

Er is Europese regelgeving voor de toelating op de markt van nieuwe chemische stoffen. De toelating van nieuwe stoffen is bij uitstek een terrein waarop het beleid door (milieu)-ministeries zelf wordt uitgevoerd. Maar als het aankomt op de toepassing van de regels zijn er nog veel verschillen. Deze verschillen in uitvoeringsstijlen hebben enerzijds te maken met verschillen in rechtscultuur. Anderzijds maken lidstaten bij de nationale implementatie gebruik van de beleidsruimte die het Europees Verdrag laat. Daarnaast merkt Aalders op dat er sprake is van een desinteresse van burgers en politici in het reilen en zeilen van de EU.

De kennisgeving als instrument in het beleid van milieugevaarlijke stoffen

De introductie van nieuwe chemische stoffen op de markt is in de meeste industrielanden aan een wettelijk regime van kennisgeving gebonden. Tussen deze landen bestaan dikwijls verschillen in de wettelijke procedure van de kennisgeving, maar ook in de praktische uitvoering ervan. Hoewel binnen de Europese gemeenschap de wetgeving met betrekking tot deze kennisgeving al sedert enige jaren is geharmoniseerd, wordt in deze paper geconstateerd dat toch belangrijke verschillen in de uitvoering zijn te constateren, welke vooral te maken hebben met cultuurverschillen tussen de lidstaten onderling.

De gegevens die tot deze conclusie leiden zijn verkregen tijdens vergelijkend onderzoek naar verschillen in rechtssystemen in de Verenigde Staten, de Europese Unie en Japan en de manier waarop die de concurrentie, de internationale handel en de economische efficiency beïnvloeden (Kagan en Axelrad, 2000).³ Een onderdeel van dit onderzoek was gericht op de kennisgeving van nieuwe chemische stoffen en spitste zich voor wat betreft het Europese deel⁴ toe op de lidstaten Duitsland, het Verenigd Koninkrijk (Engeland, niet Schotland en Wales) en Nederland. Duitsland en Engeland zijn de belangrijkste producenten van nieuwe chemische stoffen binnen de gemeenschap. Speciaal werd gelet op de effecten van de regeling op het handelen van grote chemische multinationals. De stijlen van regeltoepassing, waarover het hier gaat, zijn gebaseerd op waarnemingen door representanten van zes grote chemische concerns in de EU. Dat houdt natuurlijk een beperking in, omdat geen participerende observaties zijn gehouden in de ambtelijke diensten van de lidstaten belast met de uitvoering van het milieugevaarlijke stoffenbeleid zelf, wat in de traditie van dit soort onderzoek bijna een *conditio sine qua non* is. Aan de andere kant berusten de waarnemingen van deze regulatory affairs managers (RAM) van grote Europese chemische concerns in ieder geval op grote kennis en ervaring, gedurende een lange reeks van jaren opgedaan. Bovendien blijkt uit onderzoek naar regeltoepassing, dat stijlen van regeltoepassing niet alleen worden beïnvloed door de regeltoepassers maar ook door degenen waarop de regels worden toegepast (Kagan, 1978; Knecht, 1986; Aalders 1987; Gunningham en Garbosky 1998).

Naast interviews met een zestal van deze managers, twee in Duitsland (RAM-1 en -2), drie in Nederland (RAM-3, -4 en -5) en één in Engeland (RAM-6) zijn beleidsdocumenten, nota's, artikelen

³ Het onderzoek The Comparative Legal Systems Project werd gecoördineerd door het Center for Law and Society van de Universiteit van California, in Berkeley, en werd gepubliceerd in Kagan en Axelrad (2000). Het onderdeel over nieuwe chemische stoffen verscheen in hoofdstuk 11 (Johnson, Fujie, and Aalders, 2000, p. 341-371).

⁴ Een uitwerking van de Nederlandse bijdrage aan het onderzoek, waarvoor de auteur tekende, verscheen in Aalders, 1999: 200-228.

en commentaren geraadpleegd, onder meer van Europese en internationale werkgroepen die zich met deze problematiek bezighouden. Zo is er een groep van chemische industrieverenigingen in de lidstaten, op Europees niveau verzameld in de Europese raad voor de chemische industrie (CEFIC), die regelmatig bijeenkomt, dikwijls ook met betrokken ambtenaren uit de lidstaten, om advies of commentaar te leveren op de Europese regelgeving inzake chemicaliën. Ook op nationaal niveau wordt veel intern gedelibereerd over de regelgeving door de VCI (Duitsland), VNCI (Nederland) en CIA (Engeland). Voorts werkt de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) aan een wereldwijde harmonisering van de desbetreffende rechtssystemen, hetgeen overigens tot op heden nog niet erg is gelukt. (In antwoord op vraag 4 van hoofdstuk 1 kan worden gezegd, dat het proces van Europeanisering sterker plaats vindt door 'leerprocessen op de werkvloer' dan door regelgeving).⁵

In het kader van dit artikel wordt alleen summier ingegaan op de verschillen in toepassing in de EU-lidstaten van de Europese regelgeving inzake nieuwe chemische stoffen en van de verschillen in implementatie in enkele lidstaten, met name Duitsland, Engeland en Nederland. Deze verschillen hebben te maken met stijlen van regeltoepassing in de drie genoemde Europese lidstaten.⁶ Naast verschillen in implementatie van milieurielijnen in nationale wetgeving, bestaan er verschillen in uitvoering en toepassing van de op basis van de richtlijn geïmplementeerde milieuregels.

Productie- en handelskennisgeving

De Nederlandse wetgeving kent, evenals Duitsland, een productiekennisgeving. In de meeste overige landen wordt een handelskennisgeving gevraagd, zoals ook de Europese richtlijn voorschrijft. In het eerste geval dient van een nieuwe stof reeds kennis te worden gegeven, voorat hij geproduceerd wordt, in het tweede geval wordt een kennisgeving gevraagd voordat de nieuwe stof op de markt wordt gebracht. Een Nederlandse onderneming produceert stoffen, die buiten de EU op de markt worden gebracht, in fabrieken in Spanje en Engeland. Als de onderneming een nieuwe stof heeft en men denkt ermee zaken te kunnen doen in de Verenigde Staten, dan wordt die stof in Engeland of in Spanje gemaakt, omdat daar geen productiekennisgeving is vereist.

Handhaving

Ten aanzien van de handhaving van de milieugevaarlijke stoffen wetgeving is er een verschil in aanpak tussen de EU en de VS. De kennisgevingprocedure in de EU is strenger, tijdrovender en duurder dan in de VS, maar de handhaving is daarentegen weer veel soepeler. Precies het omgekeerde geldt voor de VS. Daar is de handhaving veel strenger dan in de EU, terwijl de kennisgevingprocedure beduidend soepeler is.

Toch is Nederland de enige lidstaat waar daadwerkelijk gecontroleerd wordt door de overheid (NONS-rapport 1996). Zelfs meer dan in Duitsland, waar volgens onze Nederlandse waarnemers in het algemeen van een strengere rechtscultuur sprake is. Nederland heeft zelfs als enige van de lidstaten ervaring opgedaan met de inspectie van milieugevaarlijke stoffen. Daarom hebben de Nederlandse autoriteiten een document gemaakt dat voor andere lidstaten exemplarisch is en daar ook wordt verspreid. De handhaving, dat is de repressieve fase na de preventieve controle van de stoffen die op de markt komen, is in de VS veel strenger dan in de EU. Het Amerikaanse milieubureau EPA controleert strenger en stelt bij overtreding van de regels veel hogere straffen in de vorm van geldboete dan de Europese milieu-inspecties in de diverse lidstaten.

⁵ In navolging van Teubner (1983: 273) kan men deze informele overlegorganen *reflexiestructuren binnen sociale subsystemen* noemen.

⁶ Zie over stijlen van regeltoepassing de Nederlandse literatuur gebaseerd op het werk van Kagan (1978), zoals Aalders (1987), Knecht (1986), Van Montfort (1993), Wilthagen (1993).

Daarbij moet overigens worden opgemerkt, dat - om een cliché te gebruiken - in de Zuidelijke Europese landen handhaving bijna non-existent is en dat alleen Duitsland, Nederland en de Scandinavische landen nog enigszins een handhavingsbeleid hebben. Overigens putten de geïnterviewden zich uit om te verklaren, dat ook in deze laatste landen altijd nog *'makkelijker met de ambtenaren kan worden gepraat'* dan met de EPA in Amerika.

Zo zegt RAM-3: *'Ze zijn in Nederland niet zo streng dat je al in overtreding bent als je niet meteen alle vereiste gegevens op tafel kunt leggen. Je krijgt een of twee weken de gelegenheid om de gevraagde additionele gegevens alsnog te verstrekken. In Engeland hebben we nog nooit een inspectie gehad. In Duitsland wel, daar zijn ze iets strenger dan in Nederland, iets minder coöperatief.'*

Verschillen in regelingen.

Het bedrijfsleven heeft belang bij uniforme regelingen. Maar in de EU gelden verschillen in regimes met betrekking tot de wetgeving van chemische stoffen.

'Oostenrijk moest toen het lid werd van de EU nog de hele wetgeving aanpassen. Zwitserland zal nooit lid worden, maar de chemische stoffenwetgeving is volledig uitwisselbaar. Daar hebben wij geen enkele moeite mee. Met Finland, dat een complete Europese wetgeving heeft voorbereid, ook niet. Maar Zweden en Noorwegen zitten nog steeds met hun eigen punten en willen er niet van af. Er bestaan op de wereld zo'n veertig verschillende stoffenregelingen.' (RAM-1, Nederland)

Consequenties van toepassingverschillen voor de convergentie van instrumenten

De verschillen in de toepassing van de chemische stoffenwetgeving in het veld hebben gevolgen voor convergentie van beleidsinstrumenten en beleidsdoelen. Een Regulatory Affairs Manager van een groot Engels concern heeft een productievestiging in Nederland. Hij meent: *'In het Verenigd Koninkrijk stuur je een dossier in. Men kijkt er goed naar. En na een week laten ze je al die tests doen. Dan hebben ze misschien wat vragen voordat ze werkelijk zeggen dat de eerste dag is ingegaan van de 60-dagen periode. Maar wanneer je het groene licht krijgt, ben je vrijwel zeker dat het in orde zal zijn. Je krijgt misschien nog wat vragen. Maar zestig dagen later heb je de vrijheid om te gaan verkopen, zelfs al heb je misschien nog wat werk te doen.'*

'In Frankrijk dienden we een dossier in en hoorden lange tijd niets. Het eind van het liedje was, dat ze zeiden: o ja, de eerste dag ontvingen we uw dossier. En dan krijg je na de periode van zestig dagen allerlei vragen op je afgevuurd. Een compleet andere strategie.'

'Er zijn dan ook verschillen tussen de handelwijze van de verschillende overheden in de lidstaten. Een boel van mijn collega's en ikzelf vinden, dat we ons gelukkig mogen prijzen met ons Engelse systeem van regeltoepassing. Ze zullen je vragen om proeven te doen gebaseerd op gevaar, risico en explosies in plaats van precies aan te geven welke proeven je moet doen. Dat laatste is de filosofie in Duitsland en Nederland. Er wordt wat afgeredeneerd en onderhandeld op niveau-1 en -2.'

Zijn collega van een groot Duits concern:

'In Duitsland moeten we tegelijk met het indienen bij het Umweltministerie van het dossier voor de kennisgeving, ook documenten indienen bij de ministeries van Sociale Zaken en van Volksgezondheid.'

Conclusie

Het doel van de EU-regelgeving mag dan zijn een geharmoniseerd systeem van wetten, die voor alle lidstaten gelden, als het op de toepassing van de regels aankomt zijn er nog veel verschillen. Dat blijkt uit vergelijkend onderzoek naar de wetgeving inzake kennisgeving van nieuwe chemische stoffen op de markt in de EU-landen. Dit is bij uitstek een terrein, waar wetgeving centraal wordt toegepast, namelijk door de (milieu-)ministeries zelf. Men zou dus kunnen denken, dat de uitvoering hier wat overzichtelijk en beter controleerbaar is en ook meer convergeert met de toepassing van wetgeving in

de andere lidstaten (Wiegand, 1996). Wanneer sprake is van uitvoering op gemeentelijk, regionaal of provinciaal niveau zou men een wat diffusere toepassing van regels kunnen verwachten, waarbij afwijkende stijlen kunnen voorkomen. Niettemin lopen de diverse manieren van toepassing van de regelgeving ook op dit niveau sterk uiteen. Men kan deze verschillen duiden als verschillen in uitvoeringsstijlen die te maken hebben met verschillen in rechtscultuur. Dat neemt echter niet weg, dat de oorzaak ook kan worden gezocht in het systeem van regelgeving op Europees niveau zelf.

Juist bij de implementatie van de Europese milieuwetgeving in nationale wetgeving geldt immers dat de wetgever in de lidstaat moet balanceren tussen wat EG-rechtelijk en nationaalrechtelijk noodzakelijk is (Veltkamp, 1998). Wanneer een bepaalde materie 'uitputtend' is geregeld in een verordening of richtlijn, resteert nog steeds beleidsruimte. Hoe deze wordt ingevuld is onder meer afhankelijk van wat in de verordening of richtlijn wordt bepaald over bevoegdheden, dat betekent in concreto over de gekozen harmonisatiemethode. Gaat het om minimumharmonisatie dan wordt de lidstaten in beginsel de bevoegdheid gelaten om strengere maatregelen vast te stellen. Gaat het om volledige of totale harmonisatie dan hebben de lidstaten in beginsel die bevoegdheid niet (vgl. Artikel 95, lid 4, Europees Verdrag). Met name ten aanzien van het milieu mag een lidstaat verdergaande beschermingsmaatregelen handhaven en treffen (art. 176 EV).

