



**UvA-DARE (Digital Academic Repository)**

**Het STEM-geluid bij de evaluatie van milieuwetgeving**

Uylenburg, R.; de Boer, J.; Peeters, M.G.W.M.; Oosterhuis, F.H.

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

Uylenburg, R., de Boer, J., Peeters, M. G. W. M., & Oosterhuis, F. H. (2011). Het STEM-geluid bij de evaluatie van milieuwetgeving. (STEM publicatie; No. 2011/1). Arnhem: STEM.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <http://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# HET STEM-GELUID BIJ DE EVALUATIE VAN MILIEUWETGEVING

STRUCTURELE EVALUATIE MILIEUWETGEVING (STEM)



Structurele Evaluatie Milieuwetgeving

Auteurs:

prof. mr. R. Uylenburg

dr. J. de Boer

prof. mr. M.G.W.M. Peeters

drs. F.H. Oosterhuis

STEM publicatie 2011/1

STEM is het samenwerkingsverband tussen het Centrum voor Milieurecht (CvM, Universiteit van Amsterdam), Maastrichts Europees instituut voor Transnationaal Rechtswetenschappelijk Onderzoek (METRO, Universiteit Maastricht), het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM, Vrije Universiteit Amsterdam) en ARCADIS.

ISBN: 978-90-8958-209-6

17 mei 2011

B02023/CE0/006/000040



## STEM

STEM staat voor "Structurele Evaluatie Milieuwetgeving".

Het programma, en alle binnen dit programma uitgevoerde evaluatieonderzoeken, worden uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het onderzoeksprogramma loopt van september 2004 tot en met december 2010, en is een concreet vervolg op de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM) die de evaluatie van milieuwetgeving tot 1 januari 2004 op zich heeft genomen.

In het onderzoeksprogramma worden zowel ex ante als ex post evaluatie van milieuwetgeving verricht. De resultaten van de onderzoeken dragen bij aan kennis inzake regulering op het milieubeleidsterrein, dat wil zeggen inzake de mogelijkheden om via wetgeving het milieu in brede zin te beschermen. De resultaten van de onderzoeken zullen tevens gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit van regelgeving in brede zin, waaronder in ieder geval worden begrepen vraagstukken van subsidiariteit (is regelgeving (in de gegeven vorm) wenselijk), de effectiviteit, efficiëntie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving, de vormgeving van de waarborgen voor burgers (kenbaarheid, inspraak, rechtsbescherming) en de rechtmatigheid.

Per jaar wordt, mede aan de hand van dit meerjarig onderzoeksprogramma, een jaarprogramma opgesteld waarin de concreet uit te voeren evaluatiestudies worden benoemd.

Eerder is in het kader van STEM verschenen:

- 2005/1: Implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid; een verkenning naar de bevoegde instantie(s) in Nederland
- 2005/2: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 1: Inleidend rapport
- 2005/3: Decentraliseren of dereguleren? Milieuregulering door decentrale overheden bij deregulering van VROM-wetgeving
- 2005/4: Het milieujaarverslag, zes jaar later
- 2005/5: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 2: Praktijkonderzoek
- 2005/6: Modernisering van VROM-pseudowetgeving
- 2005/7: De verdeling van broeikasgasemissierechten in de EU bezien in het licht van concurrentieverhoudingen
- 2006/1: Bijdrage aan de startnotitie evaluatie emissiehandel, juridisch deel
- 2006/2: Evaluatie Besluit financiële zekerheid
- 2006/3: Bodembescherming via ruimtelijke ordening, milieu- en waterspoor
- 2006/4: Evaluatie Kernenergiewet
- 2006/5: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 3: buitenlandse inspiratie voor besluitvorming in Nederland
- 2007/1: Het beoordelingskader van de IPPC Richtlijn; implementatie, interpretatie en toepassing
- 2007/2: Evaluatie Wet handavingsstructuur en Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer
- 2007/3: Nut en noodzaak van kwaliteitseisen voor handhaving in het rode spoor
- 2007/4: Europese grenzen aan de regulering van milieugevolgen van bedrijven door algemene regels

- 2007/5: De burger als consument van het milieu; een vergelijking naar alternatieve mogelijkheden ter versterking van de handhaving van het milieurecht
- 2008/1: Evaluatie 'De verwerking verantwoord'
- 2008/2: De rol van conformiteitsbeoordelingen bij de handhaving van het milieurecht
- 2008/3: Ambtshalve wijziging van de milieuvergunning; het richtlijn voorstel industriële emissies en de actualisatie van milieuvergunning
- 2008/4: Openbaarmaking van milieu-informatie; evaluatie van de uitvoering van verplichtingen uit het Aarhus-verdrag en richtlijn 2003/4/EG
- 2009/1: Aangrijpingspunten voor regulering van milieubelastende activiteiten in het licht van nationale en Europeesrechtelijke ontwikkelingen
- 2009/2: De Wet milieubeheer als kader voor implementatie van Europese wetgeving
- 2010/1: Onderzoeksverplichtingen in milieuvergunningen
- 2010/2: Klimaatwetgeving in Nederland: Stand van zaken anno 2010
- 2010/3: Praktijkervaringen met het begrip inrichting en visies op mogelijke alternatieven
- 2010/4: Milieumaatregelen in m.e.r.-plichtige bestemmingsplannen en projectbesluiten
- 2010/5: Regulering van onzekere risico's van nanomaterialen
- 2010/6: Evaluatie van de regeling voor het milieuplanstelsel in Hoofdstuk 4 Wet milieubeheer
- 2010/7: Motieven en mogelijkheden voor een nationale klimaatwet
- 2010/8: Integrale afweging bij vergunningverlening
- 2010/9: Energieprestatie en gebiedsmaatregelen; knelpunten en oplossingsrichtingen
- 2010/10: Het omgevingsrecht geprogrammeerd; verkenning van de juridische mogelijkheden voor het ontwikkelen en harmoniseren van een programmatische aanpak in het omgevingsrecht

Verdere informatie is te vinden op [www.evaluatiemilieuwetgeving.nl](http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl). Daar zijn ook de uitgebrachte evaluatiestudies te downloaden.

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>7</b>
<b>1 Ten geleide</b>	<b>9</b>
<b>2 Het nut van evalueren van milieuwetgeving: wat heeft STEM ons geleerd?</b>	<b>11</b>
2.1 Inleiding	11
2.2 Doelstellingen en uitgangspunten van de onderzoeksprogramma's van STEM	11
2.3 Milieubescherming en wetgeving	13
2.4 De kwaliteit van wetgeving	16
2.5 Ten slotte	20
<b>3 Het evaluatieonderzoek geëvalueerd</b>	<b>23</b>
3.1 Inleiding	23
3.2 De rol van de empirie bij evaluatie	24
3.3 Inspiratie door grensoverschrijdend onderzoek	26
3.4 Het belang van 'structureel' evalueren	32
<b>4 De onderzoeken samengevat</b>	<b>35</b>
Bijlage 1 Schematisch overzicht STEM publicaties en ISBN nummers	51
<b>Colofon</b>	



# Voorwoord

In 2004 is aan een consortium, bestaande uit het Centrum voor Milieurecht (Universiteit van Amsterdam), METRO (universiteit Maastricht), het Instituut voor Milieuvraagstukken (Vrije Universiteit) en ARCADIS opdracht gegeven tot het opstellen en uitvoeren van een meerjarig onderzoeksprogramma ter evaluatie van milieuwetgeving. Aan die opdracht is uitvoering gegeven door middel van het project STEM. STEM staat voor Structurele Evaluatie van Milieuwetgeving.

Binnen het project STEM zijn twee onderzoeksprogramma's gemaakt en uitgevoerd. Het eerste programma betrof de periode 2005 tot en met 2008. Het tweede programma had betrekking op de periode 2009 en 2010. In een periode van 6 jaar zijn 35 onderzoeken uitgevoerd, waarbij kritisch vooruit (ex ante evaluatie) of terug (ex post evaluatie) gekeken is op delen van de milieuwetgeving.

Bijzonder aan het project STEM is dat, na een lange periode waarin commissies belast waren met de evaluatie van milieuwetgeving, aan samenwerkende onderzoeksinstituten opdracht is gegeven om de milieuwetgeving te evalueren. De procedure voor de keuze van onderzoeksthema's, de volledige vrijheid bij de vaststelling van onderzoeksvragen en methoden en de afspraken over het rapporteren van de resultaten van de onderzoeken, hebben de onafhankelijkheid van het evaluatieonderzoek van STEM gegarandeerd. STEM heeft als gevolg daarvan niet geleid tot een andere wijze van evalueren in vergelijking met de perioden daarvoor.

Inhoudelijk zijn wel andere accenten gelegd. Deze andere accenten zijn deels te verklaren uit de actualiteit van milieuproblemen; een voorbeeld vormt het beleid ter beperking van oorzaken en gevolgen van klimaatverandering of het beleid inzake risico's van nanomaterialen. Deels worden accenten verklaard door de politieke - en wetgevingsagenda, zoals het geval was bij de onderzoeken naar de kwaliteitseisen voor de milieuhandhaving, de evaluatie van het Besluit financiële zekerheid en het meest recent uitgevoerde onderzoek inzake de mogelijkheden voor het ontwikkelen en harmoniseren van een programmatische aanpak in het omgevingsrecht. Andere accenten zijn echter een gevolg van de keuzes en uitgangspunten in de STEM onderzoeksprogramma's en daarmee van de keuzes van de onderzoekers. Ik noem daarbij de grote aandacht voor de invloed op het Nederlandse omgevingsrecht door het internationale en Europese recht, de aandacht voor 'het omgaan met' onzekere risico's en de aandacht voor de positie van derden bij de uitvoering van de milieuwetgeving.

In deze bundel wordt door enkele van de onderzoekers teruggekeken op de uitvoering van het project STEM. Het evaluatieonderzoek is daarmee geëvalueerd. Daarbij is zowel teruggekeken op de inhoudelijke resultaten van de onderzoeken als op de methoden van evaluatieonderzoek. Zowel de wetgever als de onderzoekers kunnen daarmee hun voordeel doen.



Met het beëindigen van het project STEM is een einde gekomen aan een periode van 30 jaar, gerekend van de start van de werkzaamheden van de Commissie Evaluatie Wet algemene bepalingen milieuhygiëne in 1980, waarin op een structurele wijze milieuwetgeving werd geëvalueerd. Ik hoop van harte dat op termijn, en liever eerder dan later, opnieuw middelen worden vrijgemaakt om onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de toepassing van de milieuwetgeving. STEM zal worden gemist.

Prof. mr. J.A. Peters,  
Hoogleraar Staats- en bestuursrecht, Universiteit van Amsterdam en (voormalig)  
voorzitter van de Programmaraad van STEM

# HOOFDSTUK 1

## Ten geleide

In deze bundel wordt teruggekeken op het project STEM. Deze bundel bevat daartoe twee essays.

In het eerste essay, geschreven door Rosa Uylenburg, wordt nagegaan in hoeverre de uitgevoerde onderzoeken hebben geleid tot het bereiken van de doelstellingen van de STEM onderzoeksprogramma's. Meer concreet wordt de vraag gesteld of de evaluatieonderzoeken inzicht hebben verschaft in de rol van milieuwetgeving bij de bescherming van het milieu en in hoeverre de onderzoeken inzichten hebben verschaft inzake de kwaliteit van de milieuwetgeving.

In een tweede essay staat de methodiek van evaluatieonderzoek centraal. Door Joop de Boer en Marjan Peeters wordt in dat essay ingegaan op de rol van respectievelijk empirisch onderzoek en rechtsvergelijkend onderzoek bij evaluatie van milieuwetgeving. Door Frans Oosterhuis wordt aan het essay bijgedragen met opmerkingen inzake een structurele benadering van evaluatie van wetgeving.

Daarnaast zijn in deze bundel samenvattingen opgenomen van alle onderzoeken die binnen STEM zijn uitgevoerd. De volledige onderzoeken zijn en blijven overigens beschikbaar via [www.evaluatiemilieuwetgeving.nl](http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl).

Terugkijkend op 6 jaar STEM kan in ieder geval worden opgemerkt dat STEM zeer productief is geweest. De kwaliteit van de onderzoeken moet door anderen beoordeeld worden.

De keuze van onderwerpen voor de onderzoeken heeft plaatsgevonden in samenspraak tussen de opdrachtgever, de onderzoekers en een Adviesraad waarin alle doelgroepen van milieubeleid vertegenwoordigd waren. De beslissingen zijn genomen door een Programmaraad waarin de onderzoeksinstellingen van STEM en het ministerie van VROM (thans Infrastructuur en Milieu) gelijkelijk vertegenwoordigd waren. De keuze van onderwerpen is bepaald door de agenda van de beleidsmakers en wetgever, maar ook door de uitgangspunten van de STEM onderzoeksprogramma's. Opmerkelijk is dat in de loop van de afgelopen 6 jaar, wellicht als gevolg van een integratie van afdelingen binnen het ministerie van VROM en gelijk opgaand met de totstandkoming van de Wabo, steeds vaker onderwerpen werden gekozen waarin over de grens van het milieu ook naar aspecten van ruimtelijke ordening, water en natuur werd gekeken.

De onderzoeken werden – in verschillende fasen van uitvoering - twee maal per jaar met de Adviesraad, enkele keren in combinatie met de Werkgroep Juridisch Instrumentarium van het ministerie, besproken. Deze bijeenkomsten leidden tot ideeën en inzichten inzake de onderzoeksthema's die zeer waardevol waren.

De leden van het consortium STEM hebben met veel plezier dit project uitgevoerd. Zij hebben daarbij van velen medewerking gekregen en willen daarvoor op deze plaats dank zeggen. In de eerste plaats danken wij de vertegenwoordigers van het ministerie in het 'kernteam STEM'. In de eerste periode waren dat Heleen Lobbe en Ger van Amerongen, daarna heeft Inge Sievers de rol van 'begeleider' van het project op zich genomen. Jetty Kolff was daarbij steeds de sterke ondersteunende kracht. De ondersteuning vanuit VROM was altijd positief en praktisch.

Daarnaast danken wij de leden van de Adviesraad die vanuit hun ervaring met de toepassing van het milieurecht in de praktijk zeer nuttig commentaar op (voorstellen tot) tot onderzoek hebben geleverd, en vooral veel ideeën hebben aangedragen voor uit te voeren evaluatieonderzoeken.

Tenslotte noemen wij de velen die de moeite hebben genomen om in begeleidingscommissies de (verschillende versies van) onderzoeksrapporten van commentaar te voorzien en degenen die bereid waren in interviews, workshops enz. praktijkervaringen met ons te delen.

Rosa Uylenburg, ACELS, UvA  
Marjan Peeters, METRO, UM  
Joop de Boer, IVM, VU  
Charles Nijssen, ARCADIS

## HOOFDSTUK

# 2 Het nut van evalueren van milieuwetgeving: wat heeft STEM ons geleerd?

Rosa Uylenburg

## 2.1

### INLEIDING

Het project Structurele evaluatie milieuwetgeving richtte zich op de uitvoering van een meerjarig onderzoeksprogramma ter evaluatie van milieuwetgeving.<sup>1</sup> In een periode van 6 jaar zijn twee onderzoeksprogramma's uitgevoerd. Het eerste programma betrof de periode 2005 – 2008. Voor de jaren 2009 en 2010 is vervolgens een aanvullend tweejarig programma gemaakt. Met het uitvoeren van deze onderzoeksprogramma's wordt – ten dele – voldaan aan de verplichting, neergelegd in art. 21.2, eerste lid van de Wet milieubeheer, om binnen drie jaar na inwerkingtreding van die wet en vervolgens telkens om de vijf jaar een verslag inzake de toepassing van de Wet milieubeheer aan de Staten Generaal te sturen. Dat verslag wordt overigens al heel lang niet meer verzonden. Met het programma kon bovendien worden voldaan aan evaluatieverplichtingen op grond van andere wetten en toezeggingen tot evaluatie van specifieke regelingen gedaan in de Tweede Kamer. Het doel van de STEM-onderzoeksprogramma's was echter niet slechts het bieden van een manier om aan de evaluatieverplichtingen van de minister van (toen nog) VROM te voldoen. De programma's kennen inhoudelijke doelstellingen en uitgangspunten. Doel van dit essay is na te gaan of en in hoeverre de doelstellingen van STEM zijn bereikt.

## 2.2

### DOELSTELLINGEN EN UITGANGSPUNTEN VAN DE ONDERZOEKSPROGRAMMA'S VAN STEM

Het onderzoeksprogramma STEM voor de periode 2005 tot en met 2008<sup>2</sup> stelde zich als doel:

*“Het uitvoeren van evaluatieonderzoek, waarbij de onderzoeksresultaten:*

<sup>1</sup> Daarmee is STEM een opvolger van de ECWM (2000-2003).

<sup>2</sup> Het programma voor de jaren 2009 en 2010 vormde een aanvulling op het programma 2005-2008 en kende dezelfde doelstellingen.

- *bijdragen aan kennis inzake de regulering op het milieubeleidsterrein, dat wil zeggen inzake de mogelijkheden om via wetgeving het milieu in brede zin te beschermen.*
- *gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit van wetgeving in brede zin, waaronder in ieder geval worden begrepen vraagstukken van subsidiariteit (is regelgeving (in de gegeven vorm) wenselijk), de effectiviteit, efficiëntie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving, de waarborgen voor burgers (kenbaarheid, inspraak, rechtsbescherming) en de rechtmatigheid.”*

Daarbij werd een aantal uitgangspunten gehanteerd die zowel door hebben gewerkt in de keuze van onderwerpen van evaluatie als in de onderzoeksvragen en onderzoeksaanpak. Die uitgangspunten waren:

- Een deel van de beschikbare onderzoekstijd en onderzoeksbudget zou gericht worden op actuele beleidsvragen.
- Waar relevant – en er werd van uitgegaan dat dat vaak het geval zou zijn – zou rekening gehouden worden met internationale en Europese regelgeving en beleid.
- Bij de onderzoeken zou steeds ook aandacht worden besteed aan de doorwerking van onderzoeksresultaten naar praktijk en politiek.

