

Milieurecht in ontwikkeling

Publicatie van de Vereniging voor Milieurecht

Milieurecht in ontwikkeling

Jubileumbundel 30 jaar VMR

Chris Backes
Kees Bastmeijer
Gustaaf Biezeveld
Yvette Bijkerk
Herman Havekes
Michael Klijnstra
Hugo von Meijenfeldt
Tonny Nijmeijer
Lucas Oost Lieveense
Marjan Peeters
Marga Robesin
Joost Rutteman
Marleen van Rijswijk
Inge Sievers
Arie Trouwborst
Rosa Uylenburg
Wilco de Vos
Lidy Wiggers-Rust



Boom Juridische uitgevers

Den Haag

2012

Colofon

Redactie:

Tonny Nijmeijer
Lucas Oost Lieveense
Natasja Teesing
Aster Veldkamp
Wilco de Vos

De bijdragen zijn op persoonlijke titel geschreven, tenzij bij het artikel anders is aangegeven.

Deze bundel kwam mede tot stand dankzij de financiële bijdrage van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

© 2012 Vereniging voor Milieurecht | Boom Juridische uitgevers

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

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

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

ISBN 978-90-8974-713-6
NUR 823

www.bju.nl

Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen	7
Voorwoord	9
Andere tijden Marleen van Rijswick	11
De VMR – motor voor een duurzaam milieurecht? Chris Backes	15
‘Vernuftelingen’ gezocht! Kees Bastmeijer	19
Haalt de VMR 2032? Gustaaf Biezeveld	23
The sky is the limit..... Yvette Bijkerk	27
Waterlessen Herman Havekes	31
De rol van de advocaat bij een duurzame ontwikkeling Michael Klijnstra	35
De weg naar een wereldrecord hink-stap-sprong in het milieurecht Hugo von Meijenfeldt	37
Milieurecht ‘in de ruimste zin des woords’. Maar wel met diepgang! Tonny Nijmeijer	41
40 jaar VMR, De digitalisering tussen 2012 en 2022 Lucas Oost Lieveense	43

Mondiaal milieurecht	47
Marjan Peeters	
Het recht van de toekomst	51
Marga Robesin	
De Bovenbazen	55
Joost Rutteman	
Milieu- en omgevingsrecht: hoe meer integraal, hoe beter?	59
Inge Sievers	
Het natuurbeschermingsrecht en schuivende klimaatzones, herintredende wolven en andere onvoorziene omstandigheden	63
Arie Trouwborst	
Van milieurecht, omgevingsrecht en ontwikkelingsrecht	67
Rosa Uylenburg	
Een basis voor de toekomst: de Omgevingswet	71
Wilco de Vos	
De ‘collectieve actie’: over afwisselende con- en divergentie tussen bestuurs- en privaatrecht	75
Lidy Wiggers-Rust	

Lijst met afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
BBT	beste beschikbare technieken
BW	Burgerlijk Wetboek
ECN	Energieonderzoekcentrum Nederland
EEZ	Exclusieve Economische Zone
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
I&M	Infrastructuur en Milieu
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control (richtlijn)
Nb-wet 1998	Natuurbeschermingswet 1998
NEC-richtlijn	Richtlijn Nationale Emissieplafonds
NSL	Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit
PAS	Programmatische Aanpak Stikstof
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PUMA	Programma Uitvoering met Ambitie
RIE	Richtlijn Industriële Emissies
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst
STEM	Structurele Evaluatie Milieuwetgeving
UvW	Unie van Waterschappen
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wabm	Wet algemene bepalingen milieuhygiëne
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren

Voorwoord

Het idee voor de totstandkoming van deze feestbundel ontstond vanuit het verlangen om de leden een speciaal cadeau aan te bieden ter gelegenheid van het dertigjarig bestaan van de Vereniging voor Milieurecht. Negentien leden van de VMR geven in deze bundel hun visie op de ontwikkeling van het milieurecht. Juist in deze turbulente tijden met voorstellen die het milieurecht op haar grondvesten doen schudden, leveren de verschillende bijdragen interessante gezichtspunten op.

De auteurs geven aan wat naar hun oordeel de belangrijke veranderingen in het milieurecht zijn in de afgelopen 30 jaar en welke de uitdagingen voor de toekomst, op welke wijze hun werk is veranderd en welke rol de VMR heeft vervuld en in de toekomst kan vervullen. De bijdragen zijn op persoonlijke titel geschreven.

Als (oud-)voorzitters zouden wij hier graag aan willen toevoegen dat in onze ogen de VMR als kennisplatform van belang is, omdat juist nu de inspiratie voor het vakgebied gevoed moet blijven worden. De bijdragen in deze bundel zijn een bron van inspiratie voor het bestuur van de VMR bij de ontwikkeling van nieuwe activiteiten voor de komende jaren.

Marleen van Rijswijk

Voorzitter VMR

Rosa Uylenburg

Oud-voorzitter VMR

Andere tijden

*Marleen van Rijswick**

*De zeer oude zingt
er is niet meer bij weinig
noch is er minder
nog is onzeker wat er was
wat wordt wordt willoos
eerst als het is is het ernst
het herinnert zich heilloos
en blijft ijlings*

*alles van waarde is weerloos
wordt van aanraakbaarheid rijk
en aan alles gelijk*

*als het hart van de tijd
als het hart van de tijd*

*Lucebert
Uit: Verzamelde gedichten, 1974*

Voor u ligt de jubileumbundel van de Vereniging voor Milieurecht die wordt uitgegeven vanwege het feestelijke feit dat de VMR dertig jaar bestaat. De bundel bevat een keur aan persoonlijke bespiegelingen van leden van de VMR over dertig jaar milieurecht en de plaats van de VMR daarin.

Ik voeg daar graag mijn persoonlijke herinneringen en observaties aan toe.

In 1989 trad ik als secretaris van bureau en bestuur in dienst van de Vereniging voor Milieurecht. Banen waar veel geld in te verdienen was of die mij status zouden kunnen brengen interesseerden me niet zo. Net als de VMR zelf was ik jong en bevlogen. Ik was geïnteresseerd in het milieurecht en had het idee dat de VMR me veel te bieden had. Die verwachting is uitgekomen. Alle grote namen uit de literatuur die

* Mw. prof. mr. H.F.M.W. van Rijswick, hoogleraar Europees en nationaal waterrecht, Universiteit van Utrecht. Van 1989 tot 2005 (bureau)secretaris van de VMR en sinds 2007 bestuurslid van de Vereniging voor Milieurecht, met ingang van 12 juni 2012 voorzitter.

ik tijdens mijn studie moest bestuderen waren actief bij de VMR betrokken. Daarbij leek de onafhankelijke positie die ik – net als de VMR – zou krijgen me uiterst plezierig. Secretaris van de VMR was destijds een fulltime baan, met nog drie dagen per week ondersteuning van Marja Cottaar als administratief medewerkster, die zowel de ledenadministratie als de boekhouding deed. Activiteiten en personeelskosten van de VMR werden betaald uit contributies, maar voor het grootste deel uit de financiële bijdrage van het Ministerie van VROM.

Ik was net afgestudeerd en had om eerlijk te zijn géén idee wat er precies van me werd verwacht. Het bureau had een periode moeten functioneren zonder secretaris, dus er lag in ieder geval een flinke stapel publicaties die nog bewerkt en gepubliceerd moesten worden. Het eerste boek dat ik ter hand nam waren de preadviezen van Bakker en Van Wijmen over het natuurbeschermingsrecht, een van de thema's die ook bij het 30-jarige jubileum weer op de agenda staat.

Maar verder? Er was een aantal werkgroepen actief en de bedoeling was om die zowel organisatorisch als inhoudelijk te ondersteunen. Zonder volledig te kunnen zijn viel op dat gevestigde namen als Drupsteen (ontwikkeling en uitvoering (EG) milieuwetgeving), Lambers (toekomst milieuwetgeving), Koeman (bodemsanering), van Dunné, Braams (civielrechtelijke aansprakelijkheid), Polak (publiek-privaatrecht), Michiels (rechtsbescherming), Biezeveld en Verfaillie (handhaving), Addink (jurisprudentie) deel uit maakten van de werkgroepen, maar ook jonge promovendi, die bereid waren veel tijd in de werkgroepen te steken, zoals Jans (grensoverschrijdende milieuwetgeving) en Backes (gebiedsgericht milieubeleid).