Betreft het hier nog een formeelwettelijke beleidsruimte, ook feitelijk, op informele wijze, wordt beleidsruimte 'genomen' in de uitvoering. De gedachte, dat 'Brussel bepaalt, wat we in Nederland mogen en moeten', welke dikwijls bij leken wordt aangetroffen,⁷ berust niet op de werkelijkheid. In tegendeel, in de meeste lidstaten maakt men bij de implementatie gebruik van de beleidsruimte die het Verdrag laat en kan men afwijkingen van de geharmoniseerde wetgeving aantreffen. Zoals vermeld ten aanzien van de milieugevaarlijke stoffen wetgeving, veroorloven de lidstaten zich ook in de werkelijkheid eigen interpretaties. Er is sprake van wisselwerking tussen regeltoepassers en het veld. Het proces van convergentie (of: europeanisering) vindt eerder plaats in 'leerprocessen op de werkvloer' dan door regelgeving.

⁷ De Leidse biochemicus Plasterk trekt bijvoorbeeld met Thatcheriaanse hardnekkigheid in zijn Volkskrant-columns van leer tegen de vermeende overname van het Nederlandse bestuursgezag door Brusselse bureaucraten.

Burgers en politici niet geïnteresseerd in reilen en zeilen van de EU

Het getuigt van een verkeerde gedachtegang om te denken, dat de Europese lidstaten hun regeermacht uit handen hebben gegeven aan een of ander vage bestuurlijke overheid in Brussel. Het besliscentrum, waar de wetgeving uiteindelijk wordt aangenomen, is de Raad van ministers van de lidstaten. Dat deze ministers hiervoor te Brussel bijeenkomen wil niet zeggen, dat er een regeringscentrum van de EU in Brussel zou zijn. De EU is geen federatie van lidstaten. De Europese 'Unie' (die geen unie is) kent ook geen supranationaal orgaan. De Europese Commissie is dat in elk geval niet. De tendens is dan ook steeds meer om te spreken van intergouvernementele, of liever nog van transgouvernementele besluitvorming (Wallace 2000). In het bijzonder de macropolitieke beslissingen van de laatste jaren, zoals de uitbreiding van de EU met Midden-Europese staten zijn het werk geweest van de politici en bestuursambtenaren van de lidstaten. Daarover worden besluiten genomen in de Europese top, die bijeenkomt in steden in de desbetreffende lidstaat die gedurende een half jaar het voorzitterschap levert. Deze Europese Raad neemt nog steeds in belang toe. Zo heeft de Europese Commissie inzake de uitbreiding van de EU aanvankelijk een belangrijke, maar na 1995 slechts een marginale rol gespeeld (Sedelmeier & Wallace 2000). Dat het daarbij wellicht niet al te democratisch toegaat en dat de Europese burger niet veel invloed heeft op dit beslissingsniveau is juist. De Nederlandse bijdrage aan invloed op de totstandkoming van de regels is uiterst beperkt. Hierop is recentelijk nog weer gewezen door de Nederlandse advocaat-generaal bij het Europese Hof, mr. A. Geelhoed. Maar dat moet minder aan de 'Brusselse bureaucratie' worden toegeschreven dan aan het gebrek aan controle en controleerbaarheid van de eigen regeringen van de lidstaten. Het gebrek aan democratisch toezicht heeft weer alles te maken met de desinteresse die burgers en politici aan de dag leggen, wanneer het om het reilen en zeilen van de Europese Unie gaat.⁸ Men koestert liever de eigen stereotypie van een alles verslindende Europese moloch, in plaats van een warme belangstelling aan de dag te leggen voor wat er van de Europese Unie wordt gemaakt.

Referenties

- M.V.C. Aalders (1987) Regeltoepassing in de ambtelijke praktijk van Hinderwet en Bouwtoezichtafdeling, Wolters-Noordhoff, Groningen.
- M. Aalders (1999), Een hoeraatje voor het Europese corporatisme: uitvoering van chemicaliënwetgeving in Europa en Amerika, in: W. Bakker en F. van Waarden, red., Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken, Boom, Den Haag, pp. 200-228.
- L. A. Johnson, T. Fujie, and M. Aalders (2000), 'New Chemical Notification Laws in Japan, the United States, and the European Union', in: R. A. Kagan & L. Axelrad (eds.), Regulatory Encounters, Multinational Corporations and American Adversarial Legalism, University of California Press, Berkeley, Cal., p. 341-371.
- N. Gunningham and P. Grabosky (1998), Smart Regulation, Designing Environmental Policy, Clarendon, Oxford.
- R. A. Kagan (1978), Regulatory Justice, Russell Sage Foundation, New York.
- R. A. Kagan en L. Axelrad, eds. (2000), Regulatory Encounters, Multinational Corporations and American Adversarial Legalism, University of California Press, Berkeley, Cal.
- R. Knecht (1986) Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening, (diss.) Wolters-Noordhoff, Groningen.
- A.J.G.M. van Montfort (1991) De regels van het huis: ambtelijke regeltoepassing bij de gemeentelijke woonruimteverdeling, (diss.) Wolters-Noordhoff, Groningen.
- NONS-rapport (1996) Making sense of NONS, European inspection project on the Notification of New Substances, Final report, The Hague: Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment (VROM), The Netherlands/Heidemij advies.
- U. Sedelmeier en H. Wallace (2000), Eastern Enlargement, Ch. 16 in: Wallace and Wallace, 427-460.
- G. Teubner (1983) Substantive and Reflexive Elements in Modern Law, Law and Society Review, 17: 239-285.
- B.M. Veltkamp (1998), Implementatie van EG-milieurichtlijnen in Nederland, diss. UvA, Kluwer, Deventer.
- H. Wallace (2000), The Policy Process, Ch. 2, in: Wallace and Wallace, p. 39-64.

⁸ Bram de Swaan spreekt van een 'pedagogisch tekort' van Europa: 'gebrek aan politieke strijdlust en politieke strijdvaardigheid in het belang van een vitale democratie.' Hij maakt zich zorgen over het 'gedepoliteerde karakter' van de Europese Unie, Zie NRC Handelsblad 11 januari 2003.

-
- H. Wallace and W. Wallace, eds. (2000), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 4th ed.
 - W. Wolfgang (1997) 'Americanization of Law: Reception or Convergence?', in: L. M. Friedman and H.N. Scheiber, eds., *Legal Culture and the Legal Professions*, Greenwood Press, Westport, Conn.
 - A.C.J.M. Wilthagen, (1993) *Het overheidstoezicht op de arbeidsomstandigheden. Een onderzoek naar het functioneren van de Arbeidsinspectie*, (diss.) Wolters-Noordhoff, Groningen.

3.4 Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland⁹

Speker: Mariëlle van der Zouwen (Katholieke Universiteit Nijmegen)

Uit twee case studies blijkt dat coalities in het natuurbeleid meer 'schaaloverschrijdend' moeten te worden. Verticale afstemming tussen het Europese, nationale en regionale niveau is noodzakelijk. De regio dient bij de implementatie van Europees natuurbeleid te worden betrokken. Nationaal beleid dient aan het Europese te worden getoetst, de regio moet opstaan voor externe initiatieven en op Europees niveau dient men open te staan voor regionale input.

In 2001 hebben de Leerstoelgroep Milieu en Beleid van de Katholieke Universiteit Nijmegen en de Afdeling Politicologie van de Universiteit van Amsterdam onderzoek gedaan naar de implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Natuurplanbureau in het kader van de Natuurbalans 2001. Voor het MNP-RIVM/SWOME Colloquium van 29 januari 2003 is een paper met de belangrijkste resultaten van dit onderzoek gepresenteerd.

Aanleiding en vraagstelling onderzoek

De afgelopen jaren heeft de implementatie van het natuurbeleid van de Europese Unie (EU) in Nederland volop in de politieke en maatschappelijke belangstelling gestaan. Het gaat dan met name om de Vogelrichtlijn (79/409/EEG) en de Habitatrichtlijn (92/43/EEG). De Vogelrichtlijn uit 1979 heeft tot doel alle natuurlijke in het wild levende vogelsoorten op het grondgebied van de EU te beschermen, inclusief en in het bijzonder de leefgebieden van bedreigde en kwetsbare soorten. De Habitatrichtlijn uit 1992 heeft als doel het in stand houden van de biologische diversiteit in de EU door het beschermen van natuurlijke en halfnatuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

Bij de totstandkoming van de Habitatrichtlijn hebben Nederlandse beleidsmakers een actieve rol gespeeld. Het streven naar Europese integratie en de export van het concept van ecologische netwerken zoals uitgewerkt in het Natuurbeleidsplan uit 1990 waren daarbij belangrijke motieven. Ook politieke motieven speelden een belangrijke rol. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de EU in 1991 was het ontwerp van de Habitatrichtlijn een dossier waarop Nederland een belangrijk stempel zou kunnen drukken.

De implementatie van beide richtlijnen in zowel wet- en regelgeving als in de beleidspraktijk heeft echter tot de nodige problemen geleid. Deze spanning tussen een actieve rol bij de beleidsvoorbereiding op Europees niveau en de gebrekkige implementatie in de Nederlandse beleidspraktijk vormde de basis voor ons onderzoek. De volgende vragen stonden hierin centraal:

1. welke problemen treden er op bij de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland?
2. hoe zijn deze problemen te verklaren?
3. welke mogelijke gevolgen hebben de gesignaleerde problemen in de implementatie van het natuurbeleid voor toekomstig beleid?

'Beleidsarrangementen' als theoretisch kader

⁹ Deze paper is een bewerking van de samenvatting van het onderzoek (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002).

Om de implementatie van EU-beleid in Nederland te kunnen bestuderen, hebben we gebruik gemaakt van het concept beleidsarrangementen. Een beleidsarrangement verwijst naar een tijdelijke stabilisering van de organisatie en de inhoud van een beleidsdomein. Een arrangement bestaat uit de volgende dimensies:

- actoren en coalities;
- verdeling van hulpbronnen;
- spelregels;
- inhoud van het beleid.

Een beleidsarrangement kan op veel manieren worden beïnvloed. Voor dit onderzoek hebben we vooral gekeken naar twee grote, politiek-maatschappelijke transformatieprocessen, die we achtereenvolgens ‘multi-actor governance’ en ‘multi-level governance’. Kort gezegd komt dat neer op sturing die steeds meer het resultaat is van respectievelijk interacties tussen publieke en private partijen (multi-actor) op verschillende schaalniveaus (multi-level).

We hebben in het onderzoek gekozen voor twee case studies, namelijk de bescherming van de hamster of ‘korenwolf’ in Nederland en ‘de Gelderse Poort’.

Casus Korenwolf: problemen en verklaringen

De gemeente Heerlen wilde op haar grondgebied twee bedrijventerreinen aanleggen. Voordat de aanleg van start kon gaan, moest veel voorbereid worden, bijvoorbeeld het wijzigen van bestemmingsplannen en het aanvragen van ontheffingen. In december 1997 begint de gemeente met de laatste stap van de voorbereiding: het aanvragen van een ontheffing van de Natuurbeschermingswet. Uit een onderzoek naar de natuurwaarden in het plangebied bleek namelijk dat er korenwolven voorkwamen. Het ministerie van LNV verleent de ontheffing in augustus 1998.

De implementatieproblematiek in deze casus is aan de hand van de vier genoemde dimensies van een beleidsarrangement geduid. In de analyse van de bescherming van de korenwolf onderscheiden we twee perioden: de periode vóór en de periode vanaf de ontheffingverlening door het ministerie van LNV aan de gemeente Heerlen in augustus 1998.



Foto: de veldhamster, beter bekend als ‘korenwolf’ (Foto: Roel Hoeve)

Vóór 1998 was bescherming van de korenwolf een aangelegenheid van regionale actoren. Natuurbeschermingsorganisaties en de Regiodirectie Zuid van het ministerie van LNV probeerden de bescherming van de hamster op nationaal niveau te agenderen. Ze verwezen daarbij vooral naar de bepalingen over soortenbescherming in de EU-Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern. Ondanks deze pogingen blijft de hamsterbescherming een regionale aangelegenheid die zich afspeelt in de schaduw van het nationale beleid. Dit nationale beleid richt zich veel meer op de bescherming van gebieden en niet zozeer op de soortenbescherming. De ontheffingverlening biedt regionale actoren de juridische middelen om het discours van soortenbescherming succesvol te activeren via onder andere

de Europese Commissie en de Raad van State. Hierdoor ontstaat een transnationale coalitie, die hulpbronnen mobiliseren als de inhoud van internationale verdragen en wetgeving en kennis van de verspreiding van de hamster.

De hamster is het symbool geworden van de gebrekkige implementatie van EU-natuurbeleid in Nederland. Ondanks internationale afspraken werd door het ministerie van LNV de soortenbescherming vanaf 1990 relatief verwaarloosd. Door het effectief mobiliseren van het internationale discours van soortenbescherming lukte het natuurbeschermingsorganisaties deze omissie aan de kaak te stellen. Verschillende ingebrekestellingen, een veroordeling van het Europese Hof en het succesvol aanvechten van de ontheffingverlening aan de gemeente Heerlen laten zien, dat de beleving van het ministerie van LNV dat het Nederlandse natuurbeleid reeds aan de richtlijnen voldeed, allerminst juist was.