Terugkijkend op het uitvoeren van 6 jaar geprogrammeerd evaluatieonderzoek moet de vraag gesteld worden of aan de doelstelling en uitgangspunten van het programma is voldaan. Gelet op de hiervoor weergegeven doelstelling van de STEM onderzoeksprogramma's, kan die vraag worden beantwoord aan de hand van twee deelvragen:

1. Welke inzichten heeft het onderzoek opgeleverd inzake de relatie tussen regelgeving enerzijds en milieubescherming anderzijds?
2. Welke inzichten zijn verkregen die aanleiding kunnen zijn voor de verbetering van de kwaliteit van wetgeving op het terrein van het milieu?

In het onderzoeksprogramma was een korte analyse opgenomen van de kenmerken van het onderzoeksterrein. Het project STEM is immers gericht op evaluatie van *milieuwetgeving*. Omdat deze kenmerken bij de beantwoording van de vragen van dit essay van belang zijn, geef ik ze kort weer:

- De breedte en dynamiek van het milieubeleidsveld, met daarin afzonderlijke thema's als vormgeving en uitvoering van maatregelen inzake klimaatverandering, het omgaan met onzekere gevolgen van nieuwe technologieën, de relatie tussen milieu en ruimte en de meer klassieke aandachtsgebieden zoals bescherming van lucht, water en bodem en de bescherming van burgers tegen onaanvaardbare hinder.
- De complexiteit van sturing van het milieuaantastend gedrag, met aandacht voor de juiste keuze van (voor een belangrijk deel wettelijk vormgegeven) beleidsinstrumenten waaronder de meer klassieke aansturing in de vorm van vergunningverlening en de zogenaamde algemene regels, als ook alternatieve instrumenten zoals zorgplichten, convenanten en emissiehandel. Daarbij past ook aandacht voor activering van en gebruikmaken van het zelfregulerend vermogen van de maatschappij, het voorkomen van onwenselijke administratieve lasten en het schrappen van niet zinvol geachte regelgeving.

- De samenhang tussen de uitvoering van het milieubeleid en de juridische vormgeving van de regelingen voor de besluitvorming en uitvoering van besluiten in het algemeen, alsmede de regulering van de waarborgen (openbaarheid en rechtsbescherming) en de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.
- De internationale en Europese dimensie waaraan de nationale wetgeving op adequate en juridisch juiste wijze aangepast zal moeten worden.

## 2.3

### MILIEUBESCHERMING EN WETGEVING

De vraag of en op welke wijze wetgeving bijdraagt aan milieubescherming is snel gesteld, maar niet zo snel te beantwoorden. Zoals in de bijdrage van Frans Oosterhuis aan deze bundel wordt aangegeven: op het terrein van het milieubeleid wordt niet de eis gesteld dat ingrijpen (bijvoorbeeld door regelgeving) 'evidence based' moet zijn. We hebben geen wetenschappelijk bewijs voor het optreden van herstel van de economie door de uitvoering van de Crisis- en herstelwet. Er is geen aangetoonde waarschijnlijkheid vooraf dat als gevolg van de regeling voor de omgevingsvergunning, aanzienlijk minder administratieve lasten voor burgers en bedrijven optreden.

Evaluatie achteraf kan wel informatie geven inzake de effectiviteit van de regeling. Wellicht dat slechts sprake is van goed evaluatieonderzoek indien duidelijk wordt of en in hoeverre regelgeving het beoogde effect heeft (ex post) of zal hebben (ex ante).

Inderdaad is in de verschillende 'klassieke' ex post evaluatie onderzoeken, uitgevoerd in het STEM project, onderzocht of de doelstellingen die de wetgever zich stelde bij het maken van de wet, zijn bereikt. Het opmerkelijke is echter dat in veel van die regelingen niet – of in ieder geval niet expliciet – het beschermen van het milieu op een hoger niveau dan voorheen, de doelstelling is. De Wet milieubeheer stelt wel als centrale doel de bescherming van het milieu; vele uitvoeringsregelingen en wijzigingen van regelingen zien vaak op andere doelen. Milieubescherming is, zoals we weten niet het primaire doel van nieuwe regelingen als bijvoorbeeld de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Crisis- en herstelwet en het Activiteitenbesluit. Het terugdringen van administratieve lasten en het versnellen van procedures zijn de belangrijkste doelstellingen van die regelingen. De bescherming van het milieu op eenzelfde of op een basisniveau, is daarbij – zo geven de toelichting bij deze wettelijke regelingen aan – wel steeds het uitgangspunt. Ook in oudere, binnen het project STEM onderzochte, regelingen blijkt de bescherming van het milieu vaak niet het expliciete doel te zijn.

Zo is bij de evaluatie van de (toenmalige) regeling voor milieuverlaglegging in hoofdstuk 12 van de Wet milieubeheer onder meer onderzocht of de belangrijkste doelstelling van die regeling, namelijk het verminderen van het aantal verschillende milieuverslagleggingsverplichtingen voor grote bedrijven, was bereikt. Dat bleek inderdaad het geval (F. van der Woerd, L. Bos-Gorter, R. Uylenburg en E.M. Vogelegang-Stoute, Het milieuverlag 6 jaar later, STEM publicatie 2005/4, p. 45 en 46).

Daar waar de bescherming van het milieu wel doelstelling van een te evalueren wettelijke regeling is, is - zo concludeer ik hard - in de STEM-onderzoeken niet of nauwelijks een directe relatie gelegd tussen enerzijds informatie inzake de werking van wetten en anderzijds de informatie inzake de staat van onze leefomgeving. De vraag naar de milieubeschermdende werking van wettelijke regelingen is binnen STEM op een indirecte wijze benaderd. Onderzocht is of de regelingen de noodzakelijke voorzieningen bevatten, en de wijze van uitvoering van die voorzieningen op een zodanige wijze plaatsvindt, dat het doel kán worden bereikt. Daarbij is niet alleen gekeken naar de juridische vormgeving van de regeling, maar ook naar de uitvoering ervan en de economische efficiëntie van de regeling en de uitvoering in het licht van de doelstellingen.

In het evaluatieonderzoek naar de Kernenergiewet is de bescherming die de wet biedt vergeleken met de uitgangspunten van de Richtlijn 96/29/Euratom en de in het kader van het IAEA-verdrag vastgestelde safety Standards. Op basis daarvan werd bijvoorbeeld de aanbeveling gedaan om een beginsel van continue verbetering ten aanzien van nucleaire installaties in de wet op te nemen. Dit beginsel is in verschillende verdragsbepalingen en besluiten van internationale organisaties te herkennen (STEM publicatie 2006/4).

In het kader van het onderzoek ter evaluatie van het beleid 'De Verwerking verantwoord' is onderzocht in hoeverre dat beleid *bijdraagt aan* een adequate en transparante inzameling, be- en verwerking van (gevaarlijke) afvalstoffen (STEM publicatie 2008/1).

In het onderzoek inzake aangrijpingspunten voor regulering van milieubelastende plaatsgebonden activiteiten is geconcludeerd dat als gevolg van de definitie van het begrip inrichting bepaalde aspecten van het milieu niet door de regelingen op grond van de Wet milieubeheer en Wabo worden beschermd (STEM publicatie 2009/1).

In het onderzoek naar de regulering van nanomaterialen is bezien of er sprake kan zijn van bescherming van mens en milieu onder de huidige regelgeving gezien de mogelijke risico's. Eén van de conclusies in dat onderzoek is dat geen meldingsregelingen bestaan voor de aanwezigheid van nanomaterialen in producten, als gevolg waarvan de risico's voor mens en milieu niet kunnen worden beoordeeld (STEM publicatie 2010/5).

Het onderzoek 'Het omgevingsrecht geprogrammeerd' geeft aan of en wanneer een programmatische aanpak van de milieuproblematiek plaats kan vinden, maar ook aan welke voorwaarden een regelingen daarvoor moet voldoen, met het oog op de bescherming van het milieu (STEM publicatie 2010/10).

De uitvoering van de STEM onderzoeksprogramma's heeft daarmee mijns inziens wel degelijk tot inzichten geleid die van belang zijn voor het maken van adequate milieuwetgeving.

Voorop staat dat de milieuwetgeving moet voldoen aan de eisen die in algemene zin aan de kwaliteit van wetten worden gesteld (zie hierna onder paragraaf 2.4). Aanvullend daarop hebben de STEM-onderzoeken, onder andere, tot de hieronder zeer kort weergegeven inzichten geleid.

- De wettelijke regelingen die beogen de milieugevolgen van bepaalde handelingen te beperken of te voorkomen, moeten instrumenten bevatten die ertoe leiden dat de risico's voor het milieu van die handelingen kunnen worden ingeschat. Het afschaffen of niet stellen van informatieplichten in de wetgeving voor degenen die handelingen verrichten, leidt weliswaar tot een lastenverlichting voor burgers, maar tot een verzwaring van de lasten voor het bestuur en vooral tot belemmeringen om het milieu effectief te beschermen. Overigens betekent dit inzicht ook dat de wetgeving zo moet worden ingericht dat degenen die de milieuwetten uitvoeren, de beleidsregels moeten kunnen kennen die van toepassing zijn op de rechtsvragen die beantwoord moeten worden. In het STEM-onderzoek naar de pseudowetgeving<sup>3</sup> op het milieuterrein bleek veel te verbeteren aan die kenbaarheid.
- Vervolgens moet erkend worden dat de risico's van handelingen voor het milieu niet altijd zeker zijn. De wetgever moet zich daarvan bewust zijn. De milieuregelingen moeten voorzieningen bevatten die gericht zijn op het nemen van beslissingen in situaties waarin de risico's van handelingen onzeker zijn.<sup>4</sup>
- Tenslotte hebben vele onderzoeken geleid tot inzichten die van belang kunnen zijn wanneer milieuwetgeving worden gemaakt ter implementatie van Europese wetgeving. Deze inzichten zijn voor een groot deel in het STEM-onderzoek 'De Wet milieubeheer als kader voor implementatie van Europese wetgeving'<sup>5</sup> al samengebracht. Ik ga daar om die reden hier niet nog eens op in.

Daarmee is echter de interessante vraag: 'is wetgeving een geschikt instrument om het milieu te beschermen?' niet beantwoord. Conclusie moet zijn dat het beantwoorden van deze vraag met een ja of nee op basis van 6 jaar STEM-onderzoek en ook op grond van vele evaluatie-onderzoeken die daarvóór, door en in opdracht van de Evaluatiecommissies Evaluatie Wabm (1980 - 1983), ECW (1985-1989 en 1990-1998) en ECWM (2000-2003) zijn uitgevoerd, niet mogelijk is. Voor het beantwoorden van die vraag is het sociaalwetenschappelijke onderzoek naar de sturende werking van wetten en in het bijzonder milieuwetten veel geschikter.<sup>6</sup> Een expert op dit terrein is Marius Aalders die ons geleerd heeft dat milieuwetten weliswaar een symboolfunctie kunnen hebben (zoals de Hinderwet in het begin van de jaren 80), maar dat een symboolwet wel degelijk tot milieubescherming kan leiden.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> V.M.Y. van 't Lam, R. Uylenburg, Modernisering van VROM pseudowetgeving, STEM publicatie 2005/6.

<sup>4</sup> Zie voorts de STEM onderzoeken 2005/1. 2006/5 en 2006/5a, inzake Onzekere milieurisico's en E.M. Vogelesang, J.R. Popma, M.V.C. Aalders, J.M. Gaarhuis, Regulering van onzekere risico's van nanomaterialen, STEM publicatie 2010/5.

<sup>5</sup> E.M. Vogelesang e.a., De Wet milieubeheer als kader voor implementatie van Europese wetgeving, STEM publicatie 2009/2.

<sup>6</sup> Zie voor een kort, mooi overzicht Geert Jan Veerman en Robin Mulder, De werking van wetgeving, Start van een toetsbare wetgevingstheorie, Den Haag 2010, in het bijzonder hoofdstuk 2 Over onderzoek naar de werking van wetgeving, p. 19 – 26.

<sup>7</sup> M.V.C. Aalders, 'Industrie, milieu en wetgeving. De Hinderwet tussen symboliek en effectiviteit', diss. UvA, Amsterdam 1984, p. 200-201.



In zijn afscheidsrede stelde Aalders 'De wegen van de wet zijn, net als die van God, vaak ondoorgrondelijk.'<sup>8</sup> Ook na 6 jaar STEM staat die conclusie mijns inziens nog als een huis.

## 2.4

### DE KWALITEIT VAN WETGEVING

Binnen de evaluatieonderzoeken van STEM zijn vele aspecten van de kwaliteit van wetgeving onderzocht. In vele onderzoeken zijn wettelijke regelingen getoetst aan de bekende kwaliteitscriteria rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid, subsidiariteit en evenredigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, en de eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid van de regeling.

Mij ontbrak de tijd om voor alle onderzoeken de resultaten ten aanzien van de verschillende criteria systematisch te verzamelen en te analyseren. In deze terugblik volsta ik daarom met het vermelden van de inzichten die voor mij het meest opvallend waren.

#### *Rechtmatigheid*

In het grootste deel van de onderzoeken was de vraag aan de orde of de wettelijke regeling die ex post of ex ante werd geëvalueerd dan wel de uitvoering daarvan, in overeenstemming was met het Europese of het overige internationaal recht, in het bijzonder of de regeling in overeenstemming was met de relevante Europese richtlijnen en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU. Grote, flagrante schendingen van het Europese recht zijn we in de STEM onderzoeken niet tegengekomen. Wel leidden de analyses met enige regelmaat tot de conclusie dat een bepaling in een regeling 'op gespannen voet' stond met het Europese recht.<sup>9</sup> Ook waarschuwden we dat aanpassing van een regeling nodig was ten einde te voldoen aan een aankomende, nieuwe Europese richtlijn of verordening.<sup>10</sup> In het bijzonder het beleid tot het strikt implementeren (geen 'goldplating') vergt, zo tonen deze onderzoeken aan, grote oplettendheid van de wetgever om strijd met de Europese wetgeving te voorkomen.

Een ander aspect van de rechtmatigheid betreft de relatie tussen de wet en de uitvoeringspraktijk. In verschillende onderzoeken is geconcludeerd dat de uitvoering van een wettelijke regeling plaats vindt in strijd met, of met een heel vrije interpretatie van, de wettelijke regeling. Een voorbeeld hiervan is de verlening van verzamelvergunningen of complexvergunning op grond van de Kernenergiewet voor handelingen met radio-actieve stoffen. Bij deze typen vergunningen worden bepaalde bevoegdheden van het bevoegd gezag onder

<sup>8</sup> M.V.C. Aalders, Werking van wetten en wijzigende waarderungen, Afscheidsrede 1 maart 2002, Amsterdam 2002, p.10.

<sup>9</sup> R.Uylenburg, E.M. Vogelezang, A.R. Neerhof, M.N. van der Grijp, Evaluatie van de Kernenergiewet, STEM publicatie 2006/4, p. 195; E.M. Vogelezang, N.M. van der Grijp, A. van der Flier, N.A.M. Priems, Openbaarmaking van milieu-informatie, STEM publicatie 2008/4, p. 98-100; F.H. Oosterhuis, M.G.W.M. Peeters en R. Uylenburg, Het beoordelingskader van de IPPC richtlijn, STEM publicatie 2007/1, p. 55.

<sup>10</sup> R.Uylenburg, E.M. Vogelezang, A.R. Neerhof, M.N. van der Grijp, Evaluatie van de Kernenergiewet, STEM publicatie 2006/4, p. 210; M.N. Boeve, M.G.W.M. Peeters, M.A. Poortinga, R. Uylenburg, Ambtshalve wijziging van de milieuvergunningen, STEM publicatie 2008/3, p. 52.

bepaalde voorwaarden overgelaten aan de betreffende organisatie ('interne toestemmingen'). De complex- en verzamelvergunning zijn in de regelgeving alleen vermeld in een bijlage bij een ministeriële regeling.<sup>11</sup> Ook kan gewezen worden op het sinds 2001 niet meer maken van een Nationaal milieubeleidsplan, in strijd met artikel 4.3 Wet milieubeheer.<sup>12</sup> Het bestempelen van deze uitvoeringspraktijken als onrechtmatig wordt in het ene geval veel lastiger aanvaard dan in het andere. De beslissende factor daarbij is de mate waarin de afwijkende praktijk algemeen bekend is (in het bijzonder ook bij de Tweede Kamer).

### ***Doeltreffendheid en doelmatigheid***

In de uitgevoerde evaluatieonderzoeken is in veel gevallen getoetst of de door de wetgever gestelde doelen door de wettelijke regeling zijn of kunnen worden bereikt (zie hiervoor onder 2.3). De vraag of het doel het beste met de in de regeling aangegeven instrumenten kan worden bereikt, in de zin dat van een doelmatige inzet van middelen sprake is in termen van baten en lasten, is in sommige onderzoeken ook aan de orde geweest. In het onderzoek naar energieprestaties en gebiedsmaatregelen is voor de uiteenlopende juridische instrumenten die kunnen worden ingezet om de belemmeringen voor een gebiedsmaatregel als een collectieve, duurzame warmtevoorziening weg te nemen, nagegaan wat de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van deze oplossingen zijn.<sup>13</sup> In het onderzoek naar de integrale afweging in vergunningverlening is geconcludeerd dat de Europese en Nederlandse wetgever wensen dat integrale afwegingen worden uitgevoerd in de milieuvergunningverlening, zonder dat er een objectieve maatstaf is waarmee kan worden vastgesteld of dat goed is gebeurd. Tevens lijkt niet voldoende helder hoe breed deze integrale afwegingen kunnen of moeten worden uitgevoerd.<sup>14</sup> De vraag naar de doelmatigheid van wettelijke regelingen was zeer expliciet aan de orde in het onderzoek inzake de verdeling van broeikasgasemissierechten in de EU bezien in het licht van concurrentieverhoudingen.<sup>15</sup> In dat onderzoek worden de economische aspecten van de allocatie apart onderzocht en helder onderscheiden van de juridische aspecten en vooral de politieke keuzes inzake de allocatie. In het onderzoek inzake de onderzoeksverplichtingen<sup>16</sup> wordt expliciet de vraag gesteld en (positief) beantwoord of de onderzoeksverplichtingen een meerwaarde hebben ten opzichte van andere instrumenten voor het stimuleren van de ontwikkeling en toepassing van de 'schoonst mogelijke' technologie.