Dan waren er de bestuursvergaderingen, die altijd in een prettige en coöperatieve sfeer verliepen en waarbij weinig te merken was van de achterban die de bestuursleden vertegenwoordigden. Het belang van de vereniging en de ontwikkeling van het milieurecht stond voorop. Ik trof het ook bijzonder met de voorzitters, eerst Thijs Drupsteen en later Piet Gilhuis. Wat een goede herinneringen heb ik aan die samenwerking. Het is jammer dat Piet dit jubileum niet meer mee mag maken. Gelukkig houdt de VMR zijn persoon en bijdrage aan het milieurecht dankzij de scriptieprijs in ere.

De ledenvergaderingen waren altijd druk bezocht, de leden betrokken, de discussies boeiend en de sfeer open. Vele leden zijn de afgelopen decennia bereid geweest inleidingen te verzorgen en preadviezen te schrijven. Deelnemers aan de vergaderingen voelden zich vrij mee te discussiëren, ongeacht hun ervaring of achtergrond en dat was maar goed ook. Tijdens het uitwerken van de discussies is me meerdere malen opgevallen dat onbekendere namen een zeer zinnige inbreng hadden.

Verslagen van de ledenvergaderingen werden destijds gemaakt door jonge wetenschappelijke onderzoekers (Peeters, Freriks, Verschuuren) en gepubliceerd in het Tijdschrift voor Milieu en Recht.

De VMR was destijds gevestigd in Zoudenbalch, het prachtige pand met de rode luiken in de Donkerstraat in Utrecht, waar ik werkte in een ruime lichte kamer; mooier dan ik daarna ooit heb gehad. Een echte directeurskamer, zal ik maar zeggen. Wat een rijkdom. We huurden daar kantoorruimte van de Stichting Natuur en Milieu en maakten gebruik van hun facilitaire diensten. Mijn redding als onwetende beginneling waren zonder enige twijfel Victor Jurgens en Marga Robesin, juristen bij de Stichting Natuur en Milieu. Jarenlang hebben ze mij van broodnodige informatie, geschiedenis van milieurechtelijke dossiers, inzicht in de juridische vragen die speelden, kamerstukken, jurisprudentie en literatuur voorzien. Ze gaven mij daar een warm nest en zorgden dat onafhankelijkheid niet gepaard ging met eenzaamheid. Maar ook voor de wat aardse hulp – 4 tot 6 keer per jaar zo'n 1000 brieven vouwen en in boekjes verpakken en versturen – kon de VMR op de vrijwillige hulp van SNM medewerkers rekenen.

Uit deze persoonlijke herinneringen destilleer ik een aantal kenmerken van de VMR.

De VMR is een rijke, actieve vereniging die zich met een dynamisch rechtsgebied bezig houdt. Ze heeft betrokken leden, werkzaam bij de overheid, in de advocatuur, adviesbureaus, milieuorganisaties, koepelorganisaties, bedrijfsleven, wetenschap, rechterlijke macht. Leden, bestuurders en medewerkers, dragen de VMR een warm hart toe en zijn bereid daar – soms veel – eigen tijd in te steken.

Wat is er eigenlijk veranderd sinds 1989? Het milieurecht is nog steeds een boeiend en breed rechtsgebied, dat zich blijft ontwikkelen. Er gebeurt nog altijd veel op wetgevingsterrein, alhoewel naar mijn indruk de nadruk iets minder ligt op bescherming van het milieu zelf, maar meer op dereguleren, integreren en saneren, kortom het minder complex maken van het rechtsgebied. Op zichzelf zijn dit prijzenswaardige ambities, maar echt lukken wil het maar niet met de vereenvoudiging. Misschien slaan we een beetje door, of is het gewoon niet zo eenvoudig als soms wordt voorgesteld. De samenleving staat voor de grote opgave zich te transformeren naar een duurzame samenleving, waarin een balans moet worden gevonden tussen ecologie en economische ontwikkeling. De herverdeling van schaarse bronnen en middelen raakt aan bestaande rechten en plichten en vraagt om een nieuwe benadering, die recht doet aan alle belangen. Dat is de enige manier om impasses en conflicten te voorkomen. De bescherming van kwetsbare waarden is daarbij naar mijn oordeel cruciaal en daar ligt een taak voor ons als milieurechtjuristen.

De VMR is nog steeds een bloeiende en rijke vereniging, dankzij oude en nieuwe bestuurders en leden. Rijkdom ziet immers niet op geld alleen. Ledenvergaderingen zijn nog steeds de moeite waard om te bezoeken en een plezier om bij te wonen. Ik-

zelf leer nog steeds veel van mijn collega-milieujuristen. De VMR is volwassen geworden. Met dertig jaar ben je in de bloei van je leven en kun je veel veranderingen aan. Onder de bezielende leiding van Rosa Uylenburg is veel energie gestoken in het voortbestaan van de vereniging. Het toenmalige ministerie van VROM besloot om de subsidies aan de VMR stop te zetten. De algemene subsidie met behulp waarvan de VMR groot kon worden was al van karakter veranderd, maar nu is ook aan de projectmatige subsidies een einde gekomen. Omdat de VMR ondersteund wordt door een professioneel secretariaat, was het bestuur niet alleen verantwoordelijk voor de leden, maar ook voor Natasja Teesing en Els Kolling, de mensen die nu bij de VMR in dienst zijn en die bij de Stichting de Noordzee kantoorruimte hebben. Het bestuur heeft gezocht naar alternatieven voor de subsidie en ik moet zeggen dat het daar bijzonder goed in is geslaagd. Door een beperkte contributieverhoging, digitalisering, een aanpassing in het publicatiebeleid en vooral door de Actualiteitendag waar zoveel leden als spreker, deelnemer of sponsor aan bijdragen, kan de VMR zagezegd 'haar eigen broek ophouden'. De VMR kan tevreden zijn. Een bevlogen, betrokken maar van subsidies afhankelijke vereniging heeft zich ontwikkeld tot een zelfstandig en onafhankelijk platform waar kennis en ervaringen op het brede terrein van het milieurecht kunnen worden uitgewisseld. Ja, de VMR is volwassen geworden, maar net zoals dat bij volwassenen wordt gaat: je realiseert je dat dit niet alleen een eigen verdienste is, maar vooral ook gelukt is door de inzet en betrokkenheid van diegenen die je hebben geholpen volwassen te worden.

Daarom op deze plaats om wat was, is en blijft:

Dank en driewerf hoera voor alle leden die de VMR maken tot een bloeiende vereniging!

De VMR – motor voor een duurzaam milieurecht?

*Chris Backes**

Faciliterend, reactief, proactief of zelfs visionair?

De VMR werd opgericht in 1982. In dat jaar verscheen ook al de eerste publicatie. Deze had ‘De herziene Hinderwet’ tot onderwerp. Inhoudelijk ging het daarin vooral om een uitleg hoe de gewijzigde Hinderwet moet worden begrepen en toegepast, en welke problemen en vragen daarbij rijzen. Ook enkele recente VMR-publicaties, zoals bijvoorbeeld ‘Wabo: antwoorden op praktijkvragen’ (2010), of overzichten over de jurisprudentie, geven vooral de stand van zaken weer en zijn voorlichtend van aard. De VMR vervult met dergelijke publicaties en studiedagen vooral een faciliterende functie. De vakgenoten en gebruikers van het milieurecht worden, op hoog niveau, bijgepraat. Hoewel in dit soort publicaties ook reflectie plaatsvindt en aanbevelingen gedaan worden voor de verdere ontwikkeling van het milieurecht, staat de ‘bijscholing’ van de leden toch voorop. Door de jaren heen is de vereniging een forum voor de discussie over de werking van het bestaande recht geworden, een platform voor de uitwisseling van ervaringen en een ontmoetingsplaats voor diegenen die het milieurecht maken en uitvoeren. Uiteraard zijn het niet alleen de studiedagen en de daaruit voortvloeiende publicaties waarin deze functie gestalte krijgt. Door de jaren heen zijn vele communicatievormen beproefd en wegen bewandeld om de platformfunctie van de vereniging gestalte te geven. De jongste, en mijns inziens zeker succesvolle, formule is de jaarlijkse ‘VMR Actualiteitendag’, waarin, tegen een verhoudingsgewijs geringe vergoeding, een intensief en breed overzicht van de ‘state of the art’ van het milieurecht wordt gegeven.