Casus de Gelderse Poort

De Gelderse Poort is een belangrijk voorbeeldproject voor de uitwerking van de Ecologische Hoofdstructuur en in het bijzonder het ontwikkelen van nieuwe natuur. Beide concepten nemen vanaf het verschijnen van het Natuurbeleidsplan (1990) een prominente plaats in het Nederlandse natuurbeleid in. Het project de Gelderse Poort wordt gekenmerkt door coalities van regionale en nationale actoren, die via onderhandelingen uitvoering geven aan de plannen zoals neergelegd in nationale en regionale nota's. Bij de aanmelding en aanwijzing van de Gelderse Poort als Speciale Beschermingszone onder de Vogel- en Habitatrictlijn worden de regionale actoren echter nauwelijks betrokken. Aanmelding en aanwijzing is een zaak van de Directie Natuurbeheer en de regiodirecties van het ministerie van LNV. In het discours van natuurontwikkeling in het project de Gelderse Poort spelen de EU-richtlijnen geen rol. Op nationaal niveau worden de richtlijnen weliswaar aangegrepen om de positie van de EHS in bestuurlijke en juridische zin te versterken, maar het ministerie van LNV geeft geen signalen de richtlijnen te betrekken bij de besluitvorming rond de Gelderse Poort. Als gevolg van de gescheiden discourses en het verschil in spelregels – EU-richtlijnen vormen een strak juridisch kader versus beleidsvoering op basis van consensus in de Nederlandse beleidspraktijk – kan in de toekomst een probleem ontstaan bij de verdere implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijn in de Gelderse Poort.

Inmiddels zijn delen van de Gelderse Poort als te beschermen gebied onder de Vogel- en Habitatrictlijn aangewezen en aangemeld. Door gebrek aan communicatie tussen het nationale niveau en het regionale project leven de richtlijnen echter niet op het regionale niveau. Tevens zijn problemen te verwachten op het moment dat de op consensus gerichte coalities binnen het project het strikte juridische kader van de Vogel- en Habitatrictlijn moeten implementeren bij toekomstige plannen en activiteiten.

Gevolgen toekomstig beleid

Om de (mogelijke) implementatieproblemen het hoofd te kunnen bieden, dient het natuurbeleid beter in te spelen op de trends van multi-actor en multi-level governance. Uit deze studie blijkt dat het multi-level aspect in het hedendaags natuurbeleid nog onvoldoende wordt onderkend. Verticale afstemming tussen het Europese, nationale en regionale niveau is noodzakelijk. De regio dient bij de implementatie van Europees natuurbeleid te worden betrokken. Nationaal beleid dient aan het Europese te worden getoetst, de regio moet openstaan voor externe initiatieven en op Europees niveau dient men open te staan voor regionale input. Voor de dimensies van het natuurbeleidarrangement heeft dit de volgende consequenties. Coalities dienen 'schaaloverschrijdend' te zijn, discourses en regels dienen op elkaar te worden afgestemd en er dient sprake te zijn van een balans tussen centralistische sturing en onderhandelingen binnen projecten op regionaal niveau.

Referenties

- Zouwen, M.W. van der en J.P.M. Tatenhove (2002). Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland. Planbureaustudies nr. 1, Wageningen.

3.5 De Europese context van het Nederlandse duurzame elektriciteitsbeleid¹⁰

Spreker: Remco Ybema (ECN)

Nederland was het enige EU-land dat de opwekking van duurzame energie stimuleerde door niet alleen de productie maar ook de vraag naar duurzame elektriciteit financieel te ondersteunen. Ook de nieuwe MEP-regeling wijkt af van de twee hoofdlijnen in het beleid van andere EU-landen; een verplichtstelling voor duurzame energie en een stelsel van terugleververgoedingen. De vraag is hoe Nederland op termijn denkt te gaan harmoniseren met de overige stimuleringsregimes in de EU.

Inleiding

Op Europees niveau zijn ambitieuze doelstellingen gesteld voor het vergroten van het aandeel van elektriciteitsproductie uit duurzame energiebronnen in de Europese energiemix. Tegelijkertijd hervormen liberalisering en internationalisering de structuur van de elektriciteitsmarkten in Europa. De liberalisering van elektriciteitsmarkten beoogt primair de efficiëntie van investeringen, management, productie en consumptie in de elektriciteitssector te verhogen. Een belangrijke reden voor overheden om de elektriciteitsmarkt te liberaliseren, is de veronderstelde daling van de kosten van elektriciteit voor eindgebruikers als gevolg van concurrentie tussen producenten, handelaren en leveranciers. Internationalisering van de sector manifesteert zich onder andere door het openen van de landsgrenzen voor de handel in elektriciteit en fusies tussen bedrijven uit verschillende landen. *Deze internationalisering betekent dat de beleidsvorming ten aanzien van de elektriciteitsvoorziening niet meer louter in een nationale context kan worden gezien.*

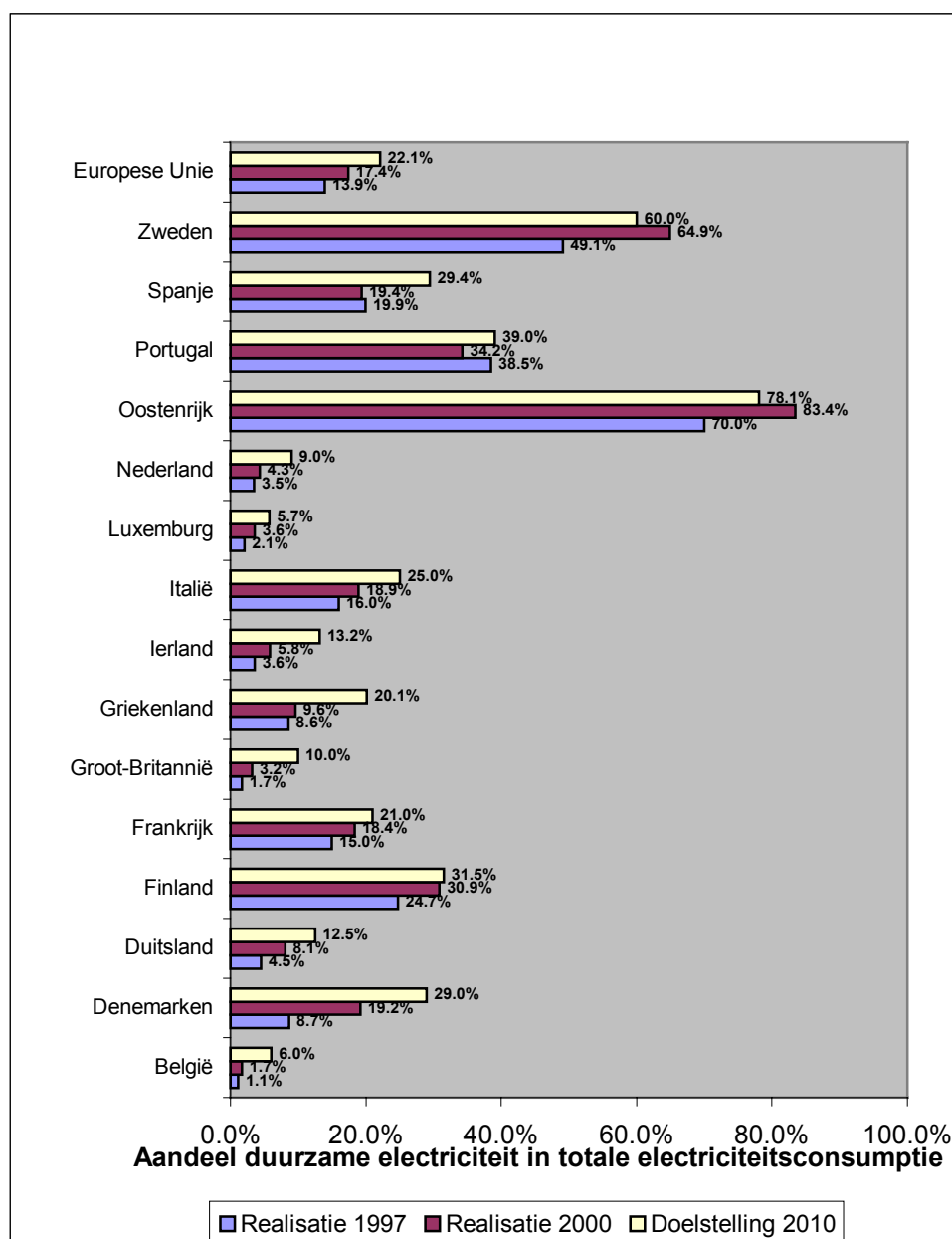
De Europese richtlijn ter bevordering van duurzame elektriciteit

In september 2001 hebben de Raad en het Europees Parlement een richtlijn aangenomen betreffende de bevordering van elektriciteit uit duurzame energiebronnen (Europese Commissie, 2001) Deze richtlijn¹¹ heeft als doel het aandeel van duurzame elektriciteit¹² in de Unie op te trekken van 14% in 1997 tot 22,1% in 2010. In de richtlijn worden nationale indicatieve doelen voor alle lidstaten gesteld. De uiteindelijke totstandkoming van de doelstellingen voor de lidstaten is onder andere gebaseerd op de nationale potentiëlen van de verschillende lidstaten. Hierbij valt onder meer te denken aan de klimatologische en geografische omstandigheden van het land.

¹⁰ De presentatie op het colloquium werd verzorgd door Remco Ybema. De paper is een samenvatting van het ECN-rapport van Sambeek et al, 2003 (zie referentielijst).

¹¹ De officiële naam van de richtlijn is 'Richtlijn 2001/77/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2001 betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt'. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, L 283/33, 27 oktober 2001.

¹² Duurzame elektriciteit wordt gedefinieerd als elektriciteit die geproduceerd wordt uit duurzame energiebronnen.

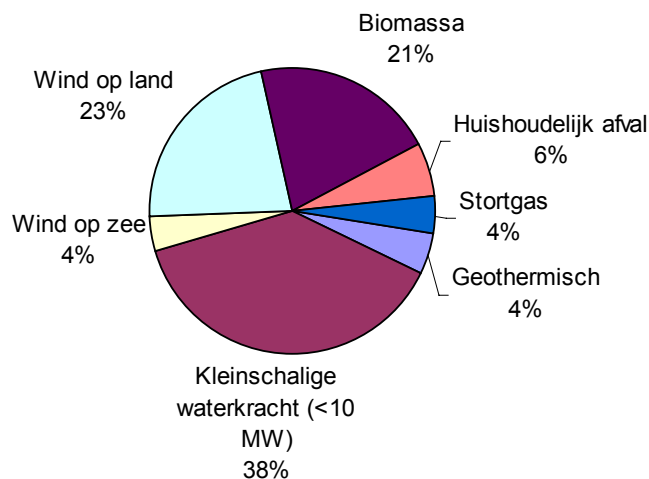


Figuur 3.5.1 Realisaties nationale indicatieve doelstellingen in 1997 en 2000 ten opzichte van de indicatieve doelstellingen in 2010 voor de EU als geheel en voor de 15 lidstaten afzonderlijk.

Wat opvalt in Figuur 3.5.1 is dat sommige landen goed op weg zijn met het realiseren van hun doelstellingen, zoals Denemarken, Duitsland, Finland en Frankrijk. Er zijn zelfs twee landen zijn die hun doelstellingen al hebben gehaald, namelijk Oostenrijk en Zweden. Andere landen hebben echter nog een lange weg te gaan, zoals België, Groot-Britannië Griekenland en Nederland. Over de realisatie moet in 2005 gerapporteerd worden aan de Europese Commissie.

Maar liefst 83% van deze duurzame elektriciteitsproductie in de EU bestaat uit waterkracht. Veruit het grootste deel hiervan was afkomstig van grootschalige waterkrachtcentrales met een netto geïnstalleerd vermogen groter dan 10 MW. Figuur 3.5.2 geeft een overzicht van de verdeling van de

bronnen voor duurzame elektriciteitsproductie, exclusief grootschalige waterkracht, in de EU-15 in 2000.



Figuur 3.5.2 Technologiemix voor duurzame elektriciteitsproductie (exclusief grootschalige waterkracht) in de EU-15 in 2000¹³.

Met name Italië, Frankrijk, Spanje, Zweden en Oostenrijk maken volop gebruik van hun natuurlijke hulpbronnen om elektriciteit op te wekken door middel van kleinschalige waterkracht¹⁴, de bron met het grootste aandeel in bovenstaande figuur. Een tweede belangrijke bron is biomassa en afval (huishoudelijk afval en stortgas). In Frankrijk, Zweden en Finland wordt biomassa het meest toegepast als bron voor duurzame elektriciteitsproductie. Het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Italië en Nederland benutten een aanzienlijk deel van hun afval als energiebron. Duitsland, Spanje en Denemarken zijn de belangrijkste landen in de windenergie sector. Momenteel bestaat het aandeel windenergie voornamelijk uit wind op land. Het aandeel van geothermische energie voor elektriciteitsproductie blijft tamelijk constant. Dit komt doordat het aantal locaties waarop deze technologie toegepast kan worden beperkt is. Veruit het grootste deel van het huidige Europese geothermische vermogen is gerealiseerd in Italië.

Beleidsinstrumenten in de lidstaten anno 2003

De verschillende EU-lidstaten hanteren uiteenlopende instrumenten ter bevordering van de productie of consumptie van duurzame elektriciteit. Dit beleid bestond in veel lidstaten al voordat op EU-niveau de richtlijn voor duurzame elektriciteit werd vastgesteld. Figuur 3.5.3 geeft een overzicht van de beleidsinstrumenten in de lidstaten. De horizontale as deelt de beleidsinstrumenten in naar stimulering door middel van de prijs en de hoeveelheid. In het eerste geval zijn de prijzen van tevoren bepaald terwijl de uiteindelijke hoeveelheid duurzame elektriciteit onzeker blijft. In het geval van stimulering

¹³ Deze figuur is gemaakt op basis van berekeningen met het Admire-Rebus model van ECN en is gebaseerd op een 'business as usual' scenario. De cijfers en verhoudingen zijn indicatief.