<sup>11</sup> R.Uylenburg, E.M. Vogelesang, A.R. Neerhof, M.N. van der Grijp, Evaluatie van de Kernenergiewet, STEM publicatie 2006/4, p. 203-204.

<sup>12</sup> A.M.E. Veldkamp, N.M. van der Grijp, R. Uylenburg, Evaluatie van de regeling voor het milieuplanstelsel in hoofdstuk 4 Wet milieubeheer, p. 37, p. 114-115.

<sup>13</sup> F.H. Oosterhuis, R. Uylenburg, F.A.G. Groothuijse, Energieprestatie en gebiedsmaatregelen, STEM publicatie 2010/9.

<sup>14</sup> M.G.W.M. Peeters en F.H. Oosterhuis, Integrale afweging bij vergunningverlening, STEM publicatie 2010/8, p. 47.

<sup>15</sup> F. Oosterhuis en M. Peeters, De verdeling van broeikasgasemissierechten in de EU bezien in het licht van concurrentieverhoudingen. STEM publicatie 2005/7.

<sup>16</sup> F.H. Oosterhuis, en M.G.W.M. Peeters, Onderzoeksverplichtingen in milieuvergunningen. STEM publicatie 2010/1.

***Subsidiariteit en evenredigheid***

In de ex ante evaluaties is steeds de vraag aan de orde geweest of noodzaak bestond voor een nieuwe wettelijke regeling. In de onderzoeken betreffende de motieven en mogelijkheden voor een nationale klimaatwet en het onderzoek naar de Regulering van onzekere risico's van nanomaterialen stond de vraag centraal of met bestaande regelingen niet in dezelfde of voldoende mate aan de doelstellingen kon worden voldaan. De uitkomsten van beide onderzoeken waren genuanceerd. Ten aanzien van de risico's van nanomaterialen ontbreken specifieke regelingen en blijkt aanpassing van bestaande (EU) regelingen problematisch te zijn.<sup>17</sup> Inzake de vraag of een aparte nationale klimaatwet in Nederland wenselijk is, wordt geconcludeerd dat wetgeving nodig is, in het bijzonder ook in verband met de regulering van de verplichte inspraak en advisering ten aanzien van klimaatplannen, maar dat voor de regeling daarvan ook gekozen kan worden voor het inpassen van klimaatbepalingen in de bestaande omgevingswetgeving. Daarbij is wel gewaarschuwd voor het nog minder doorzichtig worden van het omgevingsrecht.<sup>18</sup>

Wel moet worden geconcludeerd dat de STEM onderzoeken slechts op kleine punten tot aanbevelingen hebben geleid die gericht zijn op het schrappen van wettelijke bepalingen. Zelfs is in het onderzoek 'Decentraliseren of dereguleren' geconcludeerd dat het niet langer stellen van nationale regels voor bepaalde minder milieubelastende bedrijven, in het bijzonder voor de kleine ambachtsbedrijven, zou kunnen leiden tot het maken van milieuregels voor deze bedrijven in gemeentelijke verordeningen. Mede op basis van dit onderzoek zijn de activiteiten van deze bedrijven wél gereguleerd in het Activiteitenbesluit. Dat we niet hebben geconcludeerd dat grote stukken wetgeving kunnen worden geschrapt, betekent niet dat het volgens verschillende STEM-onderzoeken niet wat eenvoudiger kan. Veel van de aanbevelingen van de STEM rapporten zijn daar mede op gericht (zie hierna).

***Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid***

De vraag naar de uitvoerbaarheid van wettelijke regelingen kwam in veel STEM onderzoeken aan de orde, en stond centraal in de onderzoeken die specifiek de uitvoeringspraktijk van regelingen betreffen. Belangrijke voorbeelden daarvan zijn de STEM onderzoeken naar de milieoverslaglegging, de financiële zekerheid voor milieubelastende activiteiten, de onderzoeksverplichtingen in milieuvergunningen, het beoordelingskader van de IPPC richtlijn en de integrale afweging bij vergunningverlening. Het is zeer lastig op basis van deze onderzoeken algemene conclusies te trekken. Vastgesteld kan worden dat de uitvoeringspraktijk soms tot een positiever resultaat leidt (in het licht van de doelstellingen van de regeling) dan in de praktijk wordt gevoeld,<sup>19</sup> soms komen onverwachte neveneffecten van de

<sup>17</sup> E.M. Vogelesang, J.R. Popma, M.V.C. Aalders, J.M. Gaarhuis, Regulering van onzekere risico's van nanomaterialen, STEM publicatie 2010/5.

<sup>18</sup> M.G.W.M. Peeters, N.M. van der Grijp, Motieven en mogelijkheden voor een nationale klimaatwet, STEM publicatie 2010/7, p. 86.

<sup>19</sup> Zo werd de reductie van milieoverslagverplichtingen blijkbaar niet gevoeld door de bedrijven.

wettelijke regeling aan het licht,<sup>20</sup> en met regelmaat blijken de uitvoerders van regelingen met de wettelijke regelingen maar lastig uit de voeten te kunnen.<sup>21</sup>

De handhaving van milieuwetgeving stond centraal in de beide STEM onderzoeken naar de kwaliteitseisen voor handhaving.<sup>22</sup> Ook was de handhaving van het milieurecht expliciet aan de orde bij de onderzoeken naar de burger als consument van het milieu<sup>23</sup> en het onderzoek naar de conformiteitsbeoordelingen als middel om handhaving van het milieurecht te bevorderen.<sup>24</sup> Op basis van deze onderzoeken zijn aanbevelingen gedaan gericht op de verbetering van de handhaving. De handhaafbaarheid van de materiële milieuwetgeving is daarnaast ook steeds in de ex post evaluatie onderzoeken aan de orde gesteld, waarbij in het bijzonder de kenbaarheid en toegankelijkheid van de regelingen mogelijke knelpunten bleken te vormen.

### ***Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid***

De evaluatieonderzoeken van de verschillende onderzochte regelingen hebben vaak geleid, - het zal in deze tijd waarin de klachten over de complexiteit van het omgevingsrecht ons overspoelen, niet verbazen -, tot conclusies waarin van onduidelijkheid en ontoegankelijkheid van regelingen wordt gesproken en tot aanbevelingen gericht op verheldering van de wettekst. Zo is aanbevolen om een databank in te stellen voor het inzichtelijk maken van het complexe pakket aan klimaatrelevante wetgeving.<sup>25</sup>

Een heel duidelijk voorbeeld vormt de Evaluatie van de Kernenergiewet, waarin werd geconcludeerd:

<sup>20</sup> Gewezen kan worden op de communicatieve waarde van onderzoeksverplichtingen in een vergunning: F.H. Oosterhuis, M.G.W.M. Peeters, Onderzoeksverplichtingen in milieuvergunningen, STEM publicatie 2010/1, p. 34.

<sup>21</sup> Dit is een wat kort door de bocht weergave van enkele conclusies van F.H. Oosterhuis, M.G.W.M. Peeters en R. Uylenburg, Het beoordelingskader van de IPPC richtlijn, 2007/1, p. 82; M.G.W.M. Peeters en F.H. Oosterhuis, Integrale afweging bij vergunningverlening, STEM publicatie 2010/8, p. 43 en 45 en M.G.W.M. Peeters, F. van der Woerd, G. In d Braek, Evaluatie van het Besluit financiële zekerheid 2003-2006, STEM publicatie 2006/2.

<sup>22</sup> A.R. Neerhof, K.F. van der Woerd, Evaluatie Wet handhavingstructuur en Besluit Kwaliteitseisen Handhaving Milieubeheer, STEM publicatie 2007/2 en A.R. Neerhof, N.M. van der Grijp, Nut en noodzaak van kwaliteitseisen voor handhaving in het rode spoor, STEM publicatie 2007/3.

<sup>23</sup> A.R. Neerhof, M.G.W.M. Peeters, De burger als consument van het milieu. Een verkenning naar alternatieve mogelijkheden ter versterking van de handhaving van het milieurecht, STEM publicatie 2007/5.

<sup>24</sup> M.G.W.M. Peeters, A.R. Neerhof, J. de Boer, De rol van conformiteitsbeoordelingen bij de handhaving van het milieurecht, STEM publicatie 2008/2.

<sup>25</sup> M. Peeters, H. Van Asselt, Klimaatwetgeving in Nederland. Stand van zaken anno 2010, STEM publicatie 2010/2, p. 19.

“De inzichtelijkheid van de Kew kan sterk worden vergroot door de belangrijkste bepalingen inzake de verschillende vergunningen in plaats van in de uitvoeringsbesluiten in de wet te plaatsen. Ten minste moeten in de Kew zelf worden opgenomen:

- de toetsingscriteria voor de vergunningen, waaronder de daarbij toe te passen beginselen en de gronden voor weigering en wijziging van de vergunningen;
- de belangrijke uitzonderingen op de vergunningplichten, die essentieel zijn voor de reikwijdte van de vergunningplicht.

Daarnaast zou de inzichtelijkheid van de wet sterk worden vergroot door de getrapte van overeenkomstige toepassingverklaringen in de wet en de uitvoeringsbesluiten te schrappen en de verwijzingen tussen verschillende uitvoeringsbesluiten onderling voor een belangrijk deel te schrappen. De geadresseerden van de vergunningen zouden veel meer duidelijkheid krijgen indien voor de wettelijke vereisten inzake één vergunning, - naast de wet - in beginsel slechts één uitvoeringsbesluit geraadpleegd zou hoeven te worden.”

In verschillende onderzoeken werd juist inzake de afstemming met andere regelingen, binnen het milieu- of met andere beleidsterreinen, geconcludeerd dat van onduidelijkheid sprake was.<sup>26</sup> Ook zijn in verschillende STEM onderzoeken aanbevelingen gedaan die door middel van eenzelfde regeling zouden kunnen worden uitgevoerd. Zo wordt in meerdere onderzoeken de aanbeveling gedaan op nationaal niveau een milieubeleidsplan te maken.<sup>27</sup> Ik zou hierbij degenen die zich tot doel hebben gesteld wetgeving te ontwerpen om het omgevingsrecht eenvoudiger te maken, van harte willen aanraden de onderzoeksrapporten van STEM te bestuderen.

## 2.5

### TEN SLOTTE

Hiervoor heb ik een, summiere, zelfevaluatie uitgevoerd, waarbij een aanzet is gegeven tot het beantwoorden van de vraag of met de uitvoering van de STEM-onderzoeksprogramma's, de doelstellingen van die programma's zijn bereikt.

Een vraag waar ik in dit essay niet op in ben gegaan, is de vraag naar de directe doorwerking van de onderzoeksresultaten.<sup>28</sup> Op dit punt is de ervaring van het STEM-consortium dat ten einde een effectieve doorwerking te bereiken 'aansluiting bij de agenda van de wetgevers van het ministerie' de belangrijkste factor voor succes is. Sommige onderzoeken van STEM hebben een zeer goede,

<sup>26</sup> Voorbeelden hiervan vormen E.M.Vogelezang-Stoute, N.M. van der Grijp, J. de Boer en F.H. Oosterhuis, Evaluatie 'De Verwerking verantwoord', STEM Publicatie 2008/1 en R. Uylenburg, V.M.Y van 't Lam en J. de Boer, Bodembescherming via ruimtelijke ordenings-, milieu en waterspoor, STEM publicatie 2006/3.

<sup>27</sup> Niet alleen in algemene zin in het onderzoek ter evaluatie van het milieubeleidsplanstelsel in de Wet milieubeheer (2010/6), maar ook inzake stralingsbeleid (STEM 2006/4) en klimaatbeleid (STEM 2010/7).

<sup>28</sup> Deze vraag stond centraal op het congres dat op 19 september 2007, na uitvoering van twee jaar STEM-project plaats vond. Ook de ECWM stelde deze vraag centraal in haar laatste advies: Evaluatiecommissies milieuwetgeving 1980-2003, november 2003, ECWM 2003/21.

directe doorwerking gekend en bij andere is er op dit punt veel mis gegaan. Een gemengd resultaat kende het al eerder genoemde onderzoek naar de pseudowetgeving van VROM. Ter uitvoering van één van de aanbevelingen van dit rapport zijn de beleidsregels die naar de mening van de minister toegepast moeten worden bij de uitvoering van milieuwetgeving, op de website van het ministerie geplaatst. Daarmee waren deze beleidsregels kenbaar voor de decentrale overheden én burgers. Inmiddels is de zo moeizaam samengestelde lijst geluidloos, door de beheerders van de website en zonder enig overleg met de inhoudelijke beleidsambtenaren, van de website gehaald.<sup>29</sup>

Mij moet van het hart dat naar mijn mening de doorwerking van de onderzoeken zeer zou verbeteren wanneer het (collectieve) geheugen van de wetgevende ambtenaren groter zou zijn. Veel van de uitgevoerde onderzoeken behouden immers hun waarde. Dat de VROM-bibliotheek is afgeschaft en de ambtenaren van het ministerie van Infrastructuur en Milieu nauwelijks meer eigen kastruimte mogen hebben, is voor het teruggrijpen op oude onderzoeksrapporten niet bevorderlijk. Gelukkig blijven de STEM-onderzoeken, alle 35, via [www.evaluatiemilieuwetgeving.nl](http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl) te downloaden.<sup>30</sup>

Rest de vraag: is wetsevaluatie nuttig? Lex Michiels stelde in zijn inleiding voor de afsluitende bundel van de ECWM, die hij eind 2003 schreef, dat hij het zorgwekkend vond dat in het kader van de herijkingsoperatie tal van wettelijke regelingen dreigden te worden afgeschaft zonder dat de gevolgen daarvan op basis van degelijk evaluatieonderzoek van die wettelijke regelingen, duidelijk zijn.<sup>31</sup> Nu het schrappen, samenvoegen en vereenvoudigen van het omgevingsrecht voortgaat, is zijn opmerking nog steeds actueel. Op dit moment wordt met het toch zware middel van wetgeving op het terrein van het omgevingsrecht wel heel makkelijk omgesprongen. De wijzigingen in de regelgeving buitelen over elkaar heen. De bedoelingen van veel van die wijzigingen (vereenvoudiging) zijn goed. Maar zonder kennis van de toepassing van de betrokken wetgeving zijn wetgevingsoperaties gericht op deregulering, harmonisering en vereenvoudiging, ben ik bang, slagen in de lucht. Zonder een evaluatie ex ante, waarin onderzocht wordt of de voorgestelde wet het juiste, proportionele middel is waarmee het doel kan worden bereikt, tast de wetgever in het duister.

<sup>29</sup> Zo werd ontdekt door Jetty Kolff, die de secretariële ondersteuning van het STEM project binnen het ministerie verzorgde. Niet duidelijk is of die lijst nu weer wel digitaal beschikbaar is. Een uur lang zoeken binnen [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) heeft niet tot resultaat geleid, zodat de lijst in ieder geval niet makkelijk kenbaar is.

<sup>30</sup> En dat geldt ook voor de nog steeds zeer waardevolle rapporten en adviezen van de ECWM via [www.rechten.uvt.nl/ecwm](http://www.rechten.uvt.nl/ecwm).

<sup>31</sup> Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, Achteraf bekeken, Den Haag, december 2003, p. 3.



## HOOFDSTUK

## 3 Het

## evaluatieonderzoek geëvalueerd

## 3.1

**INLEIDING**

In deze bijdrage wordt door drie auteurs, alle drie onderzoeker in het STEM project, teruggekeken op verschillende aspecten van de methoden van evaluatieonderzoek.

Joop de Boer bespreekt de rol van de empirie bij evaluatie. Terugkijkend op de wijze waarop binnen het STEM project empirisch onderzoek is toegepast, komt hij tot de conclusie dat de functie van dat onderzoek sterker gericht was op het geven van inzicht in het onderwerp, dan strikt op het bepalen van de effecten van een regeling.

Marjan Peeters bespreekt het belang van rechtsvergelijkend onderzoek. Binnen STEM was maar beperkt ruimte voor dergelijk onderzoek. Inzichten op basis van de bestudering van een regeling uit een ander land kunnen aanleiding zijn om met andere, frissere ogen naar de te evalueren regeling te kijken. In het bijzonder kunnen ideeën worden opgedaan voor de oplossing van knelpunten van het 'eigen' rechtsstelsel. Ook de beperkingen voor rechtsvergelijkend onderzoek worden besproken: een eenvoudig "copy and paste" van juridische modellen is uit den boze, en steeds moet de vraag worden gesteld of constructies in het ene land ook toepasbaar zijn in het andere. Afgesloten wordt met een pleidooi voor middelen voor het uitvoeren van meer structureel, 'duurzaam', over de grens kijken.

Frans Oosterhuis bepleit een – ook ten opzichte van STEM - meer structurele benadering van de evaluatie van wetgeving. Hij noemt een aantal goede redenen voor zo'n benadering, waaronder de notie dat de evaluaties niet beperkt zouden moeten worden tot die onderwerpen waarover belangengroepen of politici zich het meest opwinden en dat bij een systematische benadering het leereffect van de evaluatieonderzoeken kan worden vergroot. Hij eindigt zijn bijdrage met het noemen van enkele aspecten die van belang zijn bij een structurele aanpak van evaluatie van wetgeving. Een multidisciplinair onderzoeksteam is daar één van.