Het is uiterst belangrijk dat de VMR deze platformfunctie vervult. De beoefenaars van het milieurecht hebben hier in hun dagelijks werk veel baat bij. Het is een belangrijk onderdeel van de kwaliteitszorg in dit rechtsgebied. Overigens lukt het de vereniging naar mijn mening in aanzienlijke mate om het platform dat zij biedt ter beschikking te stellen aan een breed publiek. Alle gebruikers en beoefenaars van het milieurecht komen aan bod en aan het woord en, wellicht nog belangrijker, raken met elkaar in gesprek. Of het nu om ambtenaren bij de overheid gaat, milieurechtadvocaten, wetenschappers, organisaties die voor het milieubelang opkomen of de milieuspecialisten uit het bedrijfsleven: doorgaans functioneert het bij elkaar brengen van deze verschillende beroepsgroepen met verschillende belangen en op-

* Prof. dr. C.W. Backes, hoogleraar staats- en bestuursrecht, Universiteit Maastricht. Van 1994 tot 2004 bestuurslid van de VMR, van mei 2003 tot mei 2004 voorzitter.

vattingen goed. En toch heb ik de indruk dat het platform, de ontmoetingsplaats van in het milieurecht geïnteresseerden, een eigen wereld is die soms op een aanzienlijke afstand staat van de overige werkelijkheid. Uitwisseling met diegenen die niet zelf met het milieurecht begaan zijn, vindt weinig plaats. Geluiden van buiten over functie en kwaliteit van het milieurecht dringen nauwelijks door. Dat lijkt mij een gemis. Deels is dat uiteraard niet te voorkomen. Het kenmerkende van de VMR is immers nu juist dat de vereniging een forum is voor diegenen die het milieurecht beoefenen of zich daar anderszins mee bezig houden. Toch lijkt het mij nodig om wat meer kennis te nemen van de opvattingen over het functioneren en de functies van (onderdelen van) dit rechtsgebied van mensen die geen specialist op het terrein van het milieurecht zijn. Daarbij kan het gaan om andere beroepsgroepen die aan een schoner milieu werken (ecologen, economen, bestuurskundigen etc.) of om mensen die een schoon milieu nu juist niet tot de hoofdmotivatie van hun handelen rekenen. Het functioneren van het milieurecht in de praktijk zou een belangrijk ijkpunt voor dergelijke ontmoetingen moeten zijn.

De publicatiereeks van de VMR bevat echter ook rapporten waarin het zwaartepunt meer op de rechtsontwikkeling ligt, en waarin vooral proactief wordt doorgedacht en ideeën voor de toekomst worden ontwikkeld. Als vroege voorbeelden hiervan noem ik de publicaties over ‘Het EEG-milieurecht’ (1984-2) of ‘Grensoverschrijdende rechtsbescherming’ (1985-2). Meer recente voorbeelden zijn de preadviezen ‘Naar aansprakelijkheid voor schade door klimaatverandering?’ (2012-1), of ‘Natuur(lijk) met recht beschermd: bouwstenen voor een effectieve en hanteerbare natuurbescherming’ (2010-2). Ook in de publicaties over deze thema’s wordt uiteraard ingegaan op het bestaande recht en worden de op dat moment geldende wetgeving en jurisprudentie geanalyseerd. Het zwaartepunt van soortgelijke publicaties ligt echter op de rechtsontwikkeling, op het nadenken over toekomstig recht. Hier uit zich een andere functie van de VMR. Uiteraard komen belangrijke, en waarschijnlijk de belangrijkste, impulsen voor de verdere ontwikkeling van het milieurecht voort uit het samenspel tussen politieke wensen (parlement en kabinet) en de ambtenaren op de ministeries. Daar wordt nagedacht over de wenselijke richting van de verdere ontwikkeling van het milieurecht en de concrete uitwerking daarvan. Toch lijkt mij de VMR ook in zoverre een belangrijke functie als initiator, klankbord, meedenker en kritische commentator te moeten vervullen. Dat onderscheidt haar van een commerciële of niet-commerciële groep die, al dan niet tegen betaling, een service voor bepaalde professionals ter beschikking wil stellen.

Uitdagingen in het komende decennium

Het lijkt de vereniging doorgaans in goede mate te lukken om een evenwicht te vinden in de verschillende functies die zij moet en wil vervullen. Toch mis ik één soort vraagstellingen die betrekking heeft op de toekomst van het milieurecht. Weinig wordt de vraag gesteld of het milieurecht nu eigenlijk de daarmee beoogde doelen heeft bereikt of kan bereiken. Is het milieu dankzij het milieurecht nu schoner geworden? In hoeverre heeft het natuurbeschermingsrecht geleid tot het stoppen van het verlies van biodiversiteit? Wat hebben wij nodig om de milieuproblemen in de toekomst het hoofd te bieden? Niet veel studiedagen hadden dergelijke vragen tot onderwerp.

In mijn Utrechtse oratie van 1999 constateerde ik dat veel milieuproblemen, mede dankzij het milieurecht, minder urgent zijn geworden. Voor twee vraagstukken echter waren toen geen goede oplossingen in zicht: de beperking van de broeikasgasemissies en de te hoge depositie van stikstof (Ch. W. Backes, *Duurzame groei?*, Tjeenk Willink, Deventer 2000). Helaas lijkt die constatering nog steeds in grote mate juist. Hoewel de stikstofemissies aanzienlijk zijn gedaald, zijn de deposities nog steeds te hoog. Inmiddels moet ook worden geconstateerd dat het niet gelukt is het verlies aan biodiversiteit te stoppen. De VMR bespreekt zowel het stikstofbeleid (2000), het natuurbeschermingsrecht (1988, 1993, 1994, 2001, 2004) als het klimaatrecht (2004, 2006, 2007, 2009, 2012). De discussies in de VMR op deze terreinen hebben echter vaak meer details tot onderwerp dan de vraag of het instrumentarium effectief genoeg is, en of niet met andere instrumenten de beleidsdoelen beter zouden kunnen worden bereikt. Daar gaat het echter uiteindelijk om. Het meer fundamenteel, vaak ook interdisciplinair, ter discussie stellen van de rol en feitelijke werking van milieurechtelijke instrumenten voor bepaalde beleidsdoeleinden, zou mijns inziens nodig zijn. Hoewel dat praktisch niet makkelijk uitvoerbaar is, zou daarbij een vergelijking met het recht en beleid in andere (met name Europese) landen heel verrijkend kunnen zijn.

De VMR: duurzaam en toekomstbestendig!

Veel is in de VMR veranderd sinds haar oprichting in 1982. Het is in indrukwekkende mate gelukt om de werkwijze steeds weer te vernieuwen en aan te passen aan zich veranderende omstandigheden, vooral ook aan een drastische afname van de financiering door de rijksoverheid. De VMR is, vooral door de creativiteit van het bestuur, een duurzame organisatie. Ook in de toekomst zal nog lange tijd behoefte aan een dergelijk platform zijn. Ik zie de VMR niet snel fuseren met de Vereniging voor Bouwrecht. De mogelijke komst van de Omgevingswet maakt dit niet nood-

zakelijk. Hoewel het milieurecht zelf wellicht al enige tijd in een midlifecrisis verkeert, kan dat van de VMR niet worden gezegd. De vereniging is springlevend en toekomstbestendig. Proficiat!

‘Vernuftelingen’ gezocht!

*Kees Bastmeijer**

De VMR kijkt terug om vooruit te zien en daar houd ik van. Wanneer ik dit doe laat ik mij graag inspireren door mensen als Jac. P. Thijssse, Pieter G. van Tienhoven of Eli Heimans. In 1934 schreef Thijssse over het proces van inpoldering van land, het ‘normaliseren van beken’ (een term die hij bekritiseerde!) en andere werken, waarbij hij de volgende vraag stelde: ‘Mag Nederland miljoenen guldens ten koste leggen aan werkzaamheden, die het kostelijke natuurschoon vernietigen, die ons land in dat opzicht voor altijd verarmen?’ Zoals bekend verzette hij zich op vele manieren tegen laatstbedoelde verarming maar hij had daarbij een positieve instelling: ‘Veel ingenieurs willen graag hun best doen om ons te helpen en een uitkomst te zoeken; waarom heten zij anders ook “vernuftelingen”?’ aldus Thijssse. (pp.212).