¹⁴ Dit zijn centrales met een netto geïnstalleerd vermogen kleiner dan 10 MW.

van de hoeveelheid duurzame elektriciteit wordt quota gesteld en volgt de prijs uit de markt. Aan de andere kant is er een onderscheid te maken tussen stimulering van vraag en van aanbod. Een voorbeeld van stimulering aan de vraagkant zijn prijssubsidies (prijs), bijvoorbeeld door middel van een ecotaxvrijstelling, of een verplichting tot afname (hoeveelheid). Aan de aanbodkant valt te denken aan vast staande tarieven voor de productie van duurzame elektriciteit (prijs), of een verplichting om een bepaalde productie te leveren (hoeveelheid).

aanbod	Terugleververgoeding Denemarken, Duitsland Oostenrijk, Spanje Griekenland, Zweden Finland, Frankrijk, Portugal	Tender Ierland Verplichting voor producenten Italië
	Prijs ondersteuning van de vraag/ Ecotax Nederland	Verplichting (%) voor consumenten of leveranciers Groot-Brittanië, Oostenrijk, België
vraag		
	prijs	hoeveelheid

Figuur 3.5.3 Beleidsinstrumenten ter bevordering van duurzame elektriciteit in de verschillende EU-lidstaten per 2003.

Hieronder zullen de beleidsinstrumenten in figuur 3.5.3 nader worden beschreven en beoordeeld wat betreft hun effectiviteit en kosteneffectiviteit. Met de effectiviteit van een beleidsinstrument wordt hier bedoeld de additionele hoeveelheid capaciteit of elektriciteitsproductie die het instrument genereert. De kosteneffectiviteit of efficiëntie van een beleidsinstrument duidt op de hoeveelheid resultaat per uitgegeven Euro ten opzichte van een gesteld doel (Van Dijk, 2003).

Tabel 3.5.1 Effectiviteit en efficiëntie van de verschillende beleidsinstrumenten.

	Effectiviteit*	Efficiëntie*
Terugleververgoeding	++	-
Tender	0	++
Verplichting	++	++
Ecotax vrijstelling	0	-

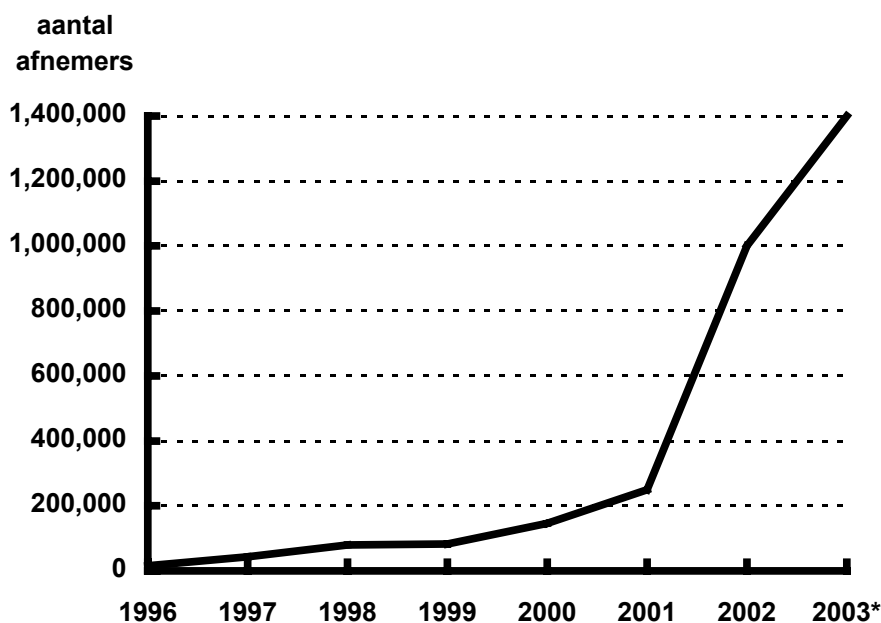
* ++ staat voor hoog, + staat voor redelijk, 0 staat voor onbepaald, - staat voor matig, -- staat voor laag.

Het Nederlandse duurzaam elektriciteitsbeleid tot 2003: REB

Voor het begin van de liberalisatie van de elektriciteitsmarkt tussen 1998 en 2000 werd duurzame energie in Nederland gestimuleerd door middel van een mix van beleidsinstrumenten van terugleververgoedingen op basis van vermeden kosten, directe subsidies, fiscale investeringsprikkels, en de opbrengsten uit de MAP heffing. Als gevolg van de vergroening van het belastingstelsel halverwege de jaren negentig, werd de ecotax of regulerende energiebelasting (REB) ingevoerd in

1996. Tot 2003 was dit het belangrijkste beleidsinstrument in Nederland om duurzame energie te bevorderen.

De combinatie van de REB-vrijstelling op duurzame elektriciteit en de productiesubsidie maakt het mogelijk dat elektriciteitsleveranciers duurzame elektriciteit aanbieden voor dezelfde eindgebruikersprijs als elektriciteit opgewekt uit fossiele energiedragers. Op deze manier worden alle financiële belemmeringen voor klanten om over te stappen naar groene elektriciteit weggenomen. Dit heeft er mede voor gezorgd dat de vrijwillige vraag naar duurzame elektriciteit in Nederland sterk is gestegen. Sinds de opening van de markt voor duurzame elektriciteit in juli 2001 is het aantal consumenten van duurzame elektriciteit toegenomen van ongeveer 250.000 tot circa 1,4 miljoen in januari 2003 (Figuur 3.5.4).



*Figuur 3.5.4 Toename van het aantal consumenten van duurzame elektriciteit in Nederland (Bron: www.greenprices.com). * januari 2003.*

Hoewel de REB-vrijstelling en de productiesubsidie effectieve middelen zijn gebleken om de vraag naar duurzame elektriciteit te stimuleren, hebben deze maatregelen ook enkele effecten teweeggebracht die de effectiviteit en de efficiëntie van het beleid sterk verlaagden. Deze effecten komen voornamelijk voort uit het feit dat beide maatregelen ook van toepassing zijn op geïmporteerde duurzame elektriciteit¹⁵. Omdat de REB-vrijstelling plus de productiesubsidie hoger is dan de marktwaarde van duurzame elektriciteit in andere Europese landen, willen buitenlandse producenten en handelaren graag naar Nederland exporteren. Deze import is ook nodig, omdat de binnenlandse duurzame elektriciteitsproductie niet toereikend is om aan snel stijgende vraag te voldoen. Het gevolg van een toenemende import van duurzame elektriciteit is dat een grote hoeveelheid belastinggeld weglekt naar het buitenland. De totale kosten van gedeelde belastinginkomsten in 2001 om duurzame

¹⁵ De import van duurzame elektriciteit moet wel aan bepaalde voorwaarden voldoen. Als voornaamste voorwaarde geldt dat het land van oorsprong moet voldoen aan het reciprociteitscriterium voor handel van elektriciteit met Nederland. In 2002 kwam import uit de volgende landen in aanmerking: Oostenrijk, Finland, Zweden, Duitsland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk. Bovendien moet de elektriciteit fysiek geïmporteerd worden.

elektriciteit te stimuleren worden momenteel geschat op 205 miljoen Euro, waarvan 23 miljoen Euro als gevolg van REB-vrijstelling en 182 miljoen door productiesubsidies (Tweede Kamer, 2002). In 2002 is de import van duurzame elektriciteit nog verder toegenomen, met een verder stijgende uitstroom aan belastinggeld tot gevolg.

Deze fiscale ondersteuning van het Nederlandse beleid heeft echter slechts zeer beperkt geleid tot investeringen in additionele productie-installaties in het buitenland. De meeste geïmporteerde elektriciteit werd geleverd door bestaande centrales in het buitenland. Deze zouden, in afwezigheid van het Nederlandse beleid, ook in bedrijf zijn geweest onder hun eigen nationale duurzame energiebeleid. Zij zouden dan hun elektriciteit geleverd hebben aan hun nationale markten.

Het Nederlandse duurzaam elektriciteitsbeleid vanaf 2003: MEP

Bij het vormen van het nieuwe beleidskader voor de stimulering van duurzame elektriciteit, is als uitgangspunt genomen het bevorderen van de vrijwillige vraag als belangrijkste instrument voor het behalen van de consumptiedoelstelling voor Nederland in 2010. Allereerst werd de REB-vrijstelling voor duurzame elektriciteit verlaagd van 6 naar 2,9 €ct/kWh, om de belastingverliezen ten gevolge van import te reduceren en tegelijkertijd een consumptieprikkel te handhaven voor de kleinverbruikersmarkt. Tevens werd de productiesubsidie uit REB-inkomsten afgeschaft en vervangen door een systeem van producentenvergoedingen voor binnenlandse productie van duurzame elektriciteit, de zogenaamde MEP-vergoedingen (MEP staat voor 'milieukwaliteit elektriciteitsproductie'). De MEP houdt een verschuiving in naar een meer aanbodgericht stimuleringssysteem. Het wetsvoorstel is in december 2002 door de Tweede Kamer behandeld en aangenomen. De MEP-regeling zal vermoedelijk in werking treden op 1 juli 2003.

De MEP-regeling is gericht op het aanpakken van de problemen die ontstonden als gevolg van de REB. In de eerste plaats hebben de afschaffing van de productiesubsidie ingevolge artikel 36o van de Wet Belastingen op Milieugrondslag (Wbm) en de reductie van de REB-vrijstelling ingevolge artikel 36i van dezelfde wet tot doel het importvolume van duurzame elektriciteit en de hiermee gepaard gaande gedeelde belastinginkomsten te beperken. Het belangrijkste verschil met het vorige beleid is dat de MEP-vergoedingen alleen gelden voor binnenlandse producenten. Buitenlandse producenten blijven echter wel in aanmerking komen voor de REB-vrijstelling.

Verder beoogt de MEP meer zekerheid te bieden voor investeerders door vaste vergoedingen te garanderen voor een periode van maximaal 10 jaar. Bij een fiscale regeling zoals de REB was een investeerder niet zeker van de voortzetting van het beleid op langere termijn. De hoogte van de stimulering kon ieder jaar met het Belastingplan worden aangepast. De zekerheid voor investeerders wordt echter ook bepaald door de termijn waarop de tarieven onder de MEP worden vastgesteld voor de komende jaren. De zekerheid voor producenten omtrent de vergoeding voor duurzame elektriciteit wordt in het nieuwe systeem ook verbeterd, doordat meer geld direct naar de producenten gaat. Onder de REB, wordt de REB-vrijstelling van 6 €ct/kWh geclaimd door elektriciteitsleveranciers op basis van de groencertificaten die zij kunnen overleggen aan de fiscus.

De MEP biedt meer zekerheid aan investeerders en producenten. Echter, het is onzeker of de MEP een ander probleem als gevolg van de REB wel voldoende zal kunnen tegengaan, namelijk de toenemende import van duurzame elektriciteit. Gegeven het feit dat waterkracht uitgesloten is van REB-vrijstelling, zal biomassa de belangrijkste bron van import zijn, voornamelijk uit de Scandinavische landen.

Een ander belangrijk aspect is of de MEP wel in lijn ligt met de toekomstige harmonisatie van het duurzame energiebeleid op Europees niveau. Hierop wordt in het volgende hoofdstuk verder ingegaan.

De MEP en Europese markt- en beleidsontwikkelingen

Nederland heeft belang bij een zekere mate van harmonisatie van de duurzame elektriciteitsmarkt in de EU teneinde haar doelstellingen op kosteneffectieve wijze te behalen. Bij het uitblijven van een gemeenschappelijk Europees kader voor de handel in duurzame elektriciteit is het onzeker of de geïmporteerde elektriciteit zal meetellen voor de Nederlandse doelstelling in 2010. Op zijn minst moeten dus de registratie- en monitoringsystemen voor productie, handel en consumptie van duurzame elektriciteit geharmoniseerd worden. De verplichte invoering door alle EU-lidstaten van garanties van oorsprong met betrekking tot duurzame stroom (EU, 2001) is een belangrijke stap in de richting van deze standaardisatie. Vervolgens kunnen stap voor stap de stimuleringsregimes zelf geharmoniseerd worden. De verwachting is echter dat deze harmonisatie nog lang zal duren.

Wat betreft de vorm van het stimuleringsregime loopt de MEP echter uit de pas met beleidsontwikkelingen in de overige lidstaten. Binnen de EU is de tendens bij de meeste lidstaten hun stimuleringsbeleid in hoofdzaak te stoelen op een verplichtingstelsel of op terugleververgoedingen. Geen enkele andere lidstaat verlaat zich op primair fiscale vraagstimulering, of op een combinatie van vraag- en aanbodstimulering zoals in de MEP. De vraag is hoe Nederland op termijn denkt te gaan harmoniseren met de overige stimuleringsregimes in de EU.

Paragraaf 2.2.1 presenteerde een overzicht van de inzet van beleidsinstrumenten in de EU-lidstaten ingedeeld anno 2003 naar vraag- en aanbod stimulering en stimulering door middel van de prijs of de hoeveelheid. Figuur 3.5.5 geeft nogmaals een dergelijk overzicht, maar nu voor de situatie in 2010. Deze figuur is gebaseerd op het aangekondigde beleid in de diverse lidstaten. Wanneer we de inzet van beleidsinstrumenten in de EU in 2003 en 2010 vergelijken, zien we een lichte verschuiving optreden van terugleververgoedingen naar verplichtingstelsels.

aanbod	Terugleververgoeding Duitsland, Griekenland Oostenrijk, Spanje Frankrijk, Nederland Finland (?)	Tender Ierland Verplichting voor producenten Italië
	Prijs ondersteuning van de vraag/ Ecotax Nederland	Verplichting (%) voor consumenten of leveranciers Groot Brittanië, Oostenrijk (kleinschalig waterkracht) België, Zweden, Denemarken
vraag		
	prijs	hoeveelheid

Figuur 3.5.5 Overzicht van beleidsinstrumenten in de EU in 2010.