3.2

DE ROL VAN DE EMPIRIE BIJ EVALUATIE

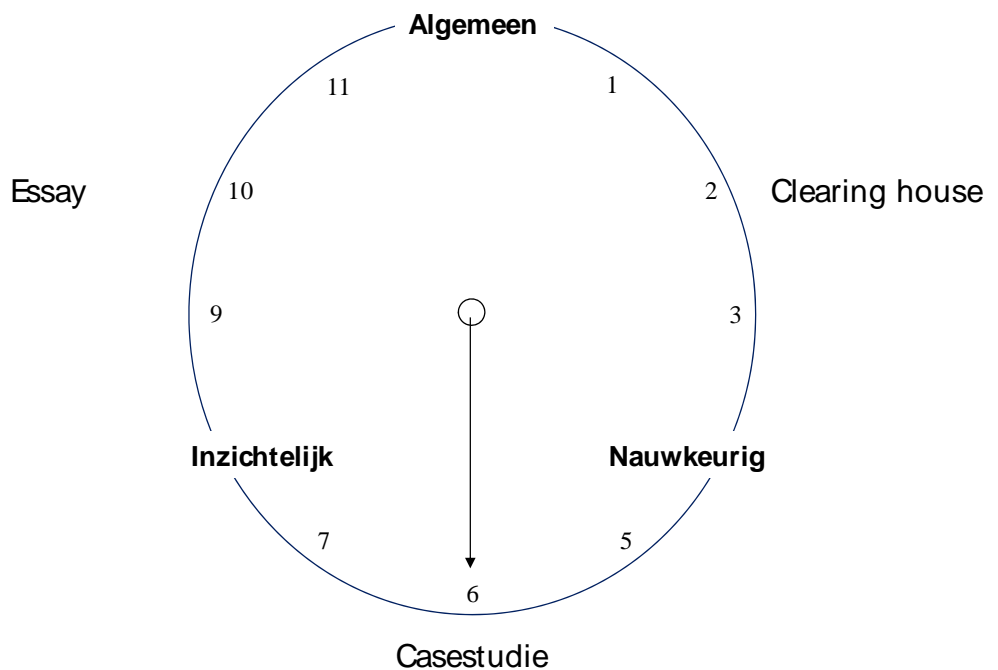
Joop de Boer

Het onderstaande alledaagse voorbeeld beschrijft een casestudie, een type evaluatie dat in STEM veelvuldig is toegepast. Stel dat u een eigen woning bezit die u destijds vooral hebt gekocht, omdat de ruimte u erg beviel. Momenteel ervaart u het echter als een knelpunt dat de reistijd naar uw werk te lang is. U kijkt wel eens naar andere woningen die u opvallen omdat ze meer moderne faciliteiten bieden. Als u zich dan afvraagt wat voor u het beste is, kunt u ruimte, reistijd en moderne faciliteiten als evaluatiecriteria gebruiken. Daarnaast hebt u als randvoorwaarde dat de woonlasten dragelijk moeten zijn. Na enig onderzoek constateert u dat de alternatieven minder goed scoren op ruimte, dat ze geen grote verbetering in reistijd opleveren en dat het de voorkeur verdient om uw huidige woning te moderniseren voor zover dat binnen uw budget kan. Dit is maar een voorbeeld, want u had het ook anders kunnen zien. Het is wel een goed voorbeeld van alledaagse evaluatie: de structuur van het probleem ligt niet vast, de criteria zijn in de loop der tijd verschoven, en de conclusie is afhankelijk van de in beschouwing genomen alternatieven. Methodisch kan het beter, maar het geheel is voor de persoon in kwestie wel inzichtelijk.

Wat is het bijzondere van dit type evaluatie? In het ideale geval zou onderzoek moeten leiden tot algemeen geldende, nauwkeurige en inzichtelijke uitspraken, maar figuur 3.1 laat zien dat dit alles niet tegelijkertijd kan. Er is een compromis nodig en dat resulteert in drie typen evaluatie: het Clearing House model (algemeen en nauwkeurig), de casestudie (nauwkeurig en inzichtelijk) en het essay (inzichtelijk en algemeen). Ook het essay is nogal eens in STEM gebruikt.

**Figuur 3.1**

Klok die aanwijst dat onderzoek niet tegelijkertijd algemeen, nauwkeurig en inzichtelijk kan zijn.



De Clearing House benadering van wetsevaluatie is erop gericht algemeen geldende en nauwkeurige uitspraken mogelijk te maken. Qua opzet en ambitie is dit vergelijkbaar met epidemiologisch onderzoek dat bijvoorbeeld als doel heeft zulke uitspraken te doen over de eisen waaraan een woning moet voldoen om er gezond in te kunnen wonen. Bij zo'n opzet dient te worden gewerkt met strikte schema's waarin de structuur van het probleem, de te hanteren criteria, de standaarden voor de dataverzameling, en de conclusies die getrokken mogen worden, volledig zijn vastgelegd. Dit kan leiden tot een grote database voor het funderen van uitspraken over de grootte van het effect van bepaalde maatregelen. Als de opzet eenmaal is uitgewerkt, is de rol van de empirie hier in feite beperkt tot het invullen van getallen in voorgeschreven vakjes.

De Clearing House benadering is alleen toe te passen als er voldoende inzicht is in de aard van het te evalueren probleem. Voorts geldt dat het onderzoek dat nodig is om algemene en nauwkeurige uitspraken te kunnen doen, tijdrovend en duur is, en dat zulke uitspraken niet altijd relevant zijn voor de vragen die zich in een specifieke context voordoen. Voor de bewoner in het bovengenoemde voorbeeld is het niet informatief om te weten aan welke algemene eisen een woning moet voldoen. Daarom is de casestudie van belang. Typerend voor de casestudie is dat een verschijnsel, zoals de uitwerking van een maatregel, wordt bekeken in de context die er bij hoort. Dat brengt onder andere met zich mee dat in plaats van strikte schema's waarin de evaluatie is vastgelegd, gewerkt moet worden met een opzet die aan de context is aangepast.

Tot de context die in casestudies aan de orde komt, behoren ook de personen en organisaties die op de een of andere wijze met de uitvoering van een maatregel te maken hebben gekregen (ex post) of zullen krijgen (ex ante). Het empirisch onderzoek kan dan mede tot doel hebben dat anderen dan de direct betrokken beleidsambtenaren ruimte wordt geboden om hun visie te geven op de structuur van het probleem, de evaluatiecriteria en de te beschouwen alternatieven. Dit kan van groot belang zijn om inzicht te bieden in factoren die de werking van een maatregel in de desbetreffende context bevorderen of belemmeren. Zo kan een casestudie tot uitspraken leiden die in de gegeven de context nauwkeurig en inzichtelijk zijn.

Het derde type evaluatie is een essay. Het doel van een essay is doorgaans uitspraken te doen die inzicht geven in algemeen geldende aspecten van een probleem. Bij het maken ervan is de onderzoeker relatief vrij om empirisch materiaal te benutten. Essays kunnen de basis zijn voor meer nauwkeurige casestudies en algemener onderzoek.

Als de drie mogelijkheden van figuur 3.1 nog eens tegen het licht worden gehouden, valt op dat in STEM vaak casestudies en in mindere mate essays zijn gebruikt. Deze verhouding duidt erop dat bij de evaluaties het inzichtelijk maken van onderwerpen belangrijker is geweest dan bijvoorbeeld een strikte bepaling van effectgroottes. Hier kan dan ook de kracht liggen van een langdurig samenwerkende, multidisciplinaire onderzoeksgroep die de evaluatieonderwerpen uitwerkt in samenspraak met het beleid. Begeleidingscommissies met mensen uit

de praktijk zijn dan eveneens onontbeerlijk. Zo wordt een wet een plek om in te wonen, zij het natuurlijk niet voor eeuwig.

### 3.3

#### INSPIRATIE DOOR GRENSOVERSCHRIJDEND ONDERZOEK

Marjan Peeters

Juridische ontwikkelingen worden vaak primair binnen de gegeven rechtsorde bestudeerd. Het gaat dan bij de bestudering van het nationale recht bijvoorbeeld om de vraag hoe de rechter de besluiten van bestuursorganen toetst, of om de vraag welke eisen aan de aanvraag van een vergunning mogen worden gesteld, en wat het bestuursorgaan mag doen bij een naar haar oordeel tekortschietende aanvraag. Vanwege het bestaan van vele en verschillende rechtstelsels is het echter interessant om over de grens te kijken. Door verschillende benaderingen, aanwezig in verschillende rechtssystemen, te bestuderen kan meer inzicht ontstaan in mogelijke alternatieve benaderingen voor het eigen land. Een inmiddels klassieke methode in het juridisch onderzoek is dan ook de methode van rechtsvergelijking. Het doel van rechtsvergelijking is meestal om op systematische wijze overeenkomsten en verschillen tussen (afgebakende terreinen van) het nationale recht duidelijk te krijgen. Een voorbeeld van een dergelijk rechtsvergelijkend werk is het boek *Public Environmental Law in the European Union and the United States. A comparative Analysis* onder redactie van René Seerden, Michiel Heldeweg en Kurt Deketelaere.<sup>32</sup> Dit werk geeft een breed en gestructureerd inzicht in het nationale milieurecht van een ruim aantal landen.<sup>33</sup> Het inzicht dat een dergelijk werk oplevert is niet alleen interessant voor het vergroten van inzicht in alternatieve benaderingen, maar leidt ook tot een beter begrip van de mogelijkheden en het eventuele nut van een harmonisatie van de nationale verschillen.

In het STEM-project is slechts op bescheiden schaal naar het milieurecht van andere landen gekeken. Startend vanuit een concreet probleem of nieuw vraagstuk dat zich in het Nederlandse milieurecht voordeed en daarmee op de STEM-agenda kwam, is onderzocht hoe deze onderwerpen in andere landen zijn behandeld. Het doel daarbij was om nader inzicht te krijgen in de mogelijke probleemoplossende benaderingen voor een bepaald vraagstuk. Concreet ging het in de twee STEM-rapporten om de volgende twee vragen:

1. Hoe wordt met onzekere risico's omgegaan?<sup>34</sup>
2. Is er aanleiding om aan een nationale klimaatwet te denken?<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Uitgegeven door Kluwer International in 2002. Er zijn natuurlijk meer voorbeelden van brede systematische milieurechtelijke rechtsvergelijkende studies; dit boek wordt hier als een voorbeeld genoemd.

<sup>33</sup> Overigens wordt in het boek ook een hoofdstuk gewijd aan de EU en aan Vlaanderen.

<sup>34</sup> Dave Huitema, Nicole Niessen, Marjan Peeters, *Onzekere risico's. Deel 3: Buitenlandse inspiratie voor besluitvorming in Nederland*, STEM rapport nr 2006/5, september 2007, ISBN 978-90-8958-134-1. <http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=20875>.

<sup>35</sup> Marjan Peeters, Nicolien van der Grijp, *Motieven en mogelijkheden voor een nationale klimaatwet. Een rechtsvergelijkende verkenning*, STEM rapport nr. 2010/7, december 2010, ISBN 978-8958-183-9, <http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=20847>.

Beide onderwerpen kenmerkten zich door het feit dat het relatief nieuwe vraagstukken waren waarmee in andere landen meer ervaring was opgedaan dan in eigen land. In het geval van onzekere risico's bijvoorbeeld was in sommige andere landen reeds het voorzorgsbeginsel gecodificeerd, hetgeen niet het geval was (en is) in Nederland. In het rechtsvergelijkende onderzoek naar het omgaan met onzekere risico's is overigens bewust ook een land betrokken dat, net als Nederland, geen voorkeur had voor een codificatie van het voorzorgsbeginsel, in casu het Verenigd Koninkrijk, juist om te zien hoe in afwezigheid van het voorzorgsbeginsel met onzekere risico's wordt omgegaan. Met betrekking tot nationale klimaatwetgeving waren reeds duidelijke stappen gezet door zowel de Britse als Franse overheid, terwijl de toenmalige Nederlandse milieuminister wel de mogelijkheid van een Klimaatwet in gedachten had, maar nader inzicht nodig had in de vraag hoe dit er meer precies uit zou kunnen zien.

Niet zo zeer het in brede zin systematisch bloot leggen van overeenkomsten en verschillen stond dus in deze twee projecten centraal, maar het zoeken naar ideeën die mogelijk ook bruikbaar zouden kunnen zijn voor Nederland. Het betreft als het ware het zoeken naar inspiratie voor mogelijke benaderingswijzen in het eigen land. Het waren dus eerder, om aan te sluiten bij Joop de Boer, *casestudies* dan *clearinghouse* onderzoeken.

Het uitvoeren van rechtsvergelijkende onderzoeken is onderhevig aan forse methodologische beperkingen. Twee belangrijke daarvan zijn:

#### ***Fysieke beperkingen***

Een breed systematisch maar ook een probleemgericht rechtsvergelijkend onderzoek kan niet worden uitgevoerd zonder gedegen kennis van het rechtstelsel van dat andere land. Het is heden ten dage al bijzonder moeilijk om gedegen kennis te onderhouden van het eigen nationale (milieu-)recht, en het is ondoenlijk om dergelijke kennis te onderhouden omtrent enkele rechtstelsels tegelijk. Als oplossing voor deze fysieke beperking kan met de volgende methoden gewerkt:

- het gebruikmaken van specifieke literatuur over het (probleem in het) te onderzoeken land. Het nadeel is dat die literatuur niet altijd in een taal is gesteld die door de onderzoeker wordt beheerst. Het voordeel van de klassieke rechtsvergelijkende literatuur zoals het boek van Seerden c.s. is dat in een gangbare taal, in casu het Engels, belangrijke informatie over een specifiek rechtstelsel wordt gegeven. Echter, vaak wordt in die op zich belangrijke brede systematische studies niet ingegaan op een specifieke, nieuwe problematiek. Het kan dus zijn dat in het onderzoek op beperkingen wordt gestuit, bijvoorbeeld omdat er wel literatuur is, maar gesteld in een voor de onderzoeker niet toegankelijke taal, of dat er wel toegankelijke literatuur is over het milieurecht van het land, maar geen actuele literatuur over het specifieke beleidsvraagstuk. In dit licht is het van belang dat er onderzoeksprojecten worden gestart (en financieel mogelijk worden gemaakt) over specifieke ontwikkelingen in het milieurecht. Een voorbeeld van een dergelijke studie is het boek "Implementing the Precautionary Principle". Approaches from The Nordic Countries, EU and

USA, onder redactie van Nicolas de Sadeleer.<sup>36</sup> Ook het boek *The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union* van Eberhard Bohne is een goed voorbeeld van een uitgebreide (en kostbare) rechtsvergelijkende studie naar een specifiek milieurechtelijk probleem.<sup>37</sup> Beide boeken zijn belangrijke hulpmiddelen geweest voor het uitvoeren van het STEM-onderzoek.

- het aanzoeken van buitenlandse experts, en via een intensieve samenwerking met hen, tot een goed begrip komen van het buitenlandse recht. Die samenwerking kan door interviews en workshops nader tot stand worden gebracht. Ook hier kan een taalbarrière aanwezig zijn. Uiteindelijk kan dat op te lossen zijn via tolken en, bij een workshop, indien er geen gemeenschappelijke voertaal is onder de deelnemers, via simultane vertalingen, maar dat is kostbaar. De workshopmethode is gehanteerd in het ECWM onderzoek *Integratie vergeleken: Buitenlandse milieuwetgeving als mogelijke inspiratie voor de verdere ontwikkeling van de Wet milieubeheer, rapport voor de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, juni 2003*.<sup>38</sup> Van expliciet belang is dat de workshop gefinancierd werd door de ECWM. In het kader van het STEM-project is om budgettaire redenen geen gelegenheid geweest om een workshop met buitenlandse experts te organiseren. Om toch te kunnen verifiëren of door de STEM-onderzoekers het buitenlandse recht goed begrepen werd en om nadere informatie daaromtrent te verkrijgen is in enkele rechtsvergelijkende onderzoeken met respondenten gewerkt.<sup>39</sup> Het moge duidelijk zijn dat bij een ruimere – en dus duurder – aanpak van het onderzoek tot meer diepgang gekomen zou zijn.

#### ***Geen gemakkelijke transplantatie***<sup>40</sup>

De tweede beperking is dat niet het idee moet worden gevolgd dat een benadering in het ene land als het ware met “copy paste” kan worden toegepast in een ander land. Bij het bestuderen van mogelijke succesvolle dan wel niet succesvolle benaderingen in het ene land kan men niet zomaar aannemen dat de benadering op dezelfde wijze zou werken in het andere land. Steeds zal moeten worden geanalyseerd waarom een benadering werkte / niet werkte, en hoe dat het geval

<sup>36</sup> Uitgegeven in 2007 door Earthscan. Het is interessant te zien dat specifiek op het terrein van onzekere risico's en voorzorgbenadering veel rechtsvergelijkende studies zijn verschenen. Men kan zien dat om grip te krijgen op dit vraagstuk de methode van het bestuderen van benadering in het buitenland veel is toegepast. Zie ook de referentie in de voetnoot hierna naar het boek van Wiener en anderen, maar daarnaast zijn omtrent voorzorg nog veel boeken met een rechtsvergelijkende component verschenen.

<sup>37</sup> Uitgegeven door Kluwer Law International, 2006.

<sup>38</sup> Opstellers van het rapport waren: K. Deketelaere, R.A.J. van Gestel, P.C. Gilhuis, M. Hertoghs en M. Peeters (tevens projectleiding). Titel ECWM advies was: *Buitenlandse inspiratie voor de Wet milieubeheer, ECWM 2003/17*, [www.ecwm.nl](http://www.ecwm.nl).

<sup>39</sup> Dit is gebeurd bij:

- Onzekere risico's. deel 3;
- Het beoordelingskader van de IPPC-richtlijn: Implementatie, Interpretatie en toepassing;
- Motieven en mogelijkheden voor een nationale Klimaatwet.