De praktijk sindsdien heeft helaas geleerd dat een groot deel van de vernuftigheid toch vooral is ingezet om de menselijke ambitie betreffende de aanleg van wegen, dijken, woonwijken, en bedrijventerreinen invulling te geven. Maar, positief beschouwd, hebben we daar wel veel milieurecht en dus ook het bestaan van de Vereniging voor Milieurecht aan te danken: op internationaal, Europees en nationaal niveau is vooral de laatste dertig tot veertig jaar een flinke hoeveelheid recht ontwikkeld om aan de heersende houding van de mens grenzen te stellen. Echt helpen doet al dat recht echter niet. Zeker, er zijn successen te melden, maar de vele monitoringsrapporten maken duidelijk dat op alle ‘governance niveaus’ een groot deel van de beschermingsdoelstellingen niet worden gehaald. Vermoedelijk zijn hiervoor meerdere oorzaken aan te geven, waarvan ik er slechts enkele heel kort kan aanstippen:

Passief toetsende karakter leidt tot ‘Damage Control’

Hoewel in het internationale en Europese natuurbeschermingsrecht een sterke nadruk wordt gelegd op het bereiken van bepaalde doelen, kenmerkt het Nederlandse natuurbeschermingsrecht zich vooral door ‘passief toetsend instrumentarium’: met vergunning- en ontheffingssystemen worden menselijke activiteiten getoetst waar-

* Prof. mr. C.J. Bastmeijer, hoogleraar natuurbeschermings- en waterrecht aan de Universiteit van Tilburg.

bij geprobeerd wordt de schade aan natuur zo beperkt mogelijk te houden. De druk om activiteiten doorgang te laten vinden is echter groot en de cumulatie van de resterende nadelige gevolgen maken daadwerkelijk herstel van natuurwaarden moeilijk.

Het ontbreken van een nut & noodzaak-toets voor economische activiteiten

Er bestaat een grote neiging om bestaande activiteiten heilig te verklaren. Zo is de afgelopen jaren bij de implementatie van het Natura 2000-regime alles in het werk gesteld om het ‘bestaand gebruik’ en ‘normale groei’ niet te willen belasten (denk aan de rol die aan beheerplannen is toegekend en artikel 19kd Nb-wet 1998). Over nut & noodzaak wordt daarbij zelden gesproken en dat is ook het geval bij nieuwe activiteiten. Een plicht tot het aantonen van nut & noodzaak heeft wel een wettelijke verankering gekregen wanneer de gevolgen voor Natura 2000-gebieden, de EHS, of bepaalde beschermde soorten boven een bepaald niveau komen. Maar in de praktijk wordt die toets vaak omzeild door uit te leggen dat dit niveau niet wordt overschreden. Er blijft dan een belangenafweging over, maar de wijze waarop het bestuur daaraan invulling geeft wordt door de ABRvS marginaal getoetst (en zonder dat een verband wordt gelegd met de achterliggende doelstellingen van de wetgeving), resulterend in de vele bekende ‘kennelijk niet onredelijk’-uitspraken.

Meer recent: Inperking van de bescherming tot het ‘bedreigde’

De afgelopen dertig tot veertig jaar is meer accent gelegd op de intrinsieke waarde van natuur (dus ook van algemene natuur), maar meer recent is er weer een sterke neiging de rol van het recht in te perken tot die natuurcomponenten die nuttig of bedreigd zijn. Vooral in het soortenbeschermingsrecht is het afgelopen decennium steeds sterker het onderscheid gemaakt tussen strikte beschermde soorten en andere beschermde soorten. Deze andere beschermde soorten werden materieel beschouwd steeds meer als ‘niet beschermd’ behandeld, met name door het ontheffingenbeleid en de vrijstellingenregelgeving. Bij het gebiedenbeschermingsrecht zien we een zelfde beweging (schrappen artikel 16, derde lid, Nb-wet 1998, voorstel tot schrappen beschermde natuurmonumenten en van bescherming van brede natuurwaarden in Natura 2000-gebieden). Een dergelijke beperkte bescherming miskent de ecologische samenhang en verhoogt de kwetsbaarheid.

Zeer beperkt capaciteit voor toezicht en handhaving

Daar waar het natuurbeschermingsrecht in theorie wel kracht heeft, wordt deze kracht deels weer gereduceerd door het ontbreken van een adequaat toezicht- en

handhavingssysteem. Het natuurbeschermingsrecht is daarmee een ‘piep-afhankelijk’-systeem, waarbij bovendien de gewone burger vaak niet tot in de rechtszaal mag piepen vanwege de beperkte uitleg van het belanghebbendenbegrip.

Wanneer je dergelijke en andere ontwikkelingen (bijvoorbeeld t.a.v. de omgang met het eigendomsrecht) tot je door laat dringen, dan klopt het dat de balans tussen economie en natuur nog niet gevonden is. Niet alleen omdat bedrijven nog last hebben van natuurwetgeving, maar vooral omdat natuur nog steeds op de tweede rang staat. Economische ontwikkeling wordt aan alle kanten actief gestimuleerd met startsubsidies en exportregelingen, waar dat bij natuurontwikkeling relatief maar zeer beperkt het geval is. Bestaand gebruik door de mens is heilig, terwijl de grutto en tureluur die ieder jaar op het zelfde weidegebied terugkeren voortdurend plaats moet maken als er (nog) uitwijkmogelijkheden zijn. Onteigening voor een woonwijk of een weg staat zelden ter discussie, terwijl een polder in Zeeland voor de natuur al te veel is. Nut en noodzaak van robuuste verbindingen moeten vele malen worden aangetoond, waar dat bij het overgrote deel van de (deels ook gesubsidieerde) economische activiteiten in het geheel niet nodig is. En toezicht op de naleving van natuurwetgeving is zo enorm zwak vergeleken bij het toezicht op mededinging, de inzet van personeel zonder werkvergunning, etc.

Conclusie

Het is dus de hoogste tijd om vanuit Thijsses positieve houding op zoek te gaan naar verbeteringen. Ten dele zullen die van buiten het recht moeten komen en laten we daarbij maar aansluiten bij de professionele achtergronden van Thijsses, Heimans (onderwijzers) en Van Tienhoven (assuradeur): geef (via onderwijs en opvoeding) kinderen de kans om de natuur te ervaren om zo de grondhouding mens-natuur op termijn te vergroenen en laat het bedrijfsleven een grotere rol vervullen in de bescherming en financiering van natuur. Niet alleen ‘leuke projecten’, maar fundamenteel vergroenen in de gehele keten en meebetalen aan biodiversiteitsdoelen, onder meer als wederdienst voor de zolang door de natuur geleverde diensten. Ten dele zal het recht echter ook een belangrijke rol moeten blijven spelen: bepaalde harde grenzen aan menselijk handelen om niet door de bodem te zakken blijven nodig (ook bij gering draagvlak!) en het zou mooi zijn wanneer onder meer de bovenstaande zwakke punten van het natuurbeschermingsrecht nadere aandacht kunnen krijgen. Voor dit alles zijn veel ‘vernuftelingen’ nodig en daar ligt de relatie met de VMR: door de diverse achtergronden en netwerken van de leden kan deze vereniging bij uitstek een denktankfunctie vervullen om deze en/of andere ‘stelselvraagstukken’, ook op andere deelterreinen dan het natuurbeschermingsrecht, te bespreken en concreter uit te werken. Dit is des te belangrijker nu deze denktankfunctie

bij de rijksoverheid al vele jaren sterk wordt verkleind. Wie weet worden we in de toekomst dan wel omgedoopt tot de ‘Vereniging van Milieurechtvernuftelingen’!

Haalt de VMR 2032?

*Gustaaf Biezeveld**

Inleiding

De oprichting van een Vereniging voor Milieurecht in 1982 voorzag in een grote behoefte van juristen en andere geïnteresseerden aan informatie en kunnen meedenken over het zich destijds snel ontwikkelende milieurecht. Veel juristen uit verschillende hoek (zoals bedrijven, milieuorganisaties, universiteiten, advocatuur, rechterlijke macht, overheden) zijn met elkaar in gesprek gebracht over wetgeving, beleid, uitvoering, handhaving en aansprakelijkheid. De vele boekjes in de mooie VMR-reeks getuigen hiervan. Nu de VMR dertig jaar bestaat, is het niet alleen een goed moment om terug te kijken op de resultaten. Er is ook reden tot vooruitkijken. Een aantal ontwikkelingen maakt de toekomst van het milieurecht immers onzeker. Ik denk vooral aan de opheffing van het Ministerie van VROM in 2010, de vanzelfsprekendheid waarmee ook milieujuristen lijken te accepteren dat het milieurecht opgaat in het ‘omgevingsrecht’, en de afnemende ruimte voor onderwijs in het milieurecht aan veel universiteiten. Hoe waarschijnlijk is het dat de Vereniging voor Milieurecht er over twintig jaar nog zal zijn? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, wil ik de specifieke functies van het milieurecht verkennen in het licht van de aard en schaal van oude en nieuwe milieuproblemen.