De beleidskeuze: verplichting of terugleververgoedingen

In het licht van de Europese beleidsontwikkelingen kan het beleidsdilemma voor Nederland als volgt worden gedefinieerd: indien het beleid zich verlaat op productiesubsidiëring behoudt het inefficiëntie door de aard van het instrument en het buitensluiten van import. Wanneer het beleid zich meer verschuift richting vraagstimulering via een vrijstelling op de REB volgt inefficiëntie door moeizame afstemming met de ontwikkelingen op de Europese markt en het open einde karakter van dit vraaginstrument. Om tevens aan te sluiten bij de harmonisatietendensen in Europa lijkt het er dus op aan te komen dat Nederland moet kiezen voor ofwel consequent een terugleververgoedingstelsel invoeren of overstappen op een verplichtingstelsel.

Conclusies

Door de sterke fiscale stimulering van duurzame elektriciteit middels de REB-vrijstelling en een productiesubsidie uit de REB-gelden, in combinatie met de opening van de kleinverbruikersmarkt voor duurzame elektriciteit, is de vraag naar duurzame elektriciteit in Nederland de laatste twee jaar sterk gestegen. Aan het succes van de duurzame stroommarkt kleeft echter een keerzijde. Doordat de vraag het binnenlands aanbod overtrof, en door de generieke fiscale ondersteuning, steeg de import van duurzame elektriciteit uit het buitenland. Deze import was afkomstig van bestaande installaties en leidde tot een enorme weglek van belastinginkomsten naar het buitenland. Een groot deel van de stimulans kwam ook ten goede aan de leveranciers van duurzame elektriciteit in Nederland. Door deze weglek was het stimuleringsmodel gebaseerd op de REB beperkt houdbaar. De onzekerheid omtrent de toekomst van het stimuleringsmodel ondermijnde de investeringsprikkel voor productie in Nederland. Het REB-instrument was dus noch effectief, noch efficiënt.

Om het hoofd te bieden aan de oplopende weglek van belastinggelden en onzekerheid voor investeerders in Nederland is eind 2002 een wetsvoorstel milieukwaliteit elektriciteitsproductie (MEP) door de regering ingediend. De MEP voorziet in een halvering van de REB-vrijstelling, de afschaffing van de productiesubsidie uit de REB-gelden en het instellen van een MEP-tarief voor de productie van duurzame elektriciteit. Het MEP-tarief is in feite een terugleververgoeding.

Naast de beleidsvorming binnen Nederland speelt ook de beleidsvorming op Europees niveau een steeds belangrijkere rol. In september 2001 is de richtlijn ter bevordering van de productie van duurzame elektriciteit in de interne markt aangenomen. Deze richtlijn stipuleert indicatieve doelstellingen voor de EU als geheel en voor de individuele lidstaten. Daarnaast biedt de richtlijn een kader voor de toekomstige harmonisatie van de duurzame elektriciteitsmarkt en –beleid in de EU.

De EU-lidstaten zetten verschillende beleidsinstrumenten in om aan de indicatieve doelstellingen in bovengenoemde richtlijn te voldoen. De verschillende beleidsinstrumenten hebben verschillende karakteristieken wat betreft efficiëntie en effectiviteit van het instrument. Het valt niet zondermeer te stellen dat het ene instrument beter is dan het andere. Wel is het zo dat elk instrument in meerdere of mindere mate aansluit bij bepaalde doelstellingen en omstandigheden.

Van de instrumenten die in de EU worden ingezet, zijn de belangrijkste een verplichte afname van een bepaald percentage duurzame elektriciteit en terugleververgoedingen. De MEP verhoudt zich moeizaam tot beide type instrumenten in het kader van de toekomstige harmonisatie van de Europese markt voor duurzame elektriciteit. Nederland zal dus een keuze moeten maken voor ofwel een verplichting ofwel een stelsel van terugleververgoedingen. Gezien de huidige discussie omtrent de toekomst van de REB-vrijstelling lijkt een overgang naar terugleververgoedingen voor de hand te liggen. Echter, uit het oogpunt van efficiëntie zou een verplichtingstelsel de voorkeur hebben. Een

zekere mate van import past immers in een kosteneffectieve strategie om aan de Nederlandse duurzame energie doelstellingen voor 2010 te voldoen. Binnen een verplichtingstelsel dat aansluit bij een geharmoniseerde markt van landen die eveneens een dergelijk stelsel hebben, blijft de mogelijkheid voor import (en export) open en zorgt de markt zelf voor efficiëntie. De auteurs zouden dan ook aanbevelen dat het Nederlandse beleid zich in de richting van een verplichtinginstrument beweegt.

Referentie

- Sambeek, , E.J.W. van; Thuijl, E. van; Roos, C.J. (2003). De Europese context van het Nederlandse duurzame elektriciteitsbeleid. ECN-C--03-040.

3.6 Verschillen in landbouwmilieubeleid tussen EU-lidstaten¹⁶

Spreker: Cees de Bont (Landbouw Economisch Instituut)

Voor het realiseren van milieudoelstellingen kan de overheid kiezen uit twee beleidsstrategieën: (1) inperken/saneren, en (2) uitdagen/belonen. Nederland en Denemarken richten zich vooral op inperken/saneren. In Duitsland en het Verenigd Koninkrijk staat uitdagen/belonen voorop. Ondanks de overeenkomst in beleidsstrategie is de werksfeer in Denemarken constructiever dan in Nederland. Dit blijkt uit een vergelijkend onderzoek van het LEI naar verschillen in milieubeleid tussen EU-lidstaten.

Verschillen tussen lidstaten

Tabel 3.6.1 geeft een beeld van de verschillen in beleidsstrategie tussen de vier EU-lidstaten die in het vergelijkende onderzoek zijn betrokken. De tabel laat voor Denemarken een positieve werksfeer tussen overheid en landbouw zien. Er bestaat een model van samenwerking, onderling begrip en vertrouwen. Binnen de Deense overheid zijn de verantwoordelijkheden voor landbouw en milieu duidelijk gescheiden. Het Ministerie van Milieu is verantwoordelijk voor de milieueisen en het Ministerie van Landbouw ondersteunt de landbouw bij het aanpassen van de bedrijfsvoering.

In Duitsland lopen ontwikkeling en uitvoering van beleid over verschillende schijven. Dit heeft te maken met de vergaande decentralisatie van beleid naar de deelstaten en daarbinnen naar de Landwirtschaftskammern. Deze vervullen een intermediaire rol tussen overheid en landbouworganisaties. De Duitse landbouworganisaties zijn nog sterk gehecht aan marktbescherming.

In het Verenigd Koninkrijk waren het Ministerie van Milieu en het Ministerie van Landbouw lange tijd niet 'on speaking terms'. Zodoende verliep de beleidsontwikkeling zeer traag. Tegen die achtergrond heeft de private sector het initiatief genomen om de verhouding tussen de landbouw en de bevolking te herstellen. De supermarkten lopen hierin voorop met het formuleren van productievooraanwaarden voor de landbouwproductie.

Redenen voor verschillen

Blijft de vraag, waarom de Nederlandse en de Deense overheid voorop zijn gaan lopen bij het ontwikkelen en uitvoeren van milieubeleid. Voor Nederland is de beleidsintensiteit te verklaren door de intensieve landbouw, met een hoge veedichtheid en een hoog niveau van gebruik van meststoffen en bestrijdingsmiddelen. Daarnaast zijn beide landen netto- exporteur van landbouwproducten; het veiligstellen van de exportbelangen kan een belangrijke drijfveer zijn voor het op orde brengen van het milieu. Duitsland lijkt, sinds de ministerswisseling vorig jaar als gevolg van het BSE-schandaal, op korte termijn een inhaalslag te willen maken. In het Verenigd Koninkrijk lag de nadruk lange tijd op de aantrekkelijkheid van de 'countryside' en minder op milieubescherming. Maar nu is met de samenvoeging van de Ministeries van Landbouw en Milieu min of meer hetzelfde gaande als in Duitsland.

Toekomstige ontwikkelingen

Zowel in Nederland als in Denemarken groeit het besef, dat alleen met het aanscherpen van wetten en regels een onbegaanbare weg wordt bewandeld. Enerzijds omdat afwijken van EU-regelgeving juridisch steeds lastiger wordt. Anderzijds omdat het ingrijpende economische gevolgen heeft. Voor een verdere verbetering van de milieukwaliteit is resultaatbeloning door ketenpartners en consumenten een vereiste. Er zijn aanwijzingen, dat de bedrijfskolommen tot aanscherping van de

¹⁶ De paper is een samenvatting van het rapport: Bont, C.J.A.M. de en J.S. Buurma (2002). Van diversiteit naar uniformiteit. Ontwikkeling van het landbouwbeleid in Europese context. Landbouw-Economisch Instituut (rapport nr. 6.0.2.07), Den Haag.

normen zullen overgaan (bijvoorbeeld via EUREP-GAP). Dit betekent een gestage omslag van 'license to produce' naar 'license to deliver'. En daarmee blijkt het Verenigd Koninkrijk ineens voorop te lopen in de toekomstige ontwikkeling.

Tabel 3.6.1 Waardering (scores t.o.v. Nederland) van diverse aspecten van het landbouw-/milieubeleid in enkele EU-listaten

Aspect van	EU-lidstaat		
	Denemarken	Duitsland	Ver.Koninkrijk
Milieubeleid			
Uitgangssituatie	+	+	+
Sturing door overheid	+	-	-/0
Wil tot samenwerking	+	0/-	0
Tijdigheid aanpak	+	-/0	-
Opstelling landbouw	+	-	0/-
Private initiatieven	0/-	-	+
Inzet supermarkten	-	-	+

Legenda: + = hoger dan NL, 0 = gelijk aan NL, - = lager dan NL

Referenties

- Bont, C.J.A.M. de en J.S. Buurma (2002). Van diversiteit naar uniformiteit. Ontwikkeling van het landbouwbeleid in Europese context. Landbouw-Economisch Instituut (rapport nr. 6.0.2.07), Den Haag.

3.7 Veranderingen in het Europese landbouwbeleid¹⁷

Spreker: Floor Brouwer (Landbouw Economisch Instituut)

De structuur van de Europese landbouwfinanciering is de afgelopen jaren langzaam veranderd. Van prijs- naar inkomenssteun. Langzaam neemt ook de financiering van plattelandontwikkeling toe, nu circa 10% van het landbouwbudget. De landbouwfinanciering biedt daarnaast meer ruimte voor het verbinden van milieuraand-voorwaarden aan de landbouwproductie. Nederland lijkt in het gebruik maken daarvan achter te lopen. In grote lijn komt er meer ruimte voor vrije markt-gestuurde landbouw en de mogelijkheid om op nationaal niveau (eigen) milieuraandvoorwaarden te verbinden aan EU-gelden. Daarnaast nemen initiatieven van product-vragers (retail) toe, zie de EUREP-GAP eisen.

Agenda 2000: A Wasted Opportunity?

Background to the agenda 2000 reforms of the CAP

Between 1997 and 1999, the European Union (EU) engaged in another round of reform of the Common Agricultural Policy (CAP), following on the MacSharry reforms of 1992. This was part of Agenda 2000 which sought to establish the overall budget for the EU for the period 2000-2006. Additional changes to the CAP were seen to be necessary to prepare for the imminent enlargement of the EU and for the reopening of world trade negotiations on agriculture. There was also concern within the European Commission to respond to the broadening public demands on agriculture and the countryside. The Commission set out the following objectives for a newly reformed CAP: increased competitiveness; high standards of food safety and quality; ensuring a fair standard of living for the agricultural community; the fuller integration of environmental goals; the creation of alternative job and income opportunities in rural areas; and simplification of EU legislation and administration (CEC, 1997).

Progress towards an integrated rural policy

Any overall assessment of Agenda 2000 must consider to what extent it takes us towards a more legitimate and sustainable model of support for rural areas, that addresses contemporary socio-economic needs and consumer and environmental concerns. An alternative, integrated rural policy, would be characterised by the following arrangements:

- markets would largely determine the income that farmers receive from growing crops and raising livestock (with a basic level of support retained for emergency or unusual conditions);
- farmers would receive sufficient support for the environmental management functions of agriculture;
- rural development would be given greater promotion, to assist in the economic adjustment of rural areas and to help improve rural incomes and employment.

Such a model was put forward by the group of experts, chaired by the agricultural economist Alan Buckwell, who were charged by the Agricultural Directorate of the European Commission to outline the principles that might guide the transition of the CAP towards the integration of environmental and

¹⁷ Integraal overgenomen is de publicatie 'Agenda 2000: a wasted opportunity?' door Lowe, P and F.M. Brouwer. In: CAP regimes and the European Countryside. CABI publishing, 2000

rural development objectives (European Economy, 1997). The Buckwell Group mapped out a series of stepwise transitions whereby the CAP could be transformed into an integrated rural policy over the medium term (see Figure 3.7.1). This would involve the progressive liberalisation of the various Common Market Organisations (CMOs) entailing the payment of time-limited compensation to producers affected by price cuts. The MacSharry reform initiated this process, converting some of the indirect costs of supporting protected and managed markets into direct subsidies to farmers. However, the Buckwell Group saw those changes as only the first step in the transformation of the CAP. Subsequent steps should involve not only the dismantling of the panoply of supply controls and the decoupling of compensation payments from production, but also steady reductions in these payments and the switch of public resources to support both the environmental management functions of agriculture and the socio-economic development of rural areas.