<sup>40</sup> Over dit fenomeen – Legal transplants – bestaat belangrijke literatuur die de methode van rechtsvergelijking zelf bestudeert. Inmiddels besteed zelfs Wikipedia een pagina aan “legal transplants”,

dan zou zijn in het andere land, gegeven de specifieke verschillen tussen de rechtsstelsels van beide landen.

Uit de hierboven genoemde beperkingen blijkt dat werkelijk diepgaand rechtsvergelijkend onderzoek veel tijd en middelen vergt, en dit is helaas niet altijd aanwezig. De twee genoemde STEM-onderzoeken zijn bescheiden van opzet, maar dit neemt niet weg dat toch waardevolle inzichten zijn gevonden. Zo werd in het onderzoek naar onzekere risico's de mythe dat Zweden zo "groen" is en zoveel aan voorzorg doet in zekere zin ontkracht: ontvullend was om te zien dat het voorzorgsbeginsel nauwelijks voorkomt in de Zweedse jurisprudentie, en dat er een belangrijke invloed uitgaat van klassieke rechtsbeginselen, zoals het rechtszekerheidsbeginsel, juist ter beperking van pro-actief overheidsoptreden.<sup>41</sup> In het kader van het rechtsvergelijkend onderzoek naar nationale klimaatwetgeving kwam duidelijk naar voren dat in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk de wet wordt ingezet om de planvorming op het terrein van mitigatie en adaptatie vorm te geven, een benadering die in Nederland ook sterk te overwegen zou zijn teneinde te structureren wie en volgens welke procedure het klimaatbeleid tot stand moet brengen, waarbij dan tevens inspraak en advisering wettelijk geregeld kunnen worden.<sup>42</sup> Daarbij bleek dat de Franse en Britse regeling van de klimaatplannen belangrijke verschillen kende, hetgeen een rijker inzicht geeft in de keuzemogelijkheden voor de Nederlandse overheid.

Zoals hierboven reeds is aangegeven is in het zes-jarige STEM-project slechts in twee rapporten een verkenning gedaan naar ontwikkelingen in het nationale recht van andere landen. Aanvullend daarop is in sommige andere rapporten in beperkte zin gekeken naar benaderingen in andere landen.<sup>43</sup> Het belang van de uitwisseling van ervaringen tussen rechtstelsels leidt kort gezegd tot een breder inzicht in de benaderingen die in eigen land zinvol (of juist niet zinvol) zouden kunnen zijn. Bovendien kan via deze werkwijze worden bereikt dat beter voeling wordt gehouden met de ontwikkelingen in andere landen en daarmee ook met de mogelijke besluitvorming op EU niveau, in het bijzonder de besluitvorming in de Raad. Het is immers begrijpelijk dat in geval van besluitvorming door de Raad ontwikkelingen die aansluiten bij nationale preferenties en systematiek een zekere preferentie hebben bij de individuele leden van die Raad. Het feit dat de EU inmiddels een groot pakket aan milieuregulering tot stand heeft laten komen neemt de noodzaak tot rechtsvergelijking overigens niet weg. Voor vraagstukken zoals de vormgeving van toegang voor milieuorganisaties tot overheidsbesluitvorming en rechterlijke toetsing, de structurering van het nationale wetgevingspakket, de vormgeving van adequate bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties, de codificatie van het voorzorgsbeginsel als algemeen beginsel voor het nationale milieurecht maar bovendien ook de toepassing

<sup>41</sup> Zie p. 46 van het rapport.

<sup>42</sup> Zie p. 80 en verder van het rapport.

<sup>43</sup> Zie Frans Oosterhuis, Marjan Peeters, *Integrale afweging bij vergunningverlening* (co-auteur: Frans Oosterhuis), Februari 2011, ISBN: 978-90-8958-185-3, <http://arno.unimaas.nl/show.cgi?did=25369> en eerder F. Oosterhuis, M. Peeters, R. Uylenburg, F. van der Woerd, *Het beoordelingskader van de IPPC-richtlijn: Implementatie, Interpretatie en toepassing*, STEM rapport nr 2006/5, gepubliceerd in september 2007, ISBN 978-90-8958-135-8. <http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=20878>

daarvan, en ook de vraag hoe de niet onder het Europese broeikasgasemissiehandelssysteem vallende bronnen gereguleerd zouden kunnen worden moeten binnen de lidstaten belangrijke eigenstandige beslissingen worden genomen, daarbij uiteraard de eventueel gestelde internationale en Europese (minimum-)eisen respecterend. Rechtsvergelijkend onderzoek op deze en andere onderwerpen blijft zeer zinvol.

Niet vergeten mag worden dat de methode van rechtsvergelijking zelf ook een onderzoeksobject is. Wat kan van rechtsvergelijking werkelijk worden verwacht en hoe kan een probleemgerichte rechtsvergelijking het best worden uitgevoerd? Is het inderdaad zinvol, zoals onlangs is gesuggereerd door Jonathan B. Wiener dat het toekomstig rechtsvergelijkend onderzoek veel meer een empirisch karakter zou moeten hebben?<sup>44</sup> Hij bedoelt daarmee vooral dat met rechtsvergelijking niet slechts de meest lekkere krenten uit de pap moeten worden gehaald, maar dat op een meer systematische wijze onderzoek moet worden gedaan naar de overeenkomsten en verschillen tussen rechtssystemen, en naar hoe die rechtssystemen elkaar inspireren en beïnvloeden.

Een voorwaarde voor goed rechtsvergelijkend onderzoek is echter dat er middelen zullen zijn. Voor een belangrijk deel ligt hier een verantwoordelijkheid bij de academici zelf, met name waar het gaat om het vormen van een goed netwerk voor het uitvoeren van rechtsvergelijkend onderzoek. Het is echter opvallend dat er in Europa geen sterke samenwerkingsvorm is ontwikkeld voor academici op milieurechtelijk gebied die open staat voor alle onderzoekers die daarin geïnteresseerd zijn. Juist voor het kunnen uitvoeren van rechtsvergelijkend onderzoek zou een breed en enigszins geïnstitutionaliseerd netwerk, waarin inzichtelijk wordt gemaakt welke universiteiten milieurechtelijk onderzoek uitvoeren en welke onderzoekers, met welke specialisaties, aldaar werkzaam zijn, zeer waardevol zijn, naast natuurlijk netwerken van ambtenaren op het milieubeleidsdossier en rechters actief in milieuzaken. Juist voor het uitvoeren van rechtsvergelijkend onderzoek is het jammer dat, afgezien van enkele succesvolle specifieke samenwerkingsvormen, geen sterk breed academisch netwerk bestaat toegankelijk voor alle Europese milieurechtsonderzoekers.<sup>45</sup> Tegelijkertijd is het zo dat onderzoekers in toenemende mate afhankelijk zijn geworden, en waarschijnlijk nog meer gaan worden, van externe financieringsgelden.<sup>46</sup> Bij teruglopende budgetten loopt het in principe dure rechtsvergelijkende onderzoek eerder gevaar, en dit terwijl in onze globaliserende maatschappij er juist eerder wisselwerking en beïnvloeding te verwachten valt tussen rechtssystemen.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Jonathan B. Wiener, Michael D., Rogers, James K. Hamitt, Peter H. Sand, *The reality of Precaution, comparing Risk Regulation in the United States and Europe*, RFF Press, Washington DC/London, 2011, p. 554.

<sup>45</sup> Gewezen wordt op enkele succesvolle initiatieven, zoals de Avosetta groep bestaande uit een groep milieujuristen, met namens Nederland Jan H. Jans, die geregeld tot uitstekende publicaties komt, en een door Michael Prieur ingesteld Franstalig netwerk voor zowel natuur als water. Op internationaal niveau kan worden gewezen op de IUCN academy of environmental law, [www.iucnael.org](http://www.iucnael.org).

<sup>46</sup> Dit geldt voor Nederland, maar vermoedelijk ook voor een aantal andere EU landen.

<sup>47</sup> Zie Wiener, onder verwijzing naar David Vogel, p. 514.

Binnen de EU is er evenwel juist een politieke trend naar meer nationale gerichtheid en “minder Europa” te bespeuren. Het is moeilijk te voorspellen hoe sterk die trend zal zijn en wat dit betekent voor de wisselwerking tussen rechtssystemen. Niettemin kunnen we er niet omheen dat er grensoverschrijdende milieuproblemen zijn, zoals klimaatverandering, die aanleiding geven tot het willen verkrijgen van inzicht in de milieuregulering van andere landen, al is het maar om te begrijpen of die andere landen hun toegezegde klimaatambitie waar maken. Misschien dat het recente fenomeen waarbij via vergelijkende studies door milieuorganisaties inzicht wordt gegeven in de sterktes en zwaktes van het nationale klimaatbeleid van een aantal landen, met het doel koplopers en achterblijvers te onderscheiden, een nader impuls zal zijn voor rechtsvergelijkend onderzoek.<sup>48</sup> Naast milieuorganisaties hechten inmiddels ook nationale wetgevende instituten belang aan vergelijkende rapportages op het terrein van het klimaat: onlangs is door de *Global Legislators Organisation for a Balanced Environment* een eerste rapport uitgebracht over de stand van zaken van de klimaatwetgeving in een groot aantal landen.<sup>49</sup> Dit rapport, tot stand gebracht door GLOBE in samenwerking met het Grantham Research Institute van de London School of Economics is een voorbeeld van een in potentie interessant onderzoek, dat duidelijk nog veel diepgang moet krijgen. Het is alleen maar te hopen dat de wetgevende instituten, en een netwerkorganisatie zoals GLOBE, en ook het bedrijfsleven alleen nog maar meer het belang inzien van het doen van rechtsvergelijkend milieuonderzoek.<sup>50</sup> Het spreekt voor zichzelf dat dergelijke studies, in het bijzonder ook indien die beogen een “fame and shame” effect te bewerkstelligen, betrouwbaar moeten zijn, en hier is zorgvuldig (en kostbaar) onderzoek nodig. Het is aan de onderzoekers de taak om het rechtsvergelijkend onderzoek kundig uit te voeren, waarbij nadrukkelijk ook het nadenken over de methode van rechtsvergelijking zelf behoort.

Als onderzoekers hopen we dat naast de internationale onderzoeksfinanciers ook de nationale onderzoeksfinanciers, waaronder de Nederlandse ministeries en in het bijzonder het ministerie van Infrastructuur en Milieu, het belang van rechtsvergelijkend onderzoek inzien en daarvoor dan ook middelen ter beschikking zal stellen. Vermeden zou dan moeten worden om slechts incidenteel dergelijke onderzoeken, omdat er op één onderdeel een probleem gerezen is, aan te besteden en uit te laten voeren, maar – juist omdat het om kostbaar onderzoek gaat – dit op een strategische manier, op grond van een bestendig meerjarig onderzoeksprogramma, vorm te geven. *Naar een duurzaam over de grens kijken dus.*

<sup>48</sup> Zie een voorbeeld van door milieuorganisaties opgestelde vergelijking: German Watch en CAN Europe, The Climate Change Performance Index, zie verder op: <http://www.germanwatch.org/presse/2009-12-14e.htm>.

<sup>49</sup> Globe International, Globe Climate Legislation Study, April 2011, zie <http://www.globeinternational.info/2011/results-of-1st-globe-climate-legislation-study-launched/> (bezoekt op 12 mei 2011).

<sup>50</sup> Het feit dat het GLOBE onderzoek is gepresenteerd als het *eerste* rapport doet vermoeden dat er nog meer onderzoek mag volgen.



## 3.4

**HET BELANG VAN 'STRUCTUREEL' EVALUEREN**

Frans Oosterhuis

Op allerlei beleidsterreinen (zoals onderwijs, gezondheidszorg en ontwikkelingssamenwerking) wordt steeds vaker de eis gesteld dat interventies 'evidence based' moeten zijn. Waar artsen, leraren en hulpverleners hun handelen vroeger vaak in belangrijke mate lieten bepalen door intuïtie en/of gewoonte dienen ze zich tegenwoordig te laten leiden door wetenschappelijk aangetoonde effectiviteit van hun therapie of aanpak. Het verband tussen de interventie en het beoogde resultaat moet bij voorkeur statistisch zijn aangetoond en theoretisch onderbouwd kunnen worden.

En hoe zit het met 'evidence based environmental policy'? Als je kijkt naar de frequentie waarmee en de manier waarop beleidsinstrumenten en regelgeving worden geïntroduceerd, gewijzigd en (soms) ingetrokken, lijkt op milieugebied vooral de 'trial and error'-benadering in zwang te zijn. Op zich hoeft dat niet in strijd te zijn met het 'evidence based'-uitgangspunt, mits de 'errors' systematisch worden vervangen door instrumenten die wel effectief zijn gebleken. Maar om dat te kunnen beoordelen is wel een goede evaluatie van de 'trials' nodig.

Evaluatie kan vooraf ('ex ante') en achteraf ('ex post') plaatsvinden.<sup>51</sup> Evaluatie vooraf is gangbare praktijk bij nieuwe regelgeving en nieuw beleid. Nationale wetsvoorstellen gaan vergezeld van een memorie van toelichting waarin de beoogde en verwachte effecten worden uiteengezet. Op EU-niveau worden Commissievoorstellen voorzien van een 'Impact Assessment', die aan specifieke eisen moet voldoen.<sup>52</sup> Aan deze beleidsonderbouwende documenten liggen vaak uitvoerige studies ten grondslag.

Evalueren achteraf komt in het milieubeleid ook veel voor, maar er bestaat een grote diversiteit in de manier waarop en de grondigheid waarmee dat gebeurt. Ook de motieven voor 'ex post'-evaluaties lopen nogal uiteen: het kan bijvoorbeeld een wettelijke verplichting zijn, falend beleid (waarom halen we onze doelstellingen niet?), een incident (er is iets misgegaan en er dienen oorzaken en schuldigen te worden aangewezen), of onderdeel van periodieke rapportages (zoals de Balans van de Leefomgeving, waarin vaak relaties worden gelegd tussen ontwikkelingen in het fysieke milieu en het gevoerde beleid). Beleidsmatige en wetenschappelijke interesse en nieuwsgierigheid lijken (ook in STEM-verband) eveneens veel voorkomende redenen te zijn om bepaalde onderdelen van milieubeleid en -wetgeving te evalueren. De diversiteit in 'ex post'-evaluaties wordt verder vergroot doordat allerlei verschillende instellingen zich ermee bezighouden. In Nederland zijn dat, naast het PBL, bijvoorbeeld ook de VROM-Inspectie, de Algemene Rekenkamer, het STEM-consortium en tal van andere onderzoeksinstellingen die specifieke evaluaties uitvoeren in opdracht of als

<sup>51</sup> Soms wordt nog een derde type onderscheiden: 'in medias res', oftewel een tussentijdse evaluatie. Die beschouwen we hier voor het gemak maar als een vorm van 'ex post'.

<sup>52</sup> Zie [http://ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm).

onderdeel van hun eigen programma. Al deze uitvoerders hanteren daarbij een eigen stijl en leggen eigen accenten.

Er wordt, kortom, volop geëvalueerd in de wereld van milieubeleid en –regelgeving, maar dat gebeurt (ook na zes jaar STEM) toch meer ‘ad hoc’ en ‘hapsnap’ dan ‘structureel’. Dat hoeft niet perse bezwaarlijk te zijn: diversiteit is immers in veel opzichten een nuttig fenomeen. Toch valt er ook wel iets te zeggen voor een meer systematische benadering. Ik noem een paar mogelijke redenen:

- We willen graag dat de schaarse middelen die er voor evaluaties beschikbaar zijn zo effectief mogelijk worden ingezet, dat wil zeggen: bij voorkeur daar waar tegen relatief lage kosten mogelijkheden voor aanzienlijke verbeteringen in milieubeleid en –regelgeving aan het licht kunnen worden gebracht.
- We willen graag het ‘leereffect’ van evaluaties maximaliseren. Dat wil ondermeer zeggen: het bestuderen van de effecten van een wet of (maat)regel moet bij voorkeur ook kunnen leiden tot conclusies die van nut zijn voor andere interventies (misschien zelfs op heel andere beleidsterreinen) waarbij van gelijksoortige instrumenten gebruik wordt gemaakt. Zo kan bijvoorbeeld een evaluatie van de NOx-handel mogelijk leerzaam zijn voor allerlei andere systemen van verhandelbare rechten.
- Evaluaties moeten niet beperkt blijven tot die onderwerpen waarover belangengroepen of politici zich het meest opwinden. Er moeten waarborgen zijn dat ook die wanprestaties en inefficiënties in beeld komen die anders onopgemerkt blijven doordat ze gelaten worden ondergaan of men eraan gewend is geraakt.
- Het evaluatie-instrument moet met mate worden gehanteerd, en dat niet alleen omdat evalueren geld kost. Continuïteit en voorspelbaarheid behoren vaak tot de succesfactoren van beleid. Een hoge frequentie van evaluaties en daaruit voortvloeiende aanpassingen staat welhaast garant voor verminderde effectiviteit op langere termijn. Het Nederlandse stimuleringsbeleid voor duurzame energie is een bekend voorbeeld.

Binnen het bestek van deze bijdrage is het onmogelijk om zelfs maar de contouren te schetsen van wat zo’n structurele benadering van het evalueren van milieubeleid en –regelgeving zou kunnen inhouden. Ik volsta met het noemen van een aantal elementen (wellicht open deuren) die erbij betrokken zouden kunnen worden:

- Prioritering: loop eens in de zoveel tijd de volle breedte van het beleidsterrein langs en haal alle elementen door een reeks van steeds fijner wordende criteriazeven om prioriteiten voor uit te voeren evaluaties te bepalen.
- Bepaling van de evaluatiecriteria: ‘effectiviteit’ en ‘kosten’ zullen daar altijd wel toe behoren, maar een standaardset van te hanteren criteria is in een zo divers beleidsterrein een illusie en ook niet zinvol. Daarentegen kan het wel de moeite waard zijn om een checklist van potentieel relevante criteria te hebben om na te gaan welke daarvan in een concrete evaluatie relevant zijn. Dat vermindert de kans dat bepaalde aspecten over het hoofd worden gezien.
- Methodologische diversiteit: onderzoekers zijn ook maar mensen; die houden ervan om kunstjes te doen waar ze goed in zijn. Maar sommige aspecten van een evaluatie zijn meer gebaat bij interviews met ‘stakeholders’, andere bij jurisprudentie-onderzoek, en weer andere bij statistische analyses van

kwantitatieve gegevens. Het zal niet altijd nodig of mogelijk zijn om die methodologische diversiteit binnen één evaluatie-onderzoek gestalte te geven, maar het is wel van belang om dat binnen het totale evaluatieprogramma te doen. Wat dat betreft verdient een multidisciplinaire benadering, zoals die binnen STEM is gehanteerd, zeker een vervolg.