Waarom is het milieurecht opgekomen?

Het milieurecht was oorspronkelijk vooral hinderrecht, gericht op verbetering van de woonomstandigheden nabij sterk vervuilde stadsgrachten en stinkende of lawaaiërende bedrijven. In het begin van de vorige eeuw werd vooral met behulp van de Woningwet 1901 en de Hinderwet (met de inrichting als enig object van regulering) een ontwikkeling ingezet die moest leiden tot een structurele verbetering en bescherming van de woonomgeving. Met de Wet op de ruimtelijke ordening, ingevoerd halverwege de jaren zestig, werd het instrumentarium uitgebreid. In diezelfde periode kwam er ook wetgeving ter bescherming van de natuur en de kwaliteit van water en lucht. Dit stelsel van wetten kan worden aangemerkt als ‘omgevingsrecht avant la lettre’, voor zover het primaire oogmerk ervan was de kwaliteit

* Prof. mr. G.A. Biezeveld, tot maart 2012 coördinerend milieuofficier van justitie bij het Functioneel Parket (OM) en bijzonder hoogleraar milieurecht aan de RU Groningen. Van 1986 tot 2001 bestuurslid van de VMR.

van de lokale en regionale leefomgeving te verbeteren, in het belang van vooral gezondheid en welzijn. Hiermee zijn goede resultaten geboekt: de nadelige gevolgen van lokale en regionale bronnen van milieubelasting voor de gezondheid en het welzijn van de mens werden sterk beperkt. Dit omgevingsrecht kon echter niet voorkomen dat natuur en landschap en de hiermee verbonden biodiversiteit steeds verder achteruit zijn gegaan door vooral verstedelijking, nieuwe infrastructuur en bedrijfsterreinen, veranderingen in de landbouw, en de hiermee gepaard gaande versnippering, verdroging, verzuring en vermesting. De wijze waarop de diverse overheden het ruimtelijk instrumentarium hebben ingezet voor de economische en sociale ontwikkeling, heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld, al was dit zeker niet de enige factor.

Accentverschuiving in het milieurecht

Min of meer parallel aan de afname van de gezondheids- en welzijnsrisico's op lokale en regionale schaal, zijn na de jaren zeventig van de vorige eeuw andersoortige en veel grootschaliger milieuproblemen met niet of zeer moeilijk omkeerbare effecten naar voren gekomen. Klimaatverandering, uitputting van visbestanden, uitsterven van talloze dier- en plantensoorten, snelle achteruitgang van zowel niet-vernieuwbare als vernieuwbare natuurlijke hulpbronnen en verlies van andersoortige ecosysteemdiensten¹ duiden op ernstige ontregeling van ecologische processen en functies. Met alle risico's van dien voor de economische en sociale ontwikkeling in ons land en elders in de wereld.

Deze verschuiving in de milieuproblematiek roept nieuwe juridische vraagstukken op (bijv. aansprakelijkheid, rechtvaardige en billijke verdeling van schaarse ecosysteemdiensten), en vraagt om herijking en aanvulling van het wettelijk instrumentarium, op nationaal, Europees en internationaal niveau.² De in toenemende mate onderkende samenhang tussen ontregeling van ecologische processen en economische activiteiten – veroorzakers en 'slachtoffers' – brengt bovendien mee dat het milieurecht steeds meer functioneert als *economisch orderingsrecht*; dit betekent overigens niet dat de functie als *beschermingsrecht* kan worden gemist. Voor instandhouding en beheer van zowel ecosysteemdiensten als ecosystemen die deze voortbrengen, dienen beide functies in samenhang te worden ingezet. Alleen dank-

1 De ecosystemen hebben talloze functies voor de mens, van het voedsel dat de landbouw produceert tot het zuiveren van lucht en water en het reguleren van het klimaat. Dergelijke maatschappelijke baten die mensen uit ecosystemen halen worden ecosysteemdiensten genoemd, zie: Rapport *Wat natuur de mens biedt*, PBL, maart 2010.

2 G.A. Biezeveld, 'Onze ecologische voetafdruk en het milieurecht', *Milieus en Recht* 2009/6, p. 350-357.

zij die beide functies kan het milieurecht zijn specifieke rol vervullen naast andere vormen van economisch recht en ruimtelijk recht.

Is omgevingsrecht het juiste antwoord op nieuwe milieuproblemen?

Een oriëntatie op gebieden en activiteiten en projecten met effecten op regionale en lokale schaal, die leidend is voor het huidige denken over (de ontwikkeling van) het omgevingsrecht, kan naar mijn overtuiging op z'n best bijdragen aan de *aanpassing* aan 'nieuwe' milieuproblemen. Een wezenlijk verschil met de 'oude' milieuproblemen is immers dat vanuit het perspectief van de lokale en regionale leefomgeving de onmiddellijke gevolgen van ontregeling van ecologische processen en functies niet al te groot zijn. De mogelijkheden van decentrale overheden er wat tegen te ondernemen met 'omgevingsrechtelijke' instrumenten zijn evenmin groot.

In het licht hiervan dringt zich de vraag op of de beoogde ontwikkeling van het omgevingsrecht wel zo logisch, dringend gewenst en dus verstandig is. Zeker, het stelsel van milieu-, ruimtelijke en bouwregelgeving bevat onvolkomenheden wanneer het gaat om besluitvorming over (gebruik, inrichting of beheer van) gebieden en (nieuwe) activiteiten en projecten met effecten op regionale en lokale schaal. Maar moeten die onvolkomenheden ertoe leiden dat het gehele stelsel overhoop wordt gehaald, met alle gevolgen voor andere elementen van de betrokken rechtsgebieden en hun 'doorgroei'-mogelijkheden? Met dit laatste heb ik vooral het oog op noodzakelijke vernieuwingen van het milieurecht in verband met de verschuivingen in de milieuproblematiek en de specifieke eisen die het milieurecht stelt aan condities voor uitvoering en handhaving. De complicaties die de Wabo veroorzaakt voor de vorming van regionale uitvoeringsdiensten, zijn een teken aan de wand. Het concept 'omgevingsrecht' ontnemt het zicht op wezenlijke verschillen tussen milieuhandhaving en handhaving van ruimtelijke of bouwregelgeving en op wat specifiek voor milieuhandhaving nodig is.³

Conclusie

De VMR is bij uitstek in de positie om in het maatschappelijke en politieke debat over de wenselijkheid van het opgaan van het milieurecht in het omgevingsrecht op te komen voor de instandhouding en verdere ontwikkeling van het milieurecht als zelfstandig en onmisbaar rechtsgebied. Niet als doel op zich, maar als noodzakelijk middel om passende antwoorden te kunnen bieden op de nieuwe milieuproblemen

3 Zie G.A. Biezeveld & M.C. Stoové, 'Naar een Nederlandse Omgevingsautoriteit. Een pleidooi voor onafhankelijk milieutoezicht', *Tijdschrift voor Toezicht* 2011/3, p. 9-33.

met potentieel grote gevolgen voor de economische en sociale ontwikkeling van ons land.

Hoe overtuigender de VMR hierin is, hoe groter de kans dat zij in 2032 haar vijftig-jarig bestaan zal vieren.

The sky is the limit...

*Yvette Bijkerk**

Allereerst: felicitaties aan het bestuur en aan alle leden voor het bereiken van deze heugelijke mijlpaal. Een aantal jaren mocht ik deel uit maken van het bestuur en ik kan me herinneren dat de discussies bij het plannen van de jaarkalender altijd weer gingen over het grote aantal onderwerpen dat we zouden kunnen inplannen en het relatief beperkte aantal ervan waar we ruimte voor hadden. Er was zelden moeite om interessante onderwerpen of sprekers te vinden, wat ook getuigt van het enthousiasme van de leden. Maar ja, sinds de ontwikkeling van het milieurecht vanaf de 70er jaren een vlucht heeft genomen zijn er dan ook heel veel aanvullingen, wijzigingen en herzieningen van wet- en regelgeving geweest. De brede achterban van de vereniging, die leden heeft in de hoek van de wetenschap, de advocatuur en uit de praktijk, zorgt er voor dat er ook bij ledenvergaderingen levendige discussies zijn waarbij alle invalshoeken van een onderwerp worden belicht.