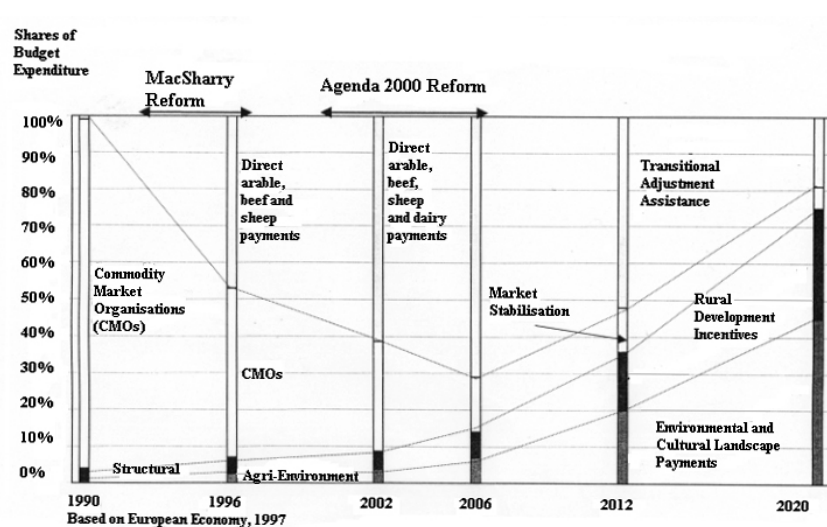


Figure 3.7.1 From CAP to integrated rural policy

AGENDA 2000: The commission's proposals

The original proposals for Agenda 2000 put forward by the Commission in July 1997 were influenced, to some extent, by this kind of thinking (CEC, 1997). Mostly, though, they were concerned with changes to the CMOs, particularly the dairy, arable and beef regimes. The Commission's intention was largely to continue the reforms initiated in 1992 by further reducing price support towards world prices, moving away from certain supply controls (e.g. by setting the obligatory rate of set-aside at zero but retaining dairy quotas) and increasing direct compensation payments for farmers. However, stress was also laid on the role of farmers in maintaining the countryside. It was suggested that the agri-environment Regulation be reinforced and better funded to give it a prominent role in supporting sustainable development in rural areas and meeting society's environmental demands. The possibility was also raised of transforming Less Favoured Areas (LFAs) policy into a basic instrument to maintain and promote low output farming systems. The most radical proposal was to combine these two measures - the agri-environment regulation and LFA policy - with rural development measures, to create a new instrument under the CAP to support integrated rural development across the EU. This horizontal set of measures, it was proposed, would be financed under the Guarantee Section of the EAGGF (FEOGA) but would be implemented in a decentralised

way at the appropriate level, at the initiative of Member States. The proposal therefore took forward the idea trailed by the Commission at the 1996 Cork Conference of a flexible and programmed approach to the promotion of a sustainable rural policy within the CAP that would be responsive to the diversity of rural needs and environmental circumstances across the EU. In keeping with this new approach to rural policy inside the CAP and throughout the EU, Agenda 2000 proposed that established regional supports for poorer rural regions should be concentrated onto a smaller area.

In key respects, therefore, the Commission's Agenda 2000 did set out the basic parameters that could guide the transition from the CAP to Integrated Rural Policy. However, the Commission did not bite the bullet of proposing that compensation payments to farmers should be time limited. Undoubtedly, the negative reaction of several Member States to the Cork Conference had signalled strong political resistance to any move that could be seen as taking money away from farmers (Lowe *et al.*, 1996). The Commission was therefore constrained in the proposals it could feasibly bring forward. As a result, though, the Agenda 2000 proposals did not establish the critical resourcing linkage that the Buckwell Group envisaged whereby a steady reduction in production subsidies could be used to fund the build-up of alternative rural policy supports. Indeed, in resource terms, the Commission was obliged to pursue its nascent rural policy in parallel with, but effectively detached from, the reform of the CAP commodity regimes. The medium-term resourcing of the integrated rural development instrument was thus left unclear which meant that references to it becoming 'the second pillar of the CAP' (CEC, 1998, para. 2.4) seemed wishful thinking. With the prospect of limited additional funding for rural supports (including agri-environmental measures) but a major expansion of compensation payments to farmers - with no indication that these payments would not be indefinite - the Commission had to concede the extension of the option of placing environmental conditions on livestock payments to arable and set-aside payments too.

AGENDA 2000: The outcome

From 1997 to 1999 there were intense negotiations over the Agenda 2000 proposals between the European Commission and the Member States. As well as the divide between liberalising and protectionist positions and the pursuit of disparate national agricultural interests, CAP reform also got caught up in a growing debate over the EU's future budget. Prospective new demands on the budget arising from EU enlargement were met by calls to restrict the growth of the budget and to rebalance the financial burden between Member States. With the CAP accounting for about half of the EU's budget, it could not be insulated from this debate. Indeed, one of the main pressures to reform the CAP came from recognising that it would be extremely expensive to extend the existing CAP to the new entrant countries. The Commission's own proposals to reform the CAP involved an increase in expenditure to compensate farmers for reduced support but to stabilise spending from 2004 onwards. In order to reach agreement, as the negotiations with Agriculture Ministers proceeded, the Commission had to make various concessions to its original proposals, thereby increasing the cost further. This aroused growing impatience from Finance Ministers and heads of government who eventually ruled that there should be no overall increase in the agricultural budget.

The negotiations over CAP reform were concluded in March 1999 by heads of government meeting in Berlin. The Summit made a number of changes to an agreement reached by the Agriculture Council a few weeks earlier. These were mainly to reduce the projected expenditure on the CAP and included restrictive limits on the amount of money that could be spent on rural development and the environment. The main CAP budget was limited to ECU 40.5 billion per annum. However, heads of

government disagreed as to how this should be achieved. One group, including France and the UK, were in favour of a gradual reduction in the level of direct payments which farmers were to receive, with some of the savings transferred to the rural development budget (which includes agri-environment). This approach, known as degressivity, was opposed by Germany and other Member States who preferred to cut expenditure by postponing reform of the dairy regime, scaling back price cuts for cereals and retaining set-aside. This group prevailed in the final conclusions since it proved difficult to agree on a way of making degressivity work acceptable to all Member States. The Berlin agreement on Agenda 2000 thus significantly watered down the reform package and inevitably there was some loss of the sense of direction and coherence of the Commission's own proposals (Tangermann, 1999).

Agenda 2000: the environmental perspective

Political agreement on the Agenda 2000 reforms was thus achieved in March 1999. The changes made to the CAP are significantly less ambitious than what the Commission had earlier proposed and they are to be revisited in 2002. The key changes continue in the direction set by the MacSharry reforms of 1992, of price cuts linked to increases in direct compensatory payments. The commodity sectors covered are arable crops, beef and wine (dairy reform was put off until 2005). There are also certain important procedural changes that could potentially affect all supported sectors, including the attachment of environmental conditions to farm payments and the possibility to modulate (i.e. to cream off a proportion of) the CAP subsidies to individual farmers in order to fund countryside management schemes. Finally, measures to promote agricultural and rural development and the management of the countryside are consolidated and made subject to a new decentralised programming procedure under the new Rural Development Regulation (1257/1999).

Agenda 2000 proved to be only a very partial reform of the CAP which arguably failed to meet its main economic and political objectives or to respond adequately to the broadening public demands on agriculture and the countryside. It certainly failed to live up to the expectations it had aroused. In the words of one NGO:

This reformed CAP will continue to reward intensive production with the largest share of the budget being given over to farmers who engage in agricultural practices which are damaging Europe's rural environment. Little has been achieved to encourage a shift from production towards more environmentally sustainable ways of farming. New resources have not been made available to enable farmers to find new sources of income (WWF, 1999, p.6).

Because the reform does not reduce the level of subsidisation of the agricultural sector and does not decouple compensation payments from production, it is likely to be subject to fierce challenge in the coming WTO round when the EU will face strong pressures to further liberalise policy and especially to reduce area aids. In addition, the heavy levels of agricultural subsidy would be expensive to introduce into the countries that are seeking EU membership. The European Commission insists that it would be inappropriate to pay compensatory payments to farmers in the new Member States for cuts in price support which have occurred in the EU. However, it will be hard to sustain differential levels of agricultural subsidy in a single market, once the EU has been enlarged. For these reasons, it is likely that further changes to the CAP will be needed within the next few years.

From an environmental and countryside perspective, the Agenda 2000 results are disappointing because they:

- prolong many production subsidies which continue to encourage intensification or have other damaging consequences;
- fail to fulfil the promise to establish rural policy as a 'second pillar' to the CAP;
- postpone reform of the EU dairy regime whose intensive production contributes to nitrate problems and farm waste pollution;
- leave unreformed the regimes for many Mediterranean products and for sheep meat.

There are, nevertheless, some positive features which should allow environmental considerations to be taken forward, notably:

- the new framework of the Rural Development Regulation and its opportunities to promote the integrated and decentralised planning of agri-environment, agricultural and rural development measures, though within severe financial constraints;
- opportunities to apply environmental conditions where direct commodity payments are made;
- a new approach to LFAs where payments will be made on an area, rather than a headage, basis and be better targeted at environmental objectives;
- national discretion in the application of a proportion of direct payments (the national envelope) to the beef sector (and eventually the dairy sector) which potentially could support extensive grazing for environmental purposes;
- national discretion to modulate the total CAP subsidies for individual farmers in order to increase expenditure on agri-environment, LFAs, afforestation and early retirement schemes.

A common characteristic of all these features is the significant degree of national discretion involved in their implementation. We consider the first two of these features separately in following sections, but turn next to consider the remaining features within a discussion of the resources for environmental supports. Then the scope is considered for achieving an integrated system of supports specifically focused on environmental objectives for LFAs. For agriculture elsewhere, much greater emphasis will need to be given to promoting environmental standards through a variety of mechanisms, including the application of environmental conditions in relation to commodity payments. Finally, the Rural Development Regulation offers the opportunity to promote the decentralised planning of countryside management and development.

Resources for environmental supports

Agenda 2000 commits few additional resources directly for environmental supports. Indeed, agri-environment expenditure as a component of the Rural Development Regulation is subject, in principle, to a freeze on spending until 2006 (see Figure 3.7.2). This contrasts with the situation following the 1992 reforms of the CAP when expenditure on agri-environment and other accompanying measures was allowed to rise year on year in response to the take-up of relevant schemes by Member States. CAP expenditure on the rural development and accompanying measures is expected to reach ECU 4.38 billion in 2000, from the Guarantee Section of the EAGGF (FEOGA), around 10.5% of the total budget. By the year 2002, the proportion of the budget will have actually

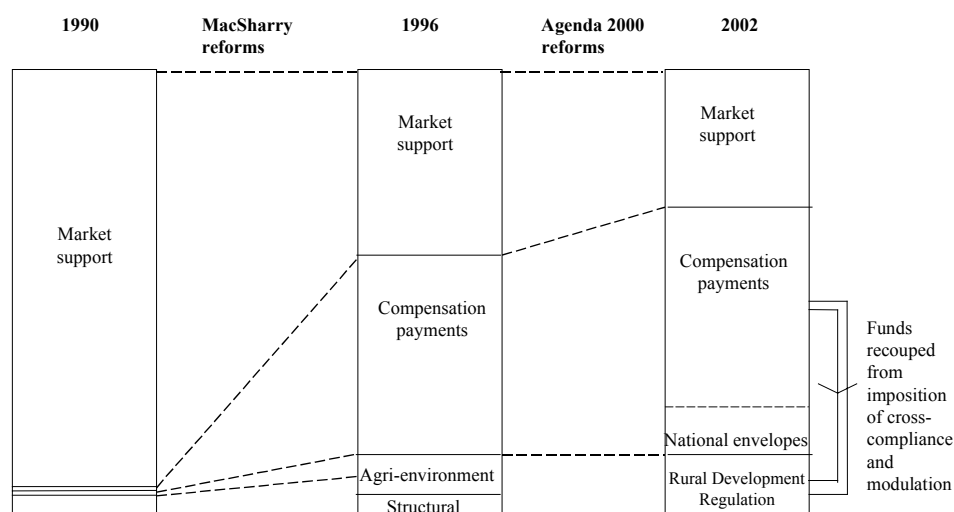


Figure 3.7.2 The changing architecture of the CAP, 1990-2002

fallen to 9.9%. Even by 2006, rural development and the accompanying measures will still account for no more than 10.5% of the CAP budget. Even though both the Rural Development Regulation and the commodity supports are within the EAGGF (FEOGA) Guarantee Section, decisions taken at the Berlin summit effectively segregate the expenditures on them, which will prevent any transfer of funding out of commodity support, even if savings are made in the latter.

The prospects for additional resources for environmental ends now depends on the possibilities to reorient certain production-related payments: namely, through the re-use of monies recouped from the imposition of modulation and cross-compliance conditions on commodity payments; and through the 'greening' of Hill Livestock Compensatory Allowances (HLCAs) (i.e. the additional payments to support livestock farming in LFAs). The national envelopes for beef payments could also in principle be used to support environmentally beneficial farming systems.

Under the so-called horizontal regulation (1259/99), which applies to all the commodity regimes, Member States are required to define appropriate environmental conditions to attach to commodity payments to farmers, as well as proportionate penalties - through forfeiture of payments - for farmers who infringe these conditions (see below). Member States are also authorised to modulate direct payments per farm in relation to either employment on the farm, farm profitability criteria, or the total amount of state aids received. The funds accrued from the withholding of payments under either measure will remain available to the particular Member State as an additional support for certain measures under the Rural Development Regulation, namely agri-environmental measures, LFA, early retirement and afforestation. However, the resources that may become available from penalising farmers for transgressing environmental cross-compliance conditions are likely to be neither significant nor reliable. Modulation, though, could yield significant resources by reducing supports to large farms (typically arable ones). Member States are entitled to modulate up to 20% of compensation payments to farmers.

There are also the changes to HLCA payments. Compensation allowances for farmers in LFAs will in future be conditional on the use of sustainable farming practices. For livestock, they will be paid per ha, rather than in the form of headage payments. Furthermore, there is a new provision whereby compensation allowances can be paid to farmers who are subject to restrictions arising from Community environmental legislation. These changes amount to a significant reorientation of LFA policy towards environmental objectives.

A final element of resource that could be inflected towards environmental objectives is the 'national envelope' within the beef regime. A small proportion of beef direct payments can be distributed by Member States at their discretion, within certain EU rules, to give greater flexibility in addressing regional disparities and to encourage extensive production. Support from these envelopes can be either in the form of headage payments or acre payments, based on the area of pasture on a farm. Area payments directed towards more extensive producers on permanent or semi-permanent pasture would be the best option environmentally in most circumstances.