## HOOFDSTUK

# 4 De onderzoeken samengevat

**STEM Publicatie 2005/1**

**Implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid. Een verkenning naar de bevoegde instantie(s) in Nederland.**

7 april 2005

**Dr. mr. Marjan Peeters, dr. Dave Huitema, prof. dr. Michael G. Faure L.L.M.**

In dit verkennend onderzoek wordt de vraag beantwoord welk bestuursorgaan, of welke bestuursorganen, aangewezen dienen te worden als bevoegd gezag in het kader van de implementatie van de Richtlijn Milieuaansprakelijkheid (Richtlijn 2004/35 van 21 april 2004).

Het onderzoek is gebaseerd op een analyse van de taken en bevoegdheid in de richtlijn enerzijds en een analyse van de bevoegdheidsverdeling in het Nederlandse recht inzake water, natuur en bodem anderzijds. Daarnaast is een bestuurskundig onderzoek verricht naar de vormgeving van de bestuurlijke organisatie die nodig is ter uitvoering van de richtlijn, rekening houdend met de taakverdeling in het Nederlandse omgevingsbeleid.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van analyse van wetgeving, bestudering van literatuur en door middel van telefonische interviews.

**STEM publicatie 2005/2**

**Onzekere milieurisico's. Een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter. Deel 1: inleidend rapport.**

5 juli 2005

**Mr. dr. Marjan Peeters, mr. Ghislaine In de Braek, dr. Dave Huitema**

In dit eerste onderzoek inzake de wijze waarop bij de milieubesluitvorming een afweging gemaakt wordt inzake milieurisico's, is verkend wat de meest in het oog springende nationale en internationale, in het bijzonder communautaire, beleidsontwikkelingen zijn inzake het omgaan met risico's, in het bijzonder de onzekere risico's. Met onzekere risico's wordt bedoeld op risico's voor het milieu of de volksgezondheid, waarvan wel een vermoeden bestaat dat ze kunnen intreden, doch waarvan het intreden niet kan worden vastgesteld op grond van sluitend wetenschappelijk bewijs. Ook bij onzekere risico's moet het bestuur tot een beslissing, en, in geval van beroep, de rechter tot een oordeel komen.

In dit onderzoek is aangegeven op welke wijze in de wetgeving en het beleid wordt omgegaan met onzekere milieurisico's. Daarnaast zijn de belangrijkste inzichten in de (internationale) literatuur weergegeven. Op basis hiervan is een plan voor nader case-onderzoek opgesteld.

**STEM publicatie 2005/3****Decentraliseren of dereguleren? Milieuregulering door decentrale overheden bij deregulering van VROM-wetgeving.****17 augustus 2005****Prof. mr. Rosa Uylenburg, mr. Nicolien van der Grijp, Femke van Ballegooi**

In dit verkennende onderzoek stond de vraag centraal welke mogelijkheden bestaan voor gedecentraliseerde overheden om regels te stellen voor bedrijven, indien daarvoor niet (langer) op rijksniveau een vergunningplicht bestaat of algemene regels worden gesteld. Daartoe is onderzocht welke mogelijkheden bestaan voor decentrale regulering van de milieugevolgen van bedrijven op grond van de autonome verordeningbevoegdheden van de Provincie- en Gemeentewet, de bevoegdheid tot regulering in de provinciale milieuverordening op grond van de Wet milieubeheer en door middel van de vaststelling van bestemmingsplannen. Daarnaast is door middel van een empirische studie onderzocht of decentrale overheden gebruik zouden maken van de opties voor reguleren van (minder milieubelastende) bedrijven.

Dit onderzoek is uitgevoerd door middel van een analyse van wetgeving, jurisprudentie en literatuur. Daarnaast is een empirische studie verricht waarbij telefonische interviews zijn gehouden met ambtenaren van 14 gemeenten met behulp van een semi-gestructureerde vragenlijst.

**STEM publicatie 2005/4****Het milieujarverslag. Zes jaar later.****25 augustus 2005****Dr. F. van der Woerd, drs. L. Bos-Gorter, prof. mr. R. Uylenburg, mr. drs. E.M. Vogelezang-Stoute**

In dit onderzoek is de regeling voor de milieuverslaglegging voor (grote) bedrijven, destijds neergelegd in hoofdstuk 12 Wet milieubeheer, geëvalueerd in het licht van enerzijds de functies van verslaglegging en anderzijds in het licht van efficiëntie, in het bijzonder door de verplichtingen op grond van hoofdstuk 12 Wm te vergelijken met andere verslagverplichtingen inzake de milieuemissies door bedrijven. Daaruit bleek dat de overlap tussen de rapportageverplichtingen gering was.

In een juridisch deel van het onderzoek zijn de rapportageverplichtingen ingevolge de Europese regelgeving vergeleken met de verplichtingen op grond van de regeling in de Wet milieubeheer. In een beleidsmatig deel zijn de ervaringen van het bedrijfsleven, in het bijzonder de papierindustrie en de chemische industrie, met de milieuverslaglegging onderzocht.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van analyse van regelgeving, beleidsstukken en parlementaire geschiedenis. Daarnaast zijn gestructureerde interviews met bedrijven, bestuursorganen en stakeholders uitgevoerd.

**STEM publicatie 2005/5**

**Onzekere milieurisico's. Een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter. Deel 2: praktijkonderzoek.**

**1 maart 2006**

**F. van Ballegooie, mr. G. In de Braek, mr. N. van der Grijp, mr. dr. M. Peeters.**

In dit tweede deel van het onderzoek naar het omgaan met onzekere milieurisico's is een praktijkstudie uitgevoerd. Voor twee praktijksituaties is onderzocht op welke wijze de betrokken actoren, de wetgever, de bestuursorganen en de rechter omgaan met onzekere risico's. Gekozen is voor de vergunningverlening op grond van hoofdstuk 8 Wet milieubeheer voor inrichtingen en de lozingsvergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

Beide casestudies zijn vergeleken, op grond waarvan een aantal voorzichtige concluderende opmerkingen zijn gemaakt. In beide casus geeft de wetgever geen aanwijzingen over hoe om te gaan met onzekere risico's, als gevolg waarvan het bestuur hierin zelf een lijn moet uitzetten.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van bestudering van wet- en regelgeving, beleidsstukken, vergunningdocumenten, rechtspraak en literatuur inzake de twee cases. Daarnaast zijn telefonische interviews gehouden met direct betrokkenen (initiatiefnemer, vergunningverlenende overheid, betrokken milieu- of natuurorganisatie en deskundige/onderzoeker). De casestudies zijn zowel juridisch als bestuurskundig geanalyseerd.

**STEM publicatie 2005/6**

**Modernisering van VROM-Pseudowetgeving.**

**1 maart 2006**

**Mr. V.M.Y. van 't Lam, prof. mr. R. Uylenburg**

In dit onderzoek zijn twee onderzoeksvragen betreffende pseudowetgeving beantwoord. Het betreft de vraag of met een ander – wettelijk – instrument dezelfde doelen bereikt zouden kunnen worden als met pseudowetgeving en de vraag of de omvang van pseudowetgeving zou kunnen worden verminderd door schrappen en samenvoegen van pseudoregelingen. Daartoe is een – uitgebreide – inventarisatie van bestaande pseudoregelingen uitgevoerd, waarbij ook de belangrijkste kenmerken van deze regelingen zijn gecategoriseerd. Daarnaast is onderzocht welke functies de pseudoregelingen vervullen en hoe de relatie is met de IPPC richtlijn.

De inventarisatie heeft plaats gevonden door middel van een onderzoek in databanken, handboeken, literatuur en internet. Daarnaast zijn interviews uitgevoerd met bestuursorganen om na te gaan welke regelingen zij toepassen. De juridische analyse is uitgevoerd op basis van bestudering van literatuur, wetgeving en jurisprudentie.

**STEM publicatie 2005/7**

**De verdeling van broeikasgasemissierechten in de EU gezien in het licht van concurrentieverhoudingen.**

**1 maart 2006**

**Dr. F. Oosterhuis, mr. dr. M. Peeters.**

In dit onderzoek is een evaluatie uitgevoerd van de besluitvorming inzake emissiehandel in 2004. Dit betreft de allocatie van emissierechten aan bepaalde

groepen van actoren. Basis voor deze besluitvorming is de regeling in de Wet milieubeheer in hoofdstuk 16, gebaseerd op de Europese richtlijn voor de handel in broeikasgasemissierechten (richtlijn 2003/87).

De allocatiemethode is onderzocht vanuit zowel een bestuurlijk-juridisch als economisch kader. Daarbij is onderzocht wat de allocatiemethode betekent voor de concurrentieverhoudingen in de EU. In het juridisch onderzoek is de wetgeving onderzocht, de besluitvorming van de Europese Commissie en rechtspraak in verschillende landen en van het Hof van Justitie van de EU. In het economisch deel van het onderzoek is voor verschillende onderdelen van de regeling onderzocht wat de relatie is met de concurrentieverhouding.

#### **STEM publicatie 2006/1**

##### **Bijdrage aan de startnotitie evaluatie emissiehandel. Juridisch deel.**

**15 juni 2006**

**Mr. dr. M. Peeters, drs. F. Oosterhuis.**

Dit onderzoek heeft tot doel het leveren van een bijdrage aan een startnotitie voor een later uit te voeren evaluatieonderzoek betreffende emissiehandel. In kaart is gebracht welke aspecten van de emissiehandel in dit onderzoek betrokken worden, welke actoren daarbij zijn betrokken kunnen en in het bijzonder welke onderzoeksmethoden daartoe ingezet zouden kunnen worden. Bij dit onderzoek zijn de reeds in het buitenland opgedane ervaringen met evaluatieonderzoek over emissiehandel betrokken.

Dit onderzoek is gebaseerd op een bureaustudie en heeft geleid tot een systematisch overzicht waarbij per emissiehandelssysteem, per onderdeel daarvan, evaluatievragen zijn geformuleerd.

#### **STEM publicatie 2006/2**

##### **Evaluatie van het Besluit financiële zekerheid. Kwalitatieve ervaringen 2003-2006.**

**2 oktober 2006**

**Mr. dr. M. Peeters, dr. F. van der Woerd, mr. G. In de Braek**

De evaluatie van het Besluit financiële zekerheid heeft plaats gevonden naar aanleiding van de door het bedrijfsleven naar voren gebrachte wens om het Besluit in te trekken. Het evaluatieonderzoek naar dit Besluit is gericht op de eerste ervaringen met dit besluit. Doel is in kaart te brengen welke organisatorische, economische of juridische factoren het gebruik van de mogelijkheid tot financiële zekerheid beïnvloeden. Daarnaast is onderzocht welke wijzigingen in deze factoren tot een effectiever gebruik van de mogelijkheden van het Besluit financiële zekerheid zouden kunnen leiden.

Dit onderzoek is uitgevoerd door middel van een analyse van wetgeving, literatuur en jurisprudentie. Daarnaast zijn interviews uitgevoerd, aangevuld met workshops.

**STEM publicatie 2006/3****Bodembescherming via ruimtelijke ordening-, milieu- en waterspoor.****1 juni 2007****Prof. mr. R. Uylenburg, mr. V.M.Y. van 't Lam, dr. J. de Boer.**

Dit onderzoek richtte zich op een evaluatie van het instrumentarium dat ter bescherming van de bodem kan worden ingezet, maar verdeeld is over uiteenlopende regelingen, zoals de algemene regels op grond van de Wet bodembescherming, de bestemmingsplannen, vergunning voor lozingen op oppervlaktewateren en milieuvergunningen en de instrumenten van de natuurbeschermingswetgeving. Doel was na te gaan welke mogelijkheden en beperkingen dit nationale en Europese instrumentarium heeft voor het bereiken van doelstellingen van het beleid ter bescherming van de bodem. Daarnaast zijn twee case-studies uitgevoerd, waarbij het doel was het identificeren van de meest efficiënte inzet van instrumenten.

Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van een analyse van wetgeving, jurisprudentie en literatuur. Daarnaast zijn twee case-studies uitgevoerd op basis van bestudering van beleidsstukken, documenten en gesprekken met beleidsmedewerkers.

**STEM publicatie 2006/4****Evaluatie Kernenergiewet****27 augustus 2007****Prof. mr. R. Uylenburg, mr. drs E.M. Vogelezang-Stoute, dr. R.A. Neerhof, mr. N.M. van der Grijp.**

Dit evaluatieonderzoek betreft de uit 1963 daterende Kernenergiewet (Stb. 1963, 82). Deze wet is vele malen op onderdelen aangepast, maar – als gevolg van het speciale onderwerp waarop de wet ziet – niet meegenomen in de verschillende dereguleringsprojecten, niet betrokken bij de coördinatie van procedures in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne of de integratie in de Wet milieubeheer. Dit klassieke evaluatieonderzoek naar de Kernenergiewet is enerzijds gericht op de vraag of de wet aan zijn doelen tegemoet komt, en anderzijds op de vraag of de wet aan de eisen van de moderne tijd voldoet. Daarbij is ook expliciet onderzocht of de Kernenergiewet aan de internationale en Europeesrechtelijke normen inzake de bescherming tegen straling voldoet.

Dit onderzoek bestond uit een juridisch deel waarbij een analyse van de wetgeving, wetgevingsgeschiedenis, jurisprudentie, beleidsstukken en literatuur heeft plaats gevonden. Ook zijn twee gesprekken gevoerd met deskundigen (nationaal en internationaal/europeesrechtelijk) op het terrein van kernenergieregulering. Daarnaast is empirisch onderzoek uitgevoerd door middel van 8 interviews inzake de toepassing van de wet en is een analyse gemaakt van de vergunningen die verleend zijn voor inrichtingen in de zin van de Kernenergiewet.



**STEM publicatie 2006/5**

**Onzekere milieurisico's. Een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter. Deel 3: Buitenlands inspiratie voor besluitvorming in Nederland.**

27 augustus 2007

**Mr. dr. M.G.W.M. Peeters, mr. dr. N. Niessen, dr. D. Huitema.**

In een derde fase van het onderzoek inzake het 'omgaan met onzekere risico's' is onderzocht welke alternatieven voor of verbeteringen van de huidige rechtspraktijk bestaan voor het omgaan met risico's. Daarbij is gekeken naar reguleringsconcepten, de (organisatie van de) bestuurlijke besluitvorming en de rechterlijke toetsing in het buitenland.

Dit onderzoek bevat een juridisch en bestuurskundig deel. Het juridisch onderzoek spitste zich toe op de beheersing van risico's in de besluitvorming; het bestuurskundig deel was gericht op de inbreng van deskundigen in de geschilbeslechting. Het onderzoek is uitgevoerd op basis van studie van literatuur, wetgeving en wetgevingsbeleid. Daarnaast zijn interviews uitgevoerd met deskundigen in het buitenland. Voor het juridisch deel zijn Duitsland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk betrokken in het onderzoek. Het bestuurskundig deel bevat een vergelijking met het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

**STEM Publicatie 2006/5a**

**Onzekere milieurisico's deel 3-aanbevelingen.**

27 augustus 2007

**Mr. dr. M.G.W.M. Peeters, dr. D. Huitema, mr. dr. N. Niessen.**

Op basis van de drie deelonderzoeken inzake het omgaan met onzekere milieurisico's zijn aanbevelingen geformuleerd. De aanbevelingen waren gericht tot de minister van VROM.

**STEM publicatie 2007/1**

**Het beoordelingskader van de IPPC richtlijn. Implementatie, interpretatie en toepassing.**

11 december 2007

**Drs. F.H. Oosterhuis, mr. dr. M.G.W.M. Peeters, prof. mr. Uylenburg, m.m.v. dr. K.F. van der Woerd.**

In dit evaluatieonderzoek is het beoordelingskader van de IPPC-richtlijn onderzocht. Daarbij is zowel een onderzoek gedaan naar de reikwijdte en inhoud van het beoordelingskader als een onderzoek naar de toepassing van dat kader in de provinciale vergunningverlening. In de juridische analyse is de reikwijdte van de IPPC-richtlijn en het criterium 'beste beschikbare technieken' onderzocht. Daarnaast is de vraag beantwoord of met verschillende gecoördineerde vergunningen een integrale beoordeling kan worden gegeven die voldoet aan de richtlijn.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een analyse van wetgeving, jurisprudentie en literatuur. Daarnaast is een rechtsvergelijking gemaakt door bestudering van wetgeving en literatuur en door interviews met experts voor de regelgeving in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Vlaanderen. Het onderzoek naar de toepassing in de praktijk van het beoordelingskader is gebaseerd op informatie die op basis van een Inspectie-onderzoek, een workshop en telefonische interviews is verkregen.

**STEM publicatie 2007/2****Evaluatie Wet handavingsstructuur en Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer.****30 januari 2008****Dr. A.R. Neerhof, dr. K.F. van der Woerd.**

Dit onderzoek betreft de evaluatie van de Wet handavingsstructuur en het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer, Stb. 493, d.d. 29 september 2005. Dit onderzoek stelt de vraag op welke wijze in de praktijk wordt gewerkt met het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer en welke gevolgen de Wet handavingstructuur en het Besluit hebben op de kwaliteit van de milieuhandhaving.

Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van bestudering van wetgeving, beleidsstukken en literatuur en interviews met sleutelfiguren uit de organisatie van de milieuhandhaving. Daarnaast is een workshop georganiseerd.

**STEM publicatie 2007/3****Nut en noodzaak van kwaliteitseisen voor handhaving in het rode spoor.****April 2008****Dr. A.R. Neerhof, mr. N.M. van der Grijp.**

In dit onderzoek stond de vraag centraal of de kwaliteitseisen uit het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer allen ook van van toepassing dienen te zijn op de handhaving van normen op grond van het ruimtelijk ordenings- en bouwrecht. Die vraag was actueel omdat de hanhavingsregeling in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) betrekking heeft op de handhaving van het omgevingsrecht in het algemeen. Inzake sommige kwaliteitseisen was discussie ontstaan over de vraag of deze ook voor de handhaving van andere dan milieunormen van toepassing zouden moeten zijn. Dit betrof in het bijzonder de risicoanalyses, de toezichtsstrategieën en opleidingsplannen. In dit onderzoek is ex ante geëvalueerd wat de betekenis is van deze kwaliteitseisen voor de handhaving van het bouw- en RO-deel van de omgevingsvergunning.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een juridische analyse van wetgeving, jurisprudentie en literatuur. Daarnaast zijn interviews uitgevoerd en heeft een workshop plaatsgevonden.

**STEM publicatie 2007/4****Europese grenzen aan de regulering van milieugevolgen van bedrijven door algemene regels.****April 2008****Mr. V.M.Y. van 't Lam, prof. mr. R. Uylenburg.**

Centraal in dit onderzoek stonden de grenzen die volgen uit het Europees recht aan het reguleren middels algemene regels. Deze grenzen zijn immers, naast grenzen die volgen uit eisen van doelmatigheid en draagvlak voor instrumentkeuze, direct van invloed op de mogelijkheden tot het uitbreiden van regulering door middel van algemene regels. Daarbij is niet alleen onderzocht welke grenzen de IPPC richtlijn, en het voorstel tot wijziging van deze richtlijn, laten voor regulering door middel van algemene regels. Ook is nagegaan onder welke voorwaarden het door de richtlijn vereiste beschermingsniveau kan worden gehaald. Daarnaast zijn beperkingen gelegen in andere internationale en Europese

wetgeving, in het bijzonder in het Verdrag van Aarhus, voor de regulering door middel van algemene regels, besproken. Ook de vraag in hoeverre het doelmatig is om met algemene regels te reguleren is onderzocht.

Het onderzoek is uitgevoerd door een analyse van wetgeving, wetgevingsgeschiedenis, jurisprudentie, beleidsstukken en literatuur. Daarnaast zijn interviews uitgevoerd met juristen werkzaam bij of voor bedrijven.

#### **STEM publicatie 2007/5**

**De burger als consument van het milieu. Een verkenning naar alternatieve mogelijkheden ter versterking van de handhaving van het milieurecht.**

**Juni 2008**

**Dr. A.R. Neerhof, prof. dr. M.G.W.M. Peeters.**

Dit onderzoek is een verkenning van alternatieve benaderingen ter versterking van de positie van de burger in het milieurecht. Achtergrond daarvan is de verminderde invloed van burgers op de besluitvorming in milieuzaken als gevolg van bijvoorbeeld de subjectivering van het bestuursprocesrecht, deregulering en de vervanging van vergunningplichten door algemene regels. De verkenning is uitgevierd door middel van een interne rechtsvergelijking met het consumentenrecht.

De vergelijkende studie naar de positie van de burger in het consumentenrecht en het milieurecht is uitgevoerd op basis van bestudering van wetgeving, jurisprudentie en literatuur.

#### **STEM publicatie 2007/5a**

**De burger als consument van het milieu. Een verkenning naar alternatieve mogelijkheden ter versterking van de handhaving van het milieurecht. Achtergrondstudie.**

**Juni 2008**

**Dr. A.R. Neerhof, prof. dr. M.G.W.M. Peeters.**

Als achtergrond voor de verkenning van alternatieve benaderingen van de positie van de burger in het milieurecht, is een achtergrondstudie uitgevoerd waarin de balans is opgemaakt van de positie van burgers en milieuorganisaties. Daarbij is een overzicht gegeven van bestuursrechtelijke en civielrechtelijke acties van burgers om handhaving van milieunormen af te dwingen, de positie van burgers en milieuorganisatie in het bestuursprocesrecht, ontwikkelingen gericht op versnelling van besluitvorming en rechtspraak en de rol van burgers bij het interbestuurlijk toezicht.

Deze studie is uitgevoerd op basis van analyse van wetgeving, wetgevingsgeschiedenis, jurisprudentie en literatuur.

**STEM publicatie 2008/1****Evaluatie 'De verwerking verantwoord'****September 2008****Dr. E.M. Voglezang-Stoute, mr. N.M. van der Grijp, dr. J. de Boer, drs. F.H. Oosterhuis**

Dit onderzoek naar de uitvoering van het beleid neergelegd in het rapport 'De Verwerking Verantwoord' is vooral ingegeven door de - volgens het bedrijfsleven - ontstane knelpunten die voortvloeiden uit het toepassen van dit beleid bij de Wm-vergunningverlening. Deze knelpunten zouden samenhangen met de als te groot ervaren reikwijdte van het beleid en de relatief strikte uitvoering ervan door de provincies. De evaluatie was deels gericht op de vraag in hoeverre de beleidsrichtlijnen in het rapport in overeenstemming zijn met het (Europese) recht. Daarnaast is een analyse uitgevoerd gericht op beantwoording van de vraag of de toepassing van 'De verwerking verantwoord' beantwoord aan de gestelde beleidsdoelen.

De juridische analyse heeft plaatsgevonden op basis van bestudering van wetgeving, beleidsdocumenten, jurisprudentie en literatuur. Het beleidsmatig deel van dit onderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van beleidsdocumenten en acht groepinterviews met direct betrokkenen. Tenslotte is een workshop georganiseerd met 25 deelnemers met als doel mogelijkheden tot verbetering van het beleid te verkennen en te toetsen.

**STEM publicatie 2008/2****De rol van conformiteitsbeoordelingen bij de handhaving van het milieurecht.****Februari 2009****Prof. dr. M.G.W.M. Peeters, dr. A.R. Neerhof, dr. J. de Boer**

Dit onderzoek had tot doel het verkrijgen van inzicht in de rol van conformiteitsbeoordelingen (certificatie) bij de handhaving van het milieurecht. In veel milieuregelingen is voorzien in analyserapporten en certificaten die direct of indirect moeten aantonen dat stoffen, installaties of personen voldoen aan de gestelde wettelijke normen. Deze rapporten of certificaten worden veelal opgemaakt door private inspecterende of keurende instanties die procedures kennen die de integriteit en objectiviteit van de producten die zij aanbieden moeten borgen. Een ander nieuw, door Europees recht geïntroduceerd fenomeen betreft de verificatie van emissiecijfers in het kader van emissiehandel. In het onderzoek is de figuur van de conformiteitsbeoordeling en de mogelijke rol daarvan in de handhaving, juridisch geanalyseerd en zijn mogelijke knelpunten in kaart gebracht. In een empirisch deel van het onderzoek is onderzocht op welke wijze en onder welke omstandigheden conformiteitsbeoordelingen de naleving kunnen versterken en de handhaving kunnen aanvullen.

Het juridische onderzoek is gebaseerd op analyse van wetgeving, beleidsstukken en literatuur. Het empirisch onderzoek is uitgevoerd door middel van interviews.

**STEM publicatie 2008/3**

**Ambtshalve wijziging van de milieuvergunning. Het richtlijnvoorstel industriële emissies en de actualisatie van milieuvergunningen.**

**Maart 2009**

**Mr. M.N. Boeve, prof. mr. M.G.W.M. Peeters, mr. drs. M.A. Poortinga, prof. mr. R. Uylenburg**

In dit onderzoek is nagegaan of en op welke wijze een aanpassing van de regeling voor ambtshalve wijziging van vergunningen een meer actuele vergunning kan garanderen. Daartoe is een analyse uitgevoerd van het richtlijnvoorstel industriële emissies toegespitst op het actualiseren van een vergunning en de daaruit voortvloeiende implementatieverplichting. Daarnaast is een verkennend empirisch onderzoek uitgevoerd waarbij nader praktijkinzicht is gezocht aan de hand van de Wvo-vergunningenpraktijk inzake het vierjaarlijks bezien van lozingsvergunningen. Tenslotte is een analyse uitgevoerd waarbij is nagegaan hoe het voorstel voor de richtlijn industriële emissies past binnen het huidige nationale wettelijke kader voor de ambtshalve herziening van milieuvergunningen en welke juridische beperkingen mogelijk zouden kunnen optreden bij de uitvoering van de bevoegdheden tot ambtshalve wijziging.

Dit onderzoek is uitgevoerd door bestudering van wetgeving, jurisprudentie en literatuur en door het uitvoeren van een casestudy waarbij enkele interviews zijn uitgevoerd.

**STEM publicatie 2008/4**

**Openbaarmaking van milieu-informatie. Evaluatie van de uitvoering van verplichtingen uit het Aarhus-verdrag en van richtlijn 2003/4/EG.**

**Mei 2009**

**Dr. E.M. Voglezang-Stoute, dr. N.M. van der Grijp, drs. A. van der Flier, mr. N.A.M. Priems**

Dit onderzoek evalueert de implementatie in de Nederlandse regelgeving en de uitvoering door de Nederlandse bevoegde instanties van de 'Aarhusverplichtingen' inzake het openbaar maken van milieu-informatie. Deze verplichtingen vloeien voort uit het Verdrag van Aarhus en uit richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang tot milieu-informatie. Het onderzoek omvat een juridisch en een empirisch deel. Doel van het onderzoek is de Nederlandse regelgeving en bestuurspraktijk met betrekking tot het openbaar maken van milieu-informatie te evalueren in het licht van de vereisten van het Verdrag van Aarhus en van milieu-informatierichtlijn 2003/4. Aanleiding tot het onderzoek vormde het verslag dat lidstaten in 2009 moeten uitbrengen aan de Europese Commissie, over de toepassing van richtlijn 2003/4. Diverse knelpunten worden gesignaleerd, onder meer inzake het begrippengebruik, de toepassing van weigeringsgronden en het ontbreken van een algemene verplichting tot verspreiding van milieu-informatie.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een juridische analyse van wetgeving, jurisprudentie en literatuur. Het empirisch onderzoek is uitgevoerd door middel van een elektronische enquête en een serie telefonische interviews.

**STEM publicatie 2009/1****Aangrijpingspunten voor regulering van milieubelastende plaatsgebonden activiteiten in het licht van nationale en Europeesrechtelijke ontwikkelingen.****November 2009****Mr. M.N. Boeve, dr. F.A.G. Groothuijse, m.m.v. mr. N.A.M. Priems.**

In dit onderzoek is nagegaan op welke wijze het aangrijpingspunt voor de regulering van plaatsgebonden milieubelastende activiteiten het beste vorm kan krijgen gelet op ontwikkelingen in de jurisprudentie, de ontwikkelingen met betrekking tot het Activiteitenbesluit, de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en nieuwe Europese regelgeving. Hiertoe zijn de knelpunten met betrekking tot het begrip inrichting in de huidige wetgeving en jurisprudentie beschreven en zijn de toekomstige ontwikkelingen in relatie tot het begrip inrichting geanalyseerd. Vervolgens zijn aan de hand van toetsingscriteria alternatieve aangrijpingspunten onderzocht.

Ten aanzien van het inrichtingenbegrip zijn verschillende knelpunten gesignaleerd. Ook zijn kansen (vooral in de toekomstige ontwikkelingen) naar voren gekomen.

Dit onderzoek is uitgevoerd door middel van analyse van wetgeving, wetgevingsgeschiedenis, jurisprudentie en literatuur.

**STEM publicatie 2009/2****De wet milieubeheer als kader voor implementatie van Europese wetgeving. Een verkennende studie naar mogelijkheden en knelpunten voor een correcte implementatie.****December 2009****Dr. E.M. Vogelesang-Stoute, mr. M.N. Boeve e.a**

In dit onderzoek is in kaart gebracht welke mogelijkheden en knelpunten bestaan in de huidige Wet milieubeheer voor een correcte implementatie van Europese milieuregelgeving. In dit onderzoek zijn ook resultaten van andere STEM evaluatieonderzoeken betrokken. Het onderzoek bestaat uit een juridisch en een empirisch deel. Het juridische deel is een verkennende studie, waarin een aantal geselecteerde onderwerpen wordt onderzocht op het al dan niet bijdragen aan een correcte implementatie. Het empirische deel heeft als basis vier duo-interviews, gehouden met telkens een wetgevings- en een beleidsjurist werkzaam bij het ministerie van VROM en betrokken bij een specifiek implementatieproject.

Aan het onderzoek liggen drie achtergrondstudies ten grondslag: Relevante ontwikkelingen in de secundaire Europese milieuwetgeving, Europeesrechtelijke implementatievereisten en Dynamische verwijzing in de Wet milieubeheer. Uit het onderzoek komt als hoofdlijn naar voren dat de Wm als aanbouwwet in de afgelopen jaren een adequaat implementatiekader heeft geboden. Europese rechtsontwikkelingen maken het evenwel twijfelachtig of de flexibiliteit en het integrale karakter van de wet ook in de toekomst behouden blijven.

Dit onderzoek is gebaseerd op een studie van wetgeving, beleidsstukken, jurisprudentie en literatuur. Daarnaast zijn interviews uitgevoerd.

**STEM publicatie 2010/1****Onderzoeksverplichtingen in milieuvergunningen.****Februari 2010****Drs. F.H. Oosterhuis, prof. mr. M.G.W.M. Peeters.**

In dit onderzoek is geëvalueerd op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de bevoegdheid om aan vergunningen onderzoeksverplichtingen te verbinden. Daarbij is nagegaan wat met de bevoegdheid tot het opleggen van een onderzoeksverplichting wordt beoogd, hoe deze bevoegdheid in de praktijk wordt gehanteerd en in hoeverre de beoogde doelstellingen feitelijk gerealiseerd worden. De belemmeringen voor een doeltreffende toepassing van onderzoeksverplichtingen en mogelijkheden voor verbetering zijn in kaart gebracht. Tenslotte heeft een analyse plaatsgevonden op basis waarvan is nagegaan of de onderzoeksverplichting een meerwaarde hebben ten opzichte van andere instrumenten voor het stimuleren van de ontwikkeling en toepassing van de 'schoonst mogelijke' technologie.

In het onderzoek heeft een studie van literatuur en beleidsstukken plaatsgevonden. Daarnaast is een steekproef van 125 Wm- en 62 Wvo-vergunningen geanalyseerd en is een vragenlijst over het functioneren van de onderzoeksverplichting in de praktijk voorgelegd aan vijf vergunningverleners.

**STEM publicatie 2010/2****Klimaatwetgeving in Nederland. Stand van zaken anno 2010.****26 maart 2010****Prof. mr. M.G.W.M. Peeters, mr. H.D. van Asselt, m.m.v. mr. B.A. Bregman.**

Dit onderzoek geeft een eerste inventarisatie van de in Nederland geldende klimaatwetgeving. In een uitgebreide achtergrondstudie is geanalyseerd in welke wetten klimaatbepalingen zijn opgenomen en welke systematiek daarbij is aangehouden. Het onderzoek laat zien dat de klimaatwetgeving breed en divers is, en dat het veel capaciteit en kennis vergt om alle wetgeving 'behapbaar' en coherent te bespreken. Het onderzoek beveelt aan de klimaatwetgeving op een coherente en transparante wijze via bijvoorbeeld een databank inzichtelijk te maken.

Voor de uitvoering van dit onderzoek is een bureaustudie uitgevoerd waarbij officiële publicaties van de Nederlandse overheid zijn doorzocht, met name via databanken en is relevante literatuur betrokken.

**STEM Publicatie 2010/3****Praktijkervaringen met het begrip inrichting en visies op mogelijke alternatieven.****Juni 2010****Dr. J. de Boer m.m.v. Mr. M.N. Boeve, mr. F.A.G. Groothuijse**

Dit evaluatieonderzoek betreft de toepassing door het bevoegd gezag en de drijver van de inrichting van het begrip inrichting. Doel van het onderzoek was het benoemen van de knelpunten en vast te stellen of en in hoeverre in de praktijk wijziging van het begrip inrichting, of vervanging van het begrip wenselijk werd geacht.

Dit onderzoek is gebaseerd op interviews met 16 personen in 7 sessies. Daarnaast werd een workshop georganiseerd met de geïnterviewden, aangevuld met deskundigen.

**STEM publicatie 2010/4****Milieumaatregelen in m.e.r.-plichtige bestemmingsplannen en projectbesluiten.****29 juni 2010****Mr. M.N. Boeve, dr. mr. F.A.G. Groothuijse**

Dit onderzoek betreft de doorwerking van milieueffectbeoordelingen in besluiten en plannen. Aanleiding voor dit onderzoek was de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in maart 2006 in de Linderveld-zaak. Zij stelde dat wanneer het bevoegde gezag de maatregelen uit het MER noodzakelijk acht ter beperking, dan wel ter compensatie van nadelige milieugevolgen van de voorgenomen activiteit, deze maatregelen als verplichtend moeten worden opgenomen in het m.e.r.-plichtige besluit of in een daarmee samenhangend besluit. In dit onderzoek luidde de onderzoeksvraag: in hoeverre moeten en kunnen in het MER opgenomen milieumaatregelen in een bestemmingsplan en projectbesluit dwingend worden voorgeschreven?

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van analyse van wetgeving, wetgevingsgeschiedenis, jurisprudentie en literatuur.