Nadenkend over mijn bijdrage aan deze bundel ter gelegenheid van het jubileum kwamen al die herinneringen weer tot leven. Voor deze feestelijke jubileumbundel bevind ik me in het gezelschap van veel hoogleraren en advocaten en wil ik mijn bijdrage graag wat meer richten op de consequenties van al die wijzigingen voor de praktijk. Welke wijzigingen, ontwikkelingen van de afgelopen jaren en verwachte ontwikkelingen voor de (nabije?) toekomst zijn voor de praktijk nu dermate intensief (geweest) dat ze een nadere overdenking waard zijn?

Natuurlijk zijn de vele wijzigingen in de wet- en regelgeving ingrijpend geweest. Van heel individuele besluitvorming op basis van algemeen geformuleerde vragen voor de Hinderwetvergunning ging de ontwikkeling van vergunningverlening en toezicht & handhaving naar steeds verdere professionalisering waarvan het einde nog niet in zicht is. Professionalisering, maar misschien wel beter gezegd: specialisering. De ambtenaar, maar ook de aanvrager, werd steeds deskundiger. Er werden adviesbureaus opgericht: milieu werd een 'echte bedrijfstak'. Met die toename van kennis op het menselijk vlak nam echter ook de groei van het papierwerk toe... Indertijd was er de nog redelijk eenvoudige 'hinder' procedure, maar inmiddels zijn de vergunningen vrijwel zonder uitzondering zeer complexe dossiers. De voor het milieu minder belastende bedrijfstakken moeten tegenwoordig aan algemene regels

* Mw. mr. Y.G.C.M. Bijkerk, senior beleidsmedewerker bij DCMR Milieudienst Rijnmond. Van 1999 tot 2009 bestuurslid van de VMR.

voldoen, maar de inrichtingen die nog wel een vergunningplicht kennen zijn daarvoor ook vrijwel zonder uitzondering ‘complexe’ inrichtingen die voor dito dossiers zorgen wanneer er vergund of gehandhaafd moet worden. Aanvragen met vele bijlagen en besluiten volgens protocollen en strategieën. Sommigen zo ingewikkeld dat zowel de opsteller als de beoordelaar ‘specialisten’ in de hand moet nemen om een advies of rapport te beoordelen.

Waar voorheen de nadruk lag op kennis van de individuele medewerker komt steeds meer de nadruk te liggen op de kwaliteit van de organisatie als geheel. Organisaties (als gemeenten, milieudiensten en RUD’s) die in deze tijd ook steeds bedrijfsmatiger moeten opereren. Kortom: de golfbeweging in de tijd ging van algemeen naar specialistisch en weer terug naar algemeen. En van decentraal naar centraal terug naar decentraal.

Maar ondanks al die veranderingen is dat volgens mij niet wat de meeste impact heeft gehad op medewerkers en bedrijven.....de grootste verandering van de laatste 25 jaar – en naar verwachting de grootste verandering voor de komende jaren – is volgens mijde steeds verder gaande digitalisering.

Van één enkel A4-tje voor een eenvoudige Hinderwetaanvraag zijn we via een vergunningaanvraag in 5-voud – bestaande uit 30 verhuisdozen die soms met de vrachtwagen afgeleverd werden – naar de volledige digitale indiening en behandeling van aanvragen sinds de komst van de OLO. Met de komst van de Wabo is de digitale indiening (en afdoening) van vergunningaanvragen mogelijk gemaakt.

Van huis (of bedrijf uit) een webformulier invullen, via internet naar een server ‘in the cloud’, automatische ontvangstmelding en automatisch doorsturen aan het bevoegd gezag. Daar wordt de aanvraag automatisch als ingekomen geregistreerd. Een (nu nog!) mens stuurt de aanvraag digitaal door naar verschillende adviseurs en naar de behandelend ambtenaar, die op hun beurt de aanvraag digitaal beoordelen en de vergunning opstellen waarna via de regisseur en het OLO de aanvrager een digitaal besluit krijgt toegezonden. Uiteraard kunnen belanghebbenden via internet het besluit inzien en digitaal bezwaar maken....

En niet alleen bij vergunningverlening gaat dat zo. Ook bij toezicht en handhaving wordt steeds meer met digitale hulpmiddelen gewerkt. I-pads, digitale checklisten, controles waarbij een second opinion van een collega gevraagd wordt via Skype en de bevindingen die worden geregistreerd in InspectieView en GIR om informatie met andere handhavers te delen.

De post – zo die al op papier binnenkomt! – wordt ook niet meer ‘op papier’ bewaard, maar wordt ingescand om dan digitaal te worden afgedaan en gearchiveerd. Visioenen van Star Wars-achtige scènes doemen op....Over 10 jaar zitten we misschien wel allemaal thuis te werken, maar met een speciale bril op waardoor het lijkt alsof we met elkaar vergaderen in dezelfde ruimte....Via holografische beelden

krijgen we bezoek en kunnen we op bezoek bij bedrijven, inspecties via Virtual reality? The sky IS the limit...met zijn allen 'in the cloud'?

Tsja, voor het milieu misschien wel beter...minder vervoersbewegingen, minder files, minder uitstoot van schadelijke stoffen?

En de VMR? Hoe moet het daar dan mee? Ook de VMR heeft de overstap gemaakt naar een meer digitale aanpak van zaken. Een website, nieuwsbrieven via de mail, digitaal inschrijven voor bijeenkomsten, ze biedt een digitaal discussie platform en uiteraard een jurisprudentie databank.

Aan de andere kant zijn juristen toch een beroepsgroep met een ouderwetse 'hang naar papier...', lekker bijschrijven in de kantlijn voelt toch anders op 'echt' papier. Met veel plezier lever ik dan ook een bijdrage aan dit jubileumboek....wie weet... misschien wel voor het laatst een echt boek????

Waterlessen

*Herman Havekes**

De ontwikkelingen in het milieurecht kunnen niet los gezien worden van de ontwikkelingen in het waterrecht. Als we de vroegere Hinderwet buiten beschouwing laten, vormt dat toch de bron van ons milieurecht. Na mislukte pogingen eind 19^e en begin 20^e eeuw trad de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) eind 1970 als eerste sectorale milieuwet in werking, dus nog ruim vóór de oprichting van de VMR. De komst van de Wvo was ook hard nodig, want de toestand van het oppervlaktewater was toen ronduit dramatisch. Veel wateren, zoals de Zaan, de Veenkoloniale kanalen en de Eem, waren zuurstofloze, open riolen. Vóór 1970 werd door het ontbreken van milieurecht soms het civiele recht te hulp geroepen. Wie kent niet de bekende Voorste Stroom-arresten en het IJsselmeer-arrest? Het is overigens niet zo dat vóór 1970 helemaal niets gebeurde. Zo werden in vergunningen van Rijkswaterstaat, provincies, waterschappen en gemeenten soms al lozingsvoorschriften opgenomen. Ook met de aanleg van rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's) was door een tiental waterschappen en enkele gemeenten sinds de jaren vijftig reeds begonnen. Dit alles had echter als groot bezwaar dat een landelijke aanpak ontbrak. Terecht heeft de wetgever met de Wvo aan deze verbrokkelde situatie een einde gemaakt.¹

Als belangrijkste instrumenten kende de Wvo een vergunning- en een heffingsstelsel. Het vergunningstelsel gold aanvankelijk alleen voor rechtstreekse lozingen in oppervlaktewater, maar vanaf midden jaren tachtig ook voor de meest schadelijke indirecte lozingen op de riolering. Dit stelsel kende in zekere zin een 'opwarmfase'. Het instellen van beroep had aanvankelijk schorsende werking, waardoor de kostbare saneringsverplichtingen enkele jaren vooruit konden worden geschoven. Voor het zg. bij voorbaat uitvoerbaar verklaren stelde de Kroon, in die beginjaren nog de administratieve rechter, zware eisen. Er werd door bedrijven dan ook vrijwel steevast beroep ingesteld tegen de lozingsvergunning. Daardoor is – elk nadeel heeft zijn voordeel – de Wvo bron geweest van veel jurisprudentie, die voor het brede milieurecht van betekenis is geweest. Het heffingsstelsel zou op zijn beurt later tot het bekende Windmill-arrest leiden. Dat stelsel sloot goed aan bij het internatio-

* Mr. H.J.M. Havekes, strategisch adviseur bestuur en directie Unie van Waterschappen. Van 1992 tot 2001 bestuurslid van de VMR.