An integrated support system for LFAs

These changes, if properly orchestrated, could provide an integrated support system at least for LFAs that would be environmentally sustainable. However, even within the LFAs, because HLCAs are only a fraction of the subsidies that hill farmers receive, any effective greening of overall support policies would need to be complemented by the use of cross-compliance and the national envelope. An integrated support system for the LFAs under Agenda 2000 could therefore look like Figure 3.7.3.

The HLCAs would need to be redesigned as area payments and redirected to support the kind of farming systems that could deliver high biodiversity and landscape goods. The funds specifically available for this are very limited and could neither give sufficient support to the farming nor cover the costs of positive environmental management. This is why careful co-ordination is needed with the application of commodity payments on the one hand, and with agri-environment and conservation management payments on the other. An additional possibility is opened up with the new LFA regulation which allows for payments to compensate for environmental restrictions. This could mean elements of LFA support being inserted into the top layer to fund some management of protected sites.

The critical requirement will be for careful co-ordination between the layers to ensure that the rules and resources applied complement rather than duplicate one another. In this regard, the Rural Development Regulation, as the main instrument for programming the middle layer in correlation with both national resources and CAP commodity payments, assumes strategic significance (see below).

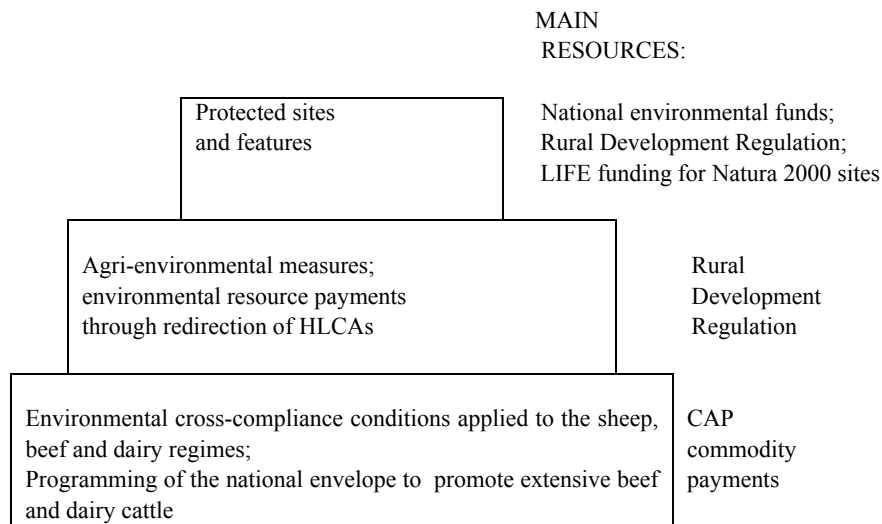


Figure 3.7.3 An integrated support system for LFAs

A different model would need to be applied, under Agenda 2000, to the environmental protection of lowland farming in general and arable agriculture in particular - one of special sites and targeted agri-environment schemes resting on a base of environmental standards and legislation. For these areas, therefore, the opportunities to apply environmental conditions in relation to commodity payments may offer a crucial set of basic safeguards.

Environmental standards and cross-compliance

Where farmers receive direct support, Member States are under a general obligation to take 'the environmental measures they consider to be appropriate in view of the situation of the agricultural land use or the production concerned and which reflect the potential environmental effects'. Member States have considerable latitude in deciding what is appropriate and may choose from one of the following measures:

- support for agri-environmental schemes;
- general mandatory environmental requirements;
- specific environmental requirements as a condition for direct payments (what is commonly referred to as cross-compliance).

Member States may also decide on proportionate penalties to apply for environmental infringements involving, where appropriate, the reduction or even the cancellation of direct payments to errant farmers.

Member States already had the option, under the 1992 MacSharry reforms, of applying environmental cross-compliance to livestock payments, but most had not done anything about it. Under Agenda 2000, action by Member States is no longer optional - there is a formal obligation on them to specify appropriate environmental measures. Moreover, they must do so in relation to all sectors (not just livestock) that benefit from direct payments to farmers. Potentially, this undoubtedly represents a major extension, across sectors and countries, of the principle of attaching environment conditions to farm payments. Indeed, where there is the will, there is now the scope to take a comprehensive approach to specifying environmental requirements for supported agricultural sectors. In principle,

this should involve identifying the variety of ways in which supported farm production can damage the environment and the combination of regulations, cross-compliance and incentives to prevent it.

Member States, though, are left with considerable discretion over how to proceed. In some respects, this is quite appropriate as the environmental relations of agricultural production vary considerably by farming system and region. However, within the discretion ceded to them, it would seem quite possible for Member States to adopt, if they choose, a rather formularistic and cursory stance to their responsibilities. The way is certainly open for divergent approaches in terms of both the degree and the nature of the action taken. The very limited response to the cross-compliance option under the MacSharry reforms does not indicate enthusiasm for the measure within Member States. Without a stronger, more co-ordinated and more accountable common framework for action, some states are likely to succumb to lobbying aimed at blocking any effective steps towards environmental protection that might adversely affect the competitiveness of domestic producers. States already differ in the significance they accord agri-environmental problems and in their relative preference for controls or incentives in dealing with them. This reflects in part differences in the objective nature and severity of the problems they face. But it also reflects the relative strengths of agricultural and environmental interests which vary markedly between states. That makes problematic the achievement of an EU-wide reference level for good agricultural practice and may well result in variable environmental standards and different public responses to agri-environmental problems between Member States.

The rural development regulation

The Regulation lays the basis for a Community rural development policy which aspires to be a 'second pillar' (to that of commodity management) within the CAP. It draws together a number of existing regulations and agricultural support measures (Figure 3.7.4). Rural development, thus conceived, embraces both farm and non-farm developments as well as agri-environment measures and forestry, and has the following strategic objectives:

- supporting a viable and sustainable agriculture and forestry sector at the heart of the rural economy;
- developing the territorial, economic and social conditions necessary for maintaining the rural population on the basis of a sustainable approach;
- maintaining and improving the environment, the countryside and the natural heritage of rural areas.

The new regulation is based on and supersedes a number of existing regulations and support measures:

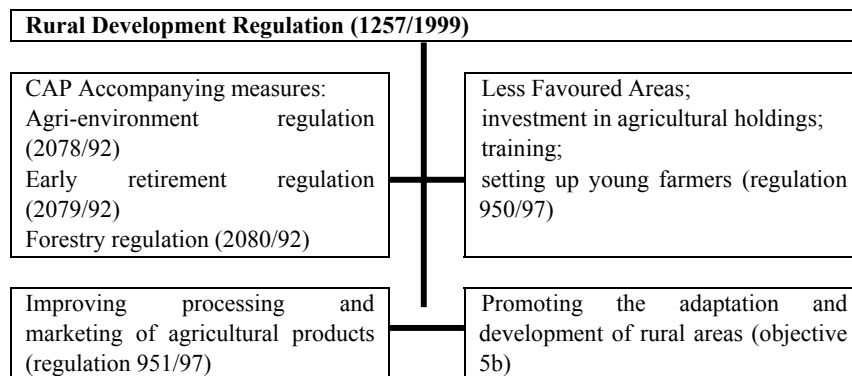


Figure 3.7.4 The new Rural Development Regulation

Under the new Regulation the aims of rural development policy are as follows (Article 2):

- the improvement of structures in agricultural holdings for the processing and marketing of agricultural products;
- the conversion and reorientation of agricultural production potential, the introduction of new technologies and the improvement of product quality;
- the encouragement of non-food production;
- sustainable forest development;
- the diversification of activities with the aim of complementary or alternative activities;
- the maintenance and reinforcement of a viable social fabric in rural areas;
- the development of economic activities and the maintenance and creation of employment with the aim of ensuring a better exploitation of existing inherent potential;
- the improvement of working and living conditions;
- the maintenance and promotion of low-input farming systems;
- the preservation and promotion of a high nature value and a sustainable agriculture respecting environmental requirements;
- the removal of inequalities and the promotion of equal opportunities for men and women, in particular by supporting projects initiated and implemented by women.

The new Regulation allows considerable discretion to Member States to programme the different elements together holistically and in ways responsive to the diversity of rural conditions and circumstances. They must 'ensure the necessary balance' between the measures used from the Regulation (Article 43). Agri-environment measures are the only compulsory element which will have to be implemented throughout the territories of all Member States.

Member States are required to submit integrated Rural Development Planning Documents to the Commission by January 2000 to cover spending for the period 2000-2006. The Regulation specifies that 'Rural development plans shall be drawn up at the geographical level deemed to be the most appropriate' (Article 41). This leaves it entirely to the Member States to decide on the appropriate internal level for implementation. Thus, programming could be at the national level if states chose to do so, although this would not be in the spirit of the decentralised approach the Commission is promoting. The guidance on the implementation of the Regulation says 'emphasis must be on participation and a 'bottom up' approach'.

The Rural Development Regulation has thus a number of novel, and potentially significant aspects. First of all, rural development policy is established as a central feature of the CAP, co-financed by the Community from the CAP Guarantee Fund. Secondly, it is to be a horizontal policy, covering all rural areas. Thirdly, an integrated legal framework is set up for farm and rural development and agri-environmental measures, with the implementation subject to decentralised multi-annual programming. Fourthly, support is potentially available for non-farmers and non-farming activity from the CAP (under Article 33 of the Regulation - see Figure 3.7.5).

As far as the promotion of adaptation and development of rural areas is concerned, the new Regulation will provide support for the following measures:

- land improvement;
- reparation;
- setting up of farm relief and farm management services;
- marketing of quality agricultural products;
- basic services for the rural economy and population;
- renovation and development of villages, protection and conservation of the rural heritage;
- diversification of agricultural activities and activities close to agriculture, to provide multiple activities or alternative incomes;
- agricultural water resources management;
- development and improvement of infrastructure connected with the development of agriculture;
- encouragement for tourist and craft activities;
- protection of the environment in connection with agriculture, forestry and landscape conservation as well as with the improvement of animal welfare;
- restoring agricultural production potential damaged by natural disasters and introducing appropriate prevention instruments;
- financial engineering.

Figure 3.7.5 Article 33 'Measures for the adaptation and development of rural areas'

The new Regulation has been enthusiastically welcomed by environmental and rural organisations. In the words of one NGO:

The new Rural Development Regulation is a major opportunity to rebalance support to rural areas. It is a blueprint for an innovative and more integrated approach to rural development. The new regulation, which must work in harmony with regional and other rural policies, has the potential to deliver real economic, social and environmental benefits (Royal Society for the Protection of Birds, 1999, p. 6).

However, initially, there are few additional resources to implement the Regulation (see Table 3.7.6). The Berlin agreement does not allow for any real growth in the budget for the Regulation between 2000 and 2006, which will make it difficult for Member States to implement it effectively. The hope, in the longer term, must be that monies saved from agricultural support could be made available for integrated rural development. There is no assurance, though, that this will happen. Member States, however, do have the discretion to modulate commodity payments in order to expand the resources available under the Regulation. Whether or not they choose to do so will be a significant test of their interest in the progressive reform of the CAP.

In the short and medium term, the most significant implications of the Regulation concern potential changes in procedure that could lay the basis for new institutional structures for rural development programming and support, around which over time the larger CAP could be transformed.

Table 3.7.6 Indicative financial allocations^{a)} under the Rural Development Regulation for the period 2000-2006 from the EAGGF Guarantee Fund^{b)}

Member State	Allocation (annual average in millions of ECU at 1999 prices)	% total allocation
Austria	423	9.7
Belgium	50	1.2
Denmark	46	1.1
Finland	290	6.7
France	760	17.5
Germany	700	16.1
Greece	131	3.0
Ireland	315	7.3
Italy	595	13.7
Luxembourg	12	0.3
Netherlands	55	1.3
Portugal	200	4.6
Spain	459	10.6
Sweden	149	3.4
UK	154	3.5
Total	4,339	100

a) These may be adjusted by the Commission within the first 3 years and within the limits of the overall resources available. b) Total resources will be higher because of the need for Member State part-funding.

References

- CEC (1997) Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union. Bull. E.U. Supplement 5/97. Commission of the European Communities, Brussels.
- CEC (1998) Proposals for Council Regulations (EC) Concerning the Reform of the Common Agricultural Policy. COM(1998) 158 final. Commission of the European Communities, Brussels.
- Directorate-General of Agriculture, European Commission (1999) CAP Reform - A Policy for the Future. Brussels: DGVI.
- European Economy (1997) Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Reports and Studies, Vol. 5. Brussels.
- Lowe, P., Rutherford, A. and Baldock, D. (1996) Implications of the Cork Declaration. *Ecos*, 17(3/4), 42-45.
- Royal Society for the Protection of Birds (1999) Agenda 2000 Common Agricultural Policy Reforms: Implications for the Environment. RSPB, Sandy.
- Tangermann, S. (1999) Agenda 2000: tactics, diversion and frustration. *Agra Europe* (28 May 1999) pp. A1-A4.
- WWF (1999) Agenda 2000 - A Way Forward. WWF, Brussels.

4. Stellingen

In het middagprogramma is met een aantal deelnemers verder gediscussieerd naar aanleiding van een viertal stellingen¹⁸. Bij deze sessie waren aanwezig: C. de Bont, R. Hallo, D. Liefferink, J. Verschuuren, R. Ybema en F. Brouwer (allen extern), M. Wolsink en F. Coenen (SWOME) en vanuit het MNP: H. Westhoek, W. Weltevrede, J. Bakkes, G. Duvoort, K. Wierenga, S. Ligthart, B. Wesselink en J. van Wijk.

De discussie naar aanleiding van de stellingen is hieronder puntsgewijs weergegeven. Om praktische redenen is er voor gekozen de reacties van deelnemers niet op naam weer te geven.