**STEM publicatie 2010/5****Regulering van onzekere risico's van nanomaterialen. Mogelijkheden en knelpunten in de regelgeving op het gebied van milieu, consumentenbescherming en arbeidsomstandigheden.****Dr. E.M. Vogelesang-Stoute, dr. J.R. Popma, dr. M.V.C. Aalders, mr. J.M. Gaarhuis.**

In dit rapport is onderzocht welke mogelijkheden en beperkingen zich voordoen in de regelgeving op het gebied van milieu, consumentenbescherming en arbeidsomstandigheden, gezien de onzekere risico's die verbonden zijn aan het omgaan met nanomaterialen. Centraal staat de vraag welke bevoegdheden overheden hebben om productie, verwerking, gebruik en afvalfase van (producten met) nanomaterialen met onzekere risico's te reguleren en welke verplichtingen bedrijven in verband hiermee hebben, teneinde de veiligheid van mens en milieu te waarborgen. Dit onderzoek werd uitgevoerd binnen het project STEM, maar met aanvullende opdracht van de ministeries van SZW en VWS.

Het onderzoek omvat een inventarisatie en analyse van de belangrijkste nationale en EU-regelgeving op de gebieden milieu, consumentenbescherming en arbeidsomstandigheden. Daarnaast wordt in afzonderlijke hoofdstukken ingegaan op de rol van het voorzorgsbeginsel bij het reguleren van nanomaterialen met onzekere risico's, op vrijwillige structuren ter beheersing van risico's van nanomaterialen en op de regelgeving inzake biociden.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van analyse van wetgeving, wetgevingsgeschiedenis, jurisprudentie, beleidsdocumenten, deskundigenadviezen en literatuur. Tevens zijn verschillende deskundigen geraadpleegd.



**STEM publicatie 2010/6**

**Evaluatie van de regeling voor het milieuplanstelsel in hoofdstuk 4 wet milieubeheer.**

**Oktober 2010**

**Mr. A.M.E. Veldkamp, mr. N.M. van der Grijp, prof. mr. R. Uylenburg.**

Dit evaluatieonderzoek heeft tot doel na te gaan in hoeverre de regeling voor het milieuplanstelsel in de Wet milieubeheer juridisch adequaat en praktisch wenselijk en welke opties ter verbetering van het planstelsel mogelijk zijn. Om de eerste vraag te beantwoorden zijn de wettelijke regeling én de praktische uitvoering daarvan getoetst aan de onderscheiden functies van de milieubeleidsplannen en milieuprogramma's én de eisen in het Europese recht ten aanzien van plannen voor het milieu.

Daarnaast is het planstelsel getoetst aan recente ontwikkelingen op het terrein van omgevingsbeleid, in het bijzonder de vernieuwde planstelsels op andere terreinen van het omgevingsbeleid, ruimtelijke ordening en water en de ontwikkelingen in de richting van integraal omgevingsbeleid en in het bijzonder van gebiedsgericht milieubeleid.

Dit onderzoek is uitgevoerd door middel van bestudering van wet- en regelgeving, parlementaire stukken, beleidsstukken en literatuur. Daarnaast is een empirisch onderzoek uitgevoerd door middel van enquêtes bij het ministerie van VROM, provincies en gemeenten en enkele interviews met provincies en milieuorganisaties.

**STEM publicatie 2010/7**

**Motieven en mogelijkheden voor een nationale klimaatwet. Een rechtsvergelijkende verkenning.**

**21 december 2010**

**Prof. mr. M.G.W.M. Peeters, mr. N.M. van der Grijp.**

Dit onderzoek verkent de recent tot stand gebrachte klimaatwetgeving in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, met het doel om nader inzicht te krijgen in de motieven voor en vormgeving van nationale klimaatwetgeving. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat op grond van internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke factoren aanleiding bestaat om in Nederland na te denken over het tot stand brengen van wetgeving ter structurering van het klimaatbeleid. Daarmee wordt duidelijk wie een klimaatprogramma dient voor te bereiden, wie daarbij ten minste betrokken moet worden zowel voor inspraak als voor advisering, en hoe de verdere procedure voor vaststelling luidt.

Het onderzoek is uitgevoerd door studie van wetgevingsdocumenten en literatuur. Daarnaast is een vraaggesprek aan de hand van een vooraf opgestelde vragenlijst uitgevoerd.

**STEM publicatie 2010/8****Integrale afweging vergunningverlening.****17 februari 2011****Prof. mr. M.G.W.M. Peeters, drs. F.H. Oosterhuis.**

In dit onderzoek is de toepassing van de integrale afweging van verschillende milieuaspecten bij de verlening van de milieuvergunning geëvalueerd. Kernvraag was hoe de integrale afweging in de praktijk wordt gemaakt. Daarbij is vooral gekeken naar de vraag welke aspecten bij de vergunningverlening worden betrokken en welke hulpmiddelen daarbij worden gehanteerd. In dit onderzoek is een juridische analyse opgenomen van de integrale afweging en zijn de juridische hulpmiddelen die in de literatuur en BREF's en andere documenten worden aangereikt voor het maken van een integrale afweging, in kaart gebracht. Daarna zijn de praktijkervaringen met de integrale afweging onderzocht.

Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van analyse van wetgeving, literatuur en vergunningen. Daarnaast is een korte vragenlijst aan bevoegde instanties voorgelegd.

**STEM publicatie 2010/9****Energieprestatie en gebiedsmaatregelen. Knelpunten en oplossingsrichtingen****2 mei 2011****Drs. F.H. Oosterhuis, prof. mr. R. Uylenburg, Mr. F.A.G. Groothuijse**

In dit onderzoek zijn de mogelijkheden verkend om knelpunten voor de verbetering van de energieprestatie in de nieuwbouw door middel van gebiedsmaatregelen, weg te nemen. Die verkenning heeft daarmee in het bijzonder betrekking op de juridische mogelijkheden ter beperking van het risico van het niet realiseren of niet rendabel realiseren van een collectieve warmtevoorziening. Onderzocht is onder andere of een aansluitverplichting op een collectieve warmtevoorziening kan worden opgelegd.

Voor de onderscheiden oplossingrichtingen is steeds nagegaan wat de juridische mogelijkheden, de voor- en nadelen en (kosten) effectiviteit van de voorgestelde maatregelen is.

Het onderzoek is gebaseerd op analyse van wetgeving, jurisprudentie en literatuur.

**STEM publicatie 2010/10****Het omgevingsrecht geprogrammeerd. Verkenning van de juridische mogelijkheden voor het ontwikkelen en harmoniseren van een programmatische aanpak in het omgevingsrecht****mei 2011****mr. F.A.G. Groothuijse, prof. mr. R. Uylenburg, mr. M.N. Boeve**

In dit onderzoek zijn de mogelijkheden verkend om doelen van milieubeleid, in veel gevallen in de vorm van kwaliteitseisen betreffende de fysieke leefomgeving, te bereiken met een programmatische aanpak. Met een programmatische aanpak wordt bedoeld op een planmatige aanpak waarbij voorgenomen en autonome ontwikkelingen enerzijds en voor het doelbereik positieve maatregelen anderzijds worden afgewogen. Kern van die aanpak is dat er ruimte bestaat om binnen de looptijd van het programma te schuiven, zodat het mogelijk is eerst ontwikkelingen toe te staan en daarna maatregelen te treffen. Daartoe is onderzocht in welke mate het Europese recht een programmatische aanpak voor

doelbereik op nationaal niveau mogelijk maakt en welke mogelijkheden bestaan tot het ontwikkelen en harmoniseren van een programmatische aanpak in het omgevingsrecht.

Dit onderzoek is gebaseerd op analyse van wetgeving, wetgevingsgeschiedenis, jurisprudentie en literatuur.

## BIJLAGE 1

### Schematisch overzicht STEM publicaties en ISBN nummers

Overzicht STEM publicaties

September 2004 tot en met mei 2011

Te downloaden op [www.evaluatiemilieuwetgeving.nl](http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl)



**Overzicht STEM publicaties , september 2004 tot en met mei 2011**

<b>STEM nummer</b>	<b>Titel</b>	<b>Subtitel</b>	<b>Publicatiedatum</b>	<b>Auteurs</b>	<b>ISBN nummer</b>
2005/1	Implementatie richtlijn milieuaansprakelijkheid	Een verkenning naar de bevoegde instantie(s) in Nederland	7 april 2005	– M.G.W.M. Peeters – D. Huitema – M.G. Faure	978-90-8958-124-2
2005/2	Onzekere milieurisico's. Een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter	Deel 1: Inleidend rapport	5 juli 2005	– M.G.W.M. Peeters – G. In de Braek – D. Huitema	978-90-8958-125-9
2005/3	Decentraliseren of dereguleren?	Milieuregulering door decentrale overheden bij deregulering van VROM wetgeving	17 augustus 2005	– R. Uylenburg – N.M. van der Grijp – F. van Ballegooie	978-90-8958-126-6
2005/4	Het milieujaarverslag	Zes jaar later	25 augustus 2005	– K.F. van der Woerd – L. Bos-Gorter – R. Uylenburg – E.M. Vogelesang-Stoute	978-90-8958-127-3
2005/5	Onzekere milieurisico's. Een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter	Deel 2: Praktijkonderzoek	1 maart 2006	– F. van Ballegooie – G. In de Braek – N.M. van der Grijp – M.G.W.M. Peeters	978-90-8958-128-0
2005/6	Modernisering van VROM pseudowetgeving	-	1 maart 2006	– V.M.Y. van 't Lam – R. Uylenburg	978-90-8958-129-7
2005/7	De verdeling van broeikasgasemissierechten in de EU bezien in het licht van concurrentieverhoudingen	-	1 maart 2006	– F.H. Oosterhuis – M.G.W.M. Peeters	978-90-8958-130-3

STEM nummer	Titel	Subtitel	Publicatiedatum	Auteurs	ISBN nummer
2006/1	Bijdrage aan de startnotitie evaluatie emissiehandel	Juridisch deel	15 juni 2006	– M.G.W.M. Peeters – F.H. Oosterhuis	978-90-8958-131-0
2006/2	Evaluatie van het Besluit financiële zekerheid	Kwalitatieve ervaringen 2003 - 2006	2 oktober 2006	– M.G.W.M. Peeters – K.F. van der Woerd – G. In de Braek	978-90-8958-136-5
2006/3	Bodembescherming via ruimtelijke ordening-, milieu- en waterspoor	-	1 juni 2007	– R. Uylenburg – V.M.Y. van 't Lam – J. de Boer	978-90-8958-132-7
2006/4	Evaluatie Kernenergiewet	-	27 augustus 2007	– R. Uylenburg – E.M. Vogelesang-Stoute – A.R. Neerhof – N.M. van der Grijp	978-90-8958-133-4
2006/5	Onzekere milieurisico's. Een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter	Deel 3: Buitenlandse inspiratie voor besluitvorming in Nederland	27 augustus 2009	– M.G.W.M. Peeters – N. Niessen – D. Huitema	978-90-8958-134-1
2006/5a	Onzekere milieurisico's. Een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter	Aanbevelingen	27 augustus 2009	– M.G.W.M. Peeters – N. Niessen – D. Huitema	n.v.t.
2007/1	Het beoordelingskader van de IPPC richtlijn	Implementatie, interpretatie en toepassing	11 december 2007	– F.H. Oosterhuis – M.G.W.M. Peeters – R. Uylenburg – m.m.v. K.F. van der Woerd	978-90-8958-135-8
2007/2	Evaluatie Wet handhavingsstructuur en Besluit Kwaliteitseisen Handhaving Milieubeheer		30 januari 2008	– A.R. Neerhof – K.F. van der Woerd	978-90-8958-137-2

STEM nummer	Titel	Subtitel	Publicatiedatum	Auteurs	ISBN nummer
2007/3	Nut en noodzaak van kwaliteitseisen voor handhaving in het rode spoor		2 april 2008	– A.R. Neerhof – N.M. van der Grijp	978-90-8958-138-9
2007/4	Europese grenzen aan de regulering van milieugevolgen van bedrijven door algemene regels		10 april 2008	– V.M.Y. van 't Lam – R. Uylenburg	978-90-8958-139-6
2007/5	De burger als consument van het milieu	Een verkenning naar alternatieve mogelijkheden ter versterking van de handhaving van het milieurecht	18 juni 2008	– A.R. Neerhof – M.G.W.M. Peeters	978-90-8958-142-6
2007/5a	De burger als consument van het milieu. Een verkenning naar alternatieve mogelijkheden ter versterking van de handhaving van het milieurecht	Achtergrondstudie	18 juni 2008	– A.R. Neerhof – M.G.W.M. Peeters	978-90-8958-143-3
2008/1	Evaluatie 'De verwerking verantwoord'	-	29 september 2008	– E.M. Vogelesang-Stoute – N.M. van der Grijp – J. de Boer – F.H. Oosterhuis	978-90-8958-141-9
2008/2	De rol van conformiteitsbeoordelingen bij de handhaving van het milieurecht	-	28 februari 2009	– M.G.W.M. Peeters – A.R. Neerhof – J. de Boer	978-90-8958-140-2
2008/3	Ambtshalve wijziging van de milieuvergunning	-	30 maart 2009	– M.N. Boeve – M.G.W.M. Peeters – M.A. Poortinga – R. Uylenburg	978-90-8958-145-7



STEM nummer	Titel	Subtitel	Publicatiedatum	Auteurs	ISBN nummer
2008/4	Openbaarmaking van milieu-informatie	Evaluatie van de uitvoering van verplichtingen uit het Aarhus verdrag en van richtlijn 2003/4/EG	30 mei 2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>- E.M. Vogelesang-Stoute</li> <li>- N.M. van der Grijp</li> <li>- A. van der Flier</li> <li>- N.A.M. Priems</li> </ul>	978-90-8958-144-0
2009/1	Aangrijpingspunten voor regulering van milieubelastende plaatsgebonden activiteiten in het licht van nationale en Europeesrechtelijke ontwikkelingen		16 november 2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>- M.N. Boeve</li> <li>- F.A.G. Groothuijse</li> <li>- N.A.M. Priems</li> </ul>	978-90-8958-120-4
2009/2	De Wet milieubeheer als kader voor implementatie van Europese wetgeving	Een verkennende studie naar mogelijkheden en knelpunten voor een correcte implementatie		<ul style="list-style-type: none"> <li>- E.M. Vogelesang-Stoute</li> <li>- M.N. Boeve</li> <li>- N.M. van der Grijp</li> <li>- F.A.G. Groothuijse</li> <li>- N.S.J. Koeman</li> <li>- L. van Middelkoop</li> <li>- M.G.W.M. Peeters</li> <li>- R. Uylenburg</li> </ul>	978-90-8958-147-1
2010/1	Onderzoeksverplichtingen in milieuvergunningen		23 februari 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>- M.W.G.M. Peeters</li> <li>- F.H. Oosterhuis</li> </ul>	978-90-8958-153-2
2010/2	Klimaatwetgeving in Nederland	Stand van zaken anno 2010	26 maart 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>- M.G.W.M. Peeters</li> <li>- H.D. van Asselt</li> <li>- m.m.v. B.A. Bregman</li> </ul>	978-90-8958-156-3
2010/3	Praktijkervaringen met het begrip inrichting en visies op mogelijke alternatieven		29 juni 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>- M.N. Boeve</li> <li>- F.A.G. Groothuijse</li> </ul>	978-90-8958-168-6
2010/4	Milieumaatregelen in m.e.r.-plichtige bestemmingsplannen en projectbesluiten		29 juni 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>- M.N. Boeve</li> <li>- F.A.G. Groothuijse</li> </ul>	978-90-8958-167-9

STEM nummer	Titel	Subtitel	Publicatiedatum	Auteurs	ISBN nummer
2010/5	Regulering van onzekere risico's van nanomaterialen	Mogelijkheden en knelpunten in de regelgeving op het gebied van milieu, consumentenbescherming en arbeidsomstandigheden	20 september 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>- E.M. Vogelesang-Stoute</li> <li>- J.R. Popma</li> <li>- M.V.C. Aalders</li> <li>- J.M. Gaarhuis</li> </ul>	978-90-8958-174-7
2010/6	Evaluatie van de regeling voor het milieuplanstelsel in hoofdstuk 4 Wet milieubeheer		5 oktober 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A.M.E. Veldkamp</li> <li>- N.M. van der Grijp</li> <li>- R. Uylenburg</li> </ul>	978-90-8958-178-5
2010/7	Motieven en mogelijkheden voor een nationale klimaatwet	Een rechtsvergelijkende verkenning	21 december 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>- M.G.W.M. Peeters</li> <li>- N.M. van der Grijp</li> </ul>	978-90-8958-183-9
2010/8	Integrale afweging bij vergunningverlening.		17 februari 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>- M.G.W.M. Peeters</li> <li>- F.H. Oosterhuis</li> </ul>	978-90-8958-185-3
2010/9	Energieprestatie en gebiedsmaatregelen	Knelpunten en oplossingsrichtingen	16 mei 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>- F.H. Oosterhuis</li> <li>- mr. R. Uylenburg</li> <li>- F.A.G. Groothuijse</li> </ul>	978-90-8958-000-9
2010/10	Het omgevingsrecht geprogrammeerd	Verkenning van de juridische mogelijkheden voor het ontwikkelen en harmoniseren van een programmatische aanpak in het omgevingsrecht	n.n.b.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- R. Uylenburg</li> <li>- F.A.G. Groothuijse</li> <li>- M.N. Boeve</li> </ul>	978-90-8958-208-9



## Colofon

Opdrachtgever:

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Datum:

17 mei 2011

Auteur(s):

prof. mr. R. Uylenburg

dr. J. de Boer

prof. mr. M.G.W.M. Peeters

drs. F.H. Oosterhuis

Secretariaat STEM

ARCADIS Nederland BV

Dhr. drs. ing. Charles Nijssen

Postbus 264

6800 AG Arnhem

Tel 026 3778 277

Fax 026 3515 235

[www.evaluatiemilieuwetgeving.nl](http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl)

© STEM. Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitzonderingen door de wet gesteld, mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbenden niets uit dit document worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotografie, digitale reproductie of anderszins.