1. Zie voor een uitvoerig historisch overzicht A.P. van den Berge, K. Groen, H.J.M. Havekes, M.A. Hofstra en J.H.A. Teulings (red.), *Bestrijding van de watervervuiling. Vijfentwintig jaar WVO*, Den Haag: Ministerie van Verkeer van Waterstaat en de Unie van Waterschappen 1995.

naal aanvaarde beginsel ‘de vervuiler betaalt’. Ook bij deze eerste milieuheffing in ons land was sprake van een zekere aanloopfase. Erkende fiscalisten als Hofstra en Simons braken regelmatig de staf over de in hun ogen gebrekkige fiscale vormgeving van de heffing en de belastingrechter vernietigde meer dan eens onderdelen daarvan (zoals de befaamde correctieregelingen). De heffing kwam gelukkig snel in rustiger vaarwater. De thans in de Waterschapswet geregelde zuiveringsheffing levert de waterschappen momenteel per jaar ruim € 1,2 miljard op, waarmee zij hun 350 rwzi’s kunnen bekostigen. De in de Waterwet geregelde verontreinigingsheffing (voor rechtstreekse lozingen) levert het rijk zo’n € 20 miljoen en de waterschappen zo’n € 10 miljoen per jaar op. De beoogde financieringsfunctie van de heffing komt aldus nog steeds uitstekend uit de verf, het bewezen regulerende effect is een welkom neveneffect.

De bestuurlijke organisatie die de Wvo voor het waterkwaliteitsbeheer introduceerde, was minstens zo belangrijk. De wetgever koos in eerste instantie voor de provincie, die de taak echter kon delegeren aan waterschappen. Dit laatste vond op grote schaal plaats. Alleen Groningen, Friesland en Utrecht voerden deze taak tot in de jaren negentig zélf uit. Sommige provincies schaalden bestaande waterschappen op of richtten speciale zuiveringsschappen op, waterschappen die uitsluitend met het waterkwaliteitsbeheer werden belast. Deze bestuurlijke keuze ondervond zeker in het begin nogal eens kritiek. Werd gekozen voor integraal waterbeheer óf voor integraal milieubeheer? En dus voor waterschap óf provincie? Dit leidde onder meer tot een scherpe gedachtewisseling tussen Bosma (provincie Zuid-Holland) en Van den Berge (UvW). De in opdracht van de VMR door Piet Gilhuis en Jan Jaap de Graeff geschreven pre-adviezen ‘Waterbeheer en Milieubeheer’ (1986) vervulden door hun genuanceerde karakter een bemiddelende rol. Dit neemt niet weg dat de positie van de waterbeheerder bij de verdere uitbouw van het milieurecht een bekend discussiepunt is gebleven. Van begin jaren tachtig tot vandaag: eigenlijk is het zo oud als de VMR! Voor de verdere ontwikkeling van de waterschappen –in 1970 waren er nog bijna 800 en nu 25 – is de komst van de Wvo en de nieuwe waterkwaliteitstaak in ieder geval van onschatbare betekenis geweest.²

Achteraf, de Wvo is inmiddels eind 2009 opgegaan in de Waterwet, kunnen we constateren dat de Wvo uiterst effectief is gebleken. In één generatie zijn de puntlozingen gesaneerd en is de kwaliteit van het oppervlaktewater aanmerkelijk verbeterd. Het grootste hedendaagse probleem, dat van de diffuse bronnen, liet zich

2 Zie uitvoerig hierover H.J.M. Havekes, *Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging. De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar* (diss.), Den Haag: Sdu 2009, p. 57-82.

ondanks een ruime uitleg van het begrip ‘lozing’ door het Europese Hof van Justitie eenvoudigweg niet met het Wvo-instrumentarium aanpakken. Daarvoor is ander brongericht rijksbeleid nodig. Niet ten onrechte wordt onze eerste milieuwet door vriend en vijand (eigenlijk zijn die laatste er niet) als meest succesvolle milieuwet beschouwd, of het nu gaat om de beheerders, het bedrijfsleven of de milieubeweging.³ Dit laatste is ook vooral te danken aan de bewuste keuze voor krachtige beheerders, die over een ruim instrumentarium beschikken (vergunning, algemene regels, heffing, handhaving, beheer rwzi’s e.d.).

Dit laatste brengt ons bij de actualiteit. Zoals gezegd bestaat de Wvo niet meer en is deze geïntegreerd in de Waterwet. Voor die integratie was alleen al vanwege de intrinsieke samenhang tussen het achttal in de Waterwet opgegaane wetten veel te zeggen. Momenteel ziet het er vanwege de door de – inmiddels demissionaire – regering beoogde Omgevingswet naar uit dat de pas eind 2009 in werking getreden Waterwet al weer zijn langste tijd gehad heeft. Die ontwikkeling stemt mij niet onverdeeld positief. Zo is de samenhang tussen de wetten die in de Omgevingswet zouden moeten opgaan veel minder sterk en ben ik er nog niet helemaal gerust op dat de bevoegdheden van de waterbeheerder in tact blijven. Als de Omgevingswet tot gevolg heeft dat de waterbeheerder, niet alleen bij de waterkwaliteit, maar ook bij het waterkerings- en waterkwantiteitsbeheer (verdroging) de vergunning- en de handhavingsbevoegdheid zou verliezen, zou dat een ernstige stap terug zijn. De lessen van de Wvo leren dat dit onverstandig zou zijn. Je moet gewoon de instrumenten daar leggen waar de verantwoordelijkheid ligt! Dat biedt de meeste kans op succes.

Tot slot nog graag een woord aan de jubilerende VMR, waarvan ik een aantal jaren met veel genoegen bestuurslid mocht zijn. De VMR heeft de afgelopen dertig jaar regelmatig aandacht besteed aan de turbulente ontwikkelingen in het waterrecht. Ik noemde de pre-adviezen van Gilhuis en De Graeff al. Daarnaast verschenen waardevolle publicaties over het grondwaterbeheer, kostenverhaal bij (water) bodemsanering, de ontwikkelingen in (inter)nationale waterregelgeving en -beleid en de nieuwe Waterwet. Graag wens ik de VMR nog een heel lang bestaan toe en spreek ik de hoop uit dat de VMR ook in de toekomst activiteiten onderneemt op het terrein van het, voor ons land zo existentiële, waterbeheer. Dat waterbeheer en het waterrecht zal zich immers blijven ontwikkelen en van die ontwikkelingen valt te leren.

3 Zie Geert B. Vinke, *Over de WVO gesproken*, Zoetermeer: Pincio Uitgeverij 2009.

De rol van de advocaat bij een duurzame ontwikkeling

*Michael Klijnstra**

De titel van mijn bijdrage zal voor de ‘die-hards’ onder ons misschien enige herkenning vormen. Het 30-jarig jubileum van de VMR – waarmee ik haar bij deze van harte feliciteer – blijkt voor mij eigenlijk een 20-jarig jubileum te zijn. Althans, zo ongeveer. Toen ik mij namelijk afvroeg hoe lang mijn VMR-verleden teruggaat, blijkt dat de oudste VMR-uitgave die ik bezit – in het herkenbare roze(!) – publicatie 1992-3 te zijn, getiteld ‘De rol van het recht bij een duurzame ontwikkeling’.

Deze publicatie is verschenen naar aanleiding van het 10-jarig jubileum van de VMR en in die publicatie prijken bijdragen van bekende namen van toen en nu. Mijn oog viel onder meer op de door de toenmalige voorzitter van de vereniging, Drupsteen, tijdens de vergadering uitgesproken opening, waarin hij opmerkt dat de VMR altijd heeft getracht om aan de grenzen van het milieurecht te opereren. Die zin spreekt mij aan en zal ik hierna als een soort tweede rode draad gebruiken. Voorop staat immers het verzoek van de VMR om vanuit de advocatuur terug te blikken op het verleden van het milieurecht en de rol van de VMR daarbij te betrekken.