Stelling 1 Natuur en milieu hebben baat bij Europese regelgeving

- Europees beleid is meer dan milieubeleid, denk aan bijvoorbeeld aan de liberalisatie van de energiemarkt en het gemeenschappelijke landbouwbeleid. Het grotere beeld is, dat dergelijk Europees marktbeleid vaak *negatieve* effecten voor het milieu met zich meebrengt. De Europese regelgeving is primair economisch en ideologisch ook sterk gericht op economische welvaart (vrije markt).
- Wanneer de stelling wordt geherformuleerd tot ‘milieu’regelgeving, wordt deze door alle aanwezigen onderschreven. Dit blijkt bijvoorbeeld uit:
 - Het EU-milieubeleid kent een veel sterkere juridische dwang dan het nationale beleid. ‘je moet wel’.
 - Terreinen als luchtverontreiniging en bescherming van habitats *moeten* ook Europees geregeld worden omdat ze nu eenmaal grensoverschrijdend zijn.
 - Nederland is wat betreft waterverontreiniging het ‘afvoerputje van Europa’ en heeft baat bij streng Europees beleid. Dat krikt het beschermingsniveau in andere landen omhoog. Probleem kan zijn dat Nederland dan ook zelf aan die strenge regelgeving moet voldoen.

Ook werd opgemerkt dat:

- Het krachtige Europese milieubeleid een spin-off heeft op wereldniveau; Kyoto was er nooit gekomen zonder de EU.

Stelling 2 Brussel laat wel degelijk ruimte voor landen-specifieke implementatie van EU-beleid: koplopen kan, achterblijven niet

- In het geval van ‘klassieke’ richtlijnen is het moeilijk om als land koploper te zijn op basis van een eigen creatieve instrumentering, je wordt dan gedwongen teruggezet in het EU-keurslijf.
- In juridische zin kun je niet achterblijven, iedereen moet het beleid juridisch implementeren in eigen land (‘juridisch slot’).
- De nieuwe beleidslijn van de EU in de vorm van kaderrichtlijnen laat veel meer ruimte voor landenspecifieke invulling van beleid. Opgemerkt wordt, dat ook de invoering van gedetailleerde richtlijnen nog steeds doorgaat.

¹⁸ Stelling 3: EU-beleid versterkt de positie van milieudepartementen en milieubewegingen in lidstaten, is tijdens de middag niet nader besproken.

- Een voorbeeld: vroeger had je drie normen voor zwavel, nu zijn er nationale emissieplafonds die ruimte laten voor eigen nationale maatregelen. De differentiatie neemt toe maar nog lang niet op alle dossiers, bijvoorbeeld de Nitraatrichtlijn is nog regelgeving ‘van de oude stempel’.
- Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen wetgeving voor de interne markt en wetgeving voor milieu. De milieuregelgeving laat ruimte om als lidstaat afwijkend beleid te voeren, de wetgeving voor de interne markt niet.
- Probleem is dat er achterlopende landen zijn, daar moeten ambitieuzere landen op wachten. Als voorbeeld: de UK bevindt zich wat betreft duurzaam bouwen nog in de jaren '30.
- Als het beleid in de EU vastligt geeft dat ook een bepaalde beleidsrust (beleidszekerheid geeft vertrouwen om investeringen te doen).

Over de bereidheid tot koplopen:

- Het zou wel zo kunnen zijn dat er minder bereidheid komt tot koplopen.
- Volgens een aantal aanwezigen kan achterblijven tót het moment dat je echt twee snelheden krijgt. Anderen zijn het hier niet mee eens: bij de invoering van de Euro zijn gewoon twee snelheden afgesproken. Sommigen verwachten dat ‘afgesproken differentiatie’ gaat toenemen, zeker met de EU-uitbreiding. Hierdoor kan een geïnstitutionaliseerde vorm van koplopen ontstaan.
- Een andere visie is dat er minder draagvlak is voor verdergaande maatregelen (koplopen) bij het bedrijfsleven, men wil juist meer harmoniseren (gelijk speelveld). Minder ruimte voor koplopen, of althans minder *bereidheid* tot koplopen.
- Een route die meer draagvlak bij marktpartijen geeft en tot snellere besluitvorming leidt is bijvoorbeeld EUREP-GAP (labeling van levensmiddelen, waarbij consument keuzevrijheid houdt)
- Echter, achterblijven op milieugebied kan ook. Neem de ‘ladder van Lansink’, nog steeds wordt in de EU veel afval gestort, de regelgeving op dit gebied is te zwak.

Over knelpunten met de EU-regelgeving:

- De Habitatrictlijn is algemeen geformuleerd: maar daar moet je als land dan wel wat mee doen (dus de ruimte ook nemen, d.w.z. goed vertalen, beheersplannen opstellen e.d.). Nederland dacht te gemakkelijk dat het bestaande beleid wel in de kaders van de richtlijn paste.
- De kern van de problematiek in het natuurbeleid is niet zo zeer de korenwolf (symboolwerking), maar de institutionele veranderingen die het EU-beleid aan Nederland oplegt.
- De Nederlandse convenantenbenadering wijkt af van de Brusselse regelgeving. Brussel heeft twijfels of convenanten voldoende garantie bieden voor het halen van de doelen.

Stelling 4 ‘Polderen’ moet je in Europa doen, niet meer in Nederland

- Je kúnt niet in EU polderen zoals dat in Nederland gebeurt.
- Polderen moet je wel op lidstaatsniveau doen, d.w.z. allianties vormen tussen lidstaten.
- Milieudiplomatatie is nodig, zo creëer je ruimte voor eigen wensen.
- Opgemerkt wordt dat polderen in Nederland een vorm verzuild corporatisme is: een elitaire en dichtgetimmerde overlegstructuur: Lobbyen in die zin moet je vooral *niet* in Europa doen.
- Nederland hééft gepolderd in de EU, d.w.z. met sectorale vertegenwoordigers (bedrijfsleven) uit landen, maar dat is helemaal mislukt.

- Iedereen die de behoefte voelt kan lobbyen in Europa: er is een open overlegstructuur met hoorzittingen, white papers etc.

Opgemerkt wordt, dat het (complexe) Europese beleidsvormingsproces toch eigenlijk heel goed loopt en leidt het tot kwalitatief goede stukken? Dit wordt bestreden:

- In de Europese Commissie is wel een groot overlegcircuit, maar dat richt zich helemaal op het formuleren van teksten; niet wat deze in de praktijk betekenen, hetgeen later tot knelpunten in de uitvoering leidt. In Nederland gaan de onderhandelingen bij wetteksten altijd om de betekenis van de wet. Er is in Nederland dus wel kritiek op EU-regelgeving want die is vaag. Je komt in de EU wel sneller tot afspraken -want iedereen leest zijn eigen inbreng/idee in wettekst-, maar de lidstaten moeten de wettekst vervolgens zelf interpreteren.

5. Conclusies en aanbevelingen

Op de colloquiumdag werd duidelijk dat de Europese invloed op het Nederlandse milieu- en natuurbeleid groot en groeiende is. Het thema van de dag, *de Europese context van het nationale milieubeleid*, kent vele aspecten die zich moeilijk tot een integrale conclusie laten samenvatten. Wel komt de navolgende verhaallijn uit de dag naar voren:

Eén éénduidige conclusie

Eenduidig was de conclusie van de deelnemers aan het colloquium dat natuur en milieu baat hebben bij de Europese regelgeving op deze terreinen (*stellingen*). Trefwoorden daarbij waren: grensoverschrijdende problemen vragen om grensoverschrijdende oplossingen en Europese regelgeving is een stok achter de deur voor het nationale beleid.

Sterke Europeanisering

Europa heeft inmiddels een sterke, en toenemende, invloed op het milieubeleid van lidstaten. Die invloed, ook wel Europeanisering genoemd, vindt op verschillende wijzen plaats. De inhoud van het beleid van lidstaten kan veranderen, zoals het ambitieniveau van de nationale milieudoelstellingen en de keuze van beleidsinstrumenten. Het EU-beleid heeft hierop een grote invloed gehad. Het beleid van de EU heeft de stijl van beleidsvoering in de lidstaten echter nauwelijks veranderd; er blijven grote verschillen tussen landen bestaan, denk aan een pro-actieve versus reactieve stijl, een stijl gericht op vrijwillige afspraken of meer gericht op het opleggen van regels (*Liefferink*). Zelfs op het terrein van chemische stoffen, één van de oudste terreinen van het EU-milieubeleid, worden de Europese regels nog sterk verschillend toegepast. Deze verschillen in uitvoeringsstijlen hebben enerzijds te maken hebben met verschillen in rechtscultuur. Anderzijds maken lidstaten bij de nationale implementatie gebruik van de beleidsruimte die het Europees Verdrag laat (*Aalders*). Een voorbeeld van de verschillen in uitvoeringsstijlen van lidstaten geeft het landbouwmilieubeleid dat in Nederland en Denemarken sterk op inperken en saneren is gericht, terwijl in Duitsland en Engeland het uitdagen en belonen voorop staat (*De Bont*).

EU-besluitvorming buiten zicht van nationaal parlement

De Europese beleidsvoorbereiding en besluitvorming is een zeer complex en vaak een onvoorspelbaar proces (*Liefferink*). Deze besluitvorming volstrekt zich in feite geheel buiten het zicht van het nationale parlement (*Hallo*). Er lijkt sprake te zijn van een desinteresse van burgers en politici in het reilen en zeilen van de EU (*Aalders*). Dit terwijl meer dan 80% van het nationale milieu- en natuurbeleid op een of andere wijze gerelateerd is aan het EU-beleid.

Oog voor EU-context noodzakelijk voor efficiënt nationaal beleid

Onvoldoende oog voor de Europese context kan leiden tot juridische conflicten en inefficiënt beleid op nationaal niveau. Tijdens het colloquium kwamen van elk van deze aspecten voorbeelden aan de orde:

- Het natuurbeleid: waar twee case studies de grote afstand illustreerden tussen de regionale vertaling en uitvoering van natuurbeleid versus de Europese verplichte regelgeving: Brussel eist strikte gehoorzaamheid, Den Haag gedooft en de provincie onderhandelt (*Van der Zouwen*).

- Het energiebeleid: waar de Nederlands stimuleringsregeling voor groene stroom sterk afwijkt van de ons omringende landen, waardoor vele miljoenen Euro's stimuleringsgeld wegvloei(d)en naar het buitenland en daar niet of nauwelijks de bouw van nieuwe productie-installaties stimuleren (*Ybema*).
- Het landbouwmilieu-beleid, waarin Nederland minder dan andere EU-landen gebruik maakt van de toenemende mogelijkheden die de EU biedt om milieurandvoorwaarden en plattelandsontwikkeling te integreren in het bestaande landbouwbeleid (*Brouwer*).

Aanbeveling

De analyse van het nationale beleid in Europese context ten behoeve van de Milieubalans 2003 heeft laten zien dat enerzijds de Europese context aan belang toeneemt terwijl anderzijds de Tweede Kamer hierover slecht geïnformeerd is.

Het Milieu- en natuurplanbureau zou de Tweede Kamer beter kunnen informeren over deze Europese context door in haar planbureau-producten (o.a. Milieubalans, en -verkenning) meer aandacht te besteden aan:

- i) de beleidsontwikkelingen die in Brussel gaande zijn
- ii) de vraag hoe Nederland die ontwikkelingen optimaal kan beïnvloeden
- iii) de vraag hoe andere landen hun milieubeleid inrichten en wat kan Nederland daarvan leren.

Dit laatste vraagt om integratie van internationaal vergelijkend onderzoek zoals dat voor sectoren en thema's wordt uitgevoerd op diverse universiteiten.

Verzendlijst

1. Dhr. D. Lieverink Katholieke Universiteit Nijmegen
2. Mw. M. van der Zouwen Katholieke Universiteit Nijmegen
3. Dhr. C. de Bont Landbouw Economisch Instituut
4. Dhr. F. Brouwer Landbouw Economisch Instituut
5. Dhr. R. Hallo Stichting Natuur en Milieu
6. Dhr. J. R. Ybema Energie Centrum Nederland
7. Dhr. M. Aalders Universiteit van Amsterdam
8. Dhr. J. M. Verschuuren Universiteit van Tilburg
9. Dhr. F.H.J.M. Coenen Centrum voor Schone Technologie en Milieu
10. Dhr. M. Wolsing Centrum voor Schone Technologie en Milieu
11. Dhr. K. Blok Universiteit van Utrecht
12. Dhr. J. van Tatenhoven Universiteit van Amsterdam
13. Dhr. W. Buunk Universiteit van Utrecht
14. Dhr. O. Nuys Universiteit van Amsterdam
15. Dhr. A. Correlje Technische universiteit Delft
16. Mw. L. Dresen Universiteit van Amsterdam
17. Dhr. M. Hisschemoller Vrije Universiteit
18. Dhr. P. Leroy Katholieke Universiteit Nijmegen
19. Dhr. J. van der Heijden Universiteit van Amsterdam
20. Dhr. M. Haverland Katholieke Universiteit Nijmegen
21. Dhr. A.P.J. Mol Wageningen Universiteit
22. Dhr. M. Wiering Katholieke Universiteit Nijmegen
23. Dhr. P. Bursens Universiteit van Antwerpen
24. Mw. B. Tieleman Vlaamse Milieumaatschappij
25. Mw. M. van Steertegem Vlaamse Milieumaatschappij
26. Dhr. H. Bressers Centrum voor Schone Technologie en Milieu (CSTM)
27. Mw. E. Versluis Universiteit van Utrecht
28. Dhr. M. Faure Universiteit van Maastricht
29. Mw. J. Caalders Bureau Buiten
30. Dhr. F. van Waarden Universiteit van Utrecht
31. Bureau Rapportenregistratie
32. Bibliotheek RIVM
- 33-37 K.Bureau Rapportenbeheer
- 38-50 Reserve exemplaren