De zojuist aangehaalde zin van Drupsteen is voor een advocaat zeer herkenbaar, omdat van een advocaat in zeker opzicht mag worden verwacht in het belang van de cliënt de grenzen van het recht op te zoeken. Daarbij zal spanning kunnen ontstaan tussen de commerciële belangen van de cliënt enerzijds en de milieubelangen anderzijds. Zo is mijn indruk dat je in bijvoorbeeld de afvalbranche vaak op de grens balanceerde tussen wat toelaatbaar was en wat niet. Let wel, ik doel hier niet op foute zaken, maar het kon nu eenmaal voorkomen dat het toepassen van bepaalde reststoffen in de bodem aanvankelijk nog als nuttige toepassing leek te kunnen worden gezien, maar uiteindelijk toch een illegale storting van afval bleek in te houden. Onduidelijkheid over het wettelijk kader leidde er dus toe dat iets wat juridisch gezien een verdedigbaar standpunt leek te zijn, uiteindelijk in strijd met de wet bleek te zijn.

Dat nu is naar mijn gevoel wel veranderd. De enorme toename van regelgeving, de ontwikkeling van jurisprudentie en literatuur – anders gezegd de bloei van het milieurecht – heeft er mijns inziens wel toe geleid dat zo ongeveer alle activiteiten die

* Mr. dr. M. Klijnstra, advocaat bij Lexence advocaten en notarissen.

mogelijk nadelig effecten op het milieu kunnen hebben, zijn gereguleerd. Zo kan deze toename van regelgeving en de verbrokkeldheid daarvan ook positief worden ingezien. Een negatief aspect daarvan is natuurlijk dat het voor de betrokkenen, zowel de bedrijven als de belanghebbenden, nagenoeg ondoenlijk is geworden om al deze regelgeving te begrijpen.

De toename van de milieuregelgeving heeft echter ook tot een zekere onbuigzaamheid geleid. Zo heb ik recent nog meegemaakt dat de vervanging van een deel van een installatie, die in technisch opzicht alleen maar gunstige milieueffecten had (minder emissies) dreigde te worden geblokkeerd door het feit dat na de gedeeltelijke vervanging in juridisch opzicht sprake zou zijn van een compleet nieuwe installatie, waarvoor dan zeer scherpe emissienormen zouden gaan gelden. Normen die voor de betreffende inrichting onhaalbaar waren. Het heeft moeite gekost om in dit specifieke geval een oplossing te vinden binnen de wettelijke regels zelf, maar het bracht mij wel op de gedachte – nu elke millimeter van een inrichting is gereguleerd – of niet elke wettelijke regeling een hardheidsclausule moet bevatten, zodat in gevallen waarin in redelijkheid de milieubelangen niet in het geding zijn, activiteiten of veranderingen kunnen worden doorgevoerd. Of misschien nog anders gezegd, als de toepassing van BBT in algemene zin kan leiden tot aanscherping van normen, waarom kan dat dan niet evenzeer in omgekeerde zin?

Het staat als een paal boven water dat de VMR aan de hiervoor beschreven bloei van het milieurecht heeft bijgedragen, in positieve zin. En dat de VMR ook nu bijdraagt aan de verdere ontwikkeling – welke kant deze ook opgaat – blijkt uit deze en de andere bijdragen in dit jubileumnummer. Voor de advocaat heeft dit alles er mede toe geleid dat ook hij of zij tot bloei heeft kunnen komen.

We mogen ons dus gelukkig prijzen met de VMR. Zij speelt een grote rol bij het vanuit alle geledingen kritisch beoordelen van nieuwe richtlijnen, wetten en beleidstukken. En daarmee kunnen wij, advocaten, ons voordeel doen. Hoe moeilijk het in de drukke praktijk van een advocaat ook is, we moeten onze bijdrage blijven leveren om deze rol van de VMR in stand te houden. De rol van de advocaat bij dit alles – dus ook bij een duurzame ontwikkeling – is om op het scherpst van de snede te blijven denken en doen.

De weg naar een wereldrecord hink-stap-sprong in het milieurecht

*Hugo von Meijenfeldt**

Negen maanden nadat ik begon als ambtenaar bij het Milieuministerie kwam de Vereniging voor Milieurecht tot leven. Hoewel ik vanaf het eerste uur een actief familielid werd, wilde ik misverstanden voorkomen over het vaderschap, en trad dus nimmer toe tot het bestuur. Doch, nu ik in het ministerie na 30 jaar weer even directeur-generaal Milieu ben, voel ik een sterke behoefte uit te schrijven wat ons gezamenlijke ontwikkelingspad is geweest en nog zal worden.

De vervuiling van het milieu stond al op de politieke agenda toen wij in 1982 samen begonnen. Rampen met olie en bestrijdingsmiddelen werden aangepakt, en ook stedelijke hinder en nucleaire risico's. Beleid voor acute gezondheidsproblemen door chemicaliën in lucht en water en door geluidsoverlast stond op papier. Emissies waren zelfs al teruggedrongen, van zwaveldioxide in lucht (van 373 naar 274 kiloton/jaar), van organisch stof in water (van 40 naar 6,2 mln inwonerequivalenten) en van lawaai (nieuwe vrachtwagens van 91 naar 84 dB(A)). Met het verdwijnen van zichtbare, ruikbare of hoorbare problemen begon de aandacht voor milieu een beetje te verdwijnen. Onterecht. Want onzichtbare, grootschalige en sluipende milieuproblemen stapelden zich gestaag op en nieuwe hadden zich aangediend. Voorbeelden: bodemverontreiniging, verzuring en klimaatverandering. Er trad afwenteling op tussen de milieucolleges. Daarom kwamen we in de jaren '80 met het integrale milieubeleid, onder andere via verbindende elementen als normstelling, brongericht beleid en het beginsel 'de vervuiler betaalt'. Ook dit beleid heeft vruchten afgeworpen. Milieu veroverde een vaste plaats aan tafel. Daarmee verdween de aandacht opnieuw. Onterecht. Want al die schonere woningen, schonere auto's en schonere dieren leidden door hun enorme volumegroei toch tot een te hoge totale milieudruk per vierkante kilometer. Het antwoord van het nieuwe beleid was de sectoren energie, landbouw en mobiliteit in een transitie naar innovatieve alternatieven te brengen, met de nu nog springlevende doelstelling om de totale milieudruk binnenslands en de voetafdruk buitenslands naar beneden te brengen.

Ik kwam aan in een situatie waarin wetgeving voor alle compartimenten aanwezig of ontworpen was: water, lucht, bodem, alsook hinder en (chemische) stoffen.

* Drs. H.G. von Meijenfeldt, Directeur Internationaal, plaatsvervangend thans waarnemend directeur-generaal Milieu & Internationaal, bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Ambassadeur bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Klimaatgezant.

Voorzien was in juridische en financiële instrumenten. Maar de milieuzuil moest een volgende stap voor succes zetten, namelijk door externe integratie, dat wil zeggen dat de vervuilers zelf verantwoordelijkheid zouden gaan nemen voor de milieuaanpak. Hierbij hoorden vrijwillige overeenkomsten (convenanten) en economische en sociale instrumenten. In een aantal georganiseerde sectoren (bijvoorbeeld de industrie) was dat een groot succes, maar voor de talloze kleine diffuse bronnen (woningen, verkeer, landbouw) moest op het oude beleid worden vertrouwd. Toen kwam duurzame ontwikkeling. Milieubescherming moest niet anderen iets opleggen, maar een evenwaardige pijler zijn naast economische vooruitgang en sociale cohesie, teneinde de volgende generatie niet met een negatieve erfenis te belasten. Nu pakken bedrijfsleven en maatschappelijke groepen dat inderdaad zelf op. Een mooi resultaat.

Aanvankelijk ging het om lokale milieuproblemen, die een zodanige omvang kregen, dat er op rijksniveau moest worden ingesprongen. Drinkwatervoorziening en afvalwaterverwijdering (riolering) waren al een gemeentelijke zorg en lokale verontreiniging van water, lucht, afval, geluid en bodem kwamen daar bij. Elk nieuw milieuprobleem beleefde eerst een centralistische start en daarna een stap voor stap decentralisatie. Per saldo wordt het milieubeleid nu over de hele linie centraal uitgevoerd, met uitzondering van enkele buitengewoon risicovolle activiteiten (kerncentrales, defensie terreinen, GGO's). Maar de continentale schaal vergde initiatieven over de landsgrens (Rijn, Noordzee) en het eerste Europese Milieuactieprogramma dateert al uit 1973. Inmiddels brengen wij volgens de meest conservatieve schattingen 2/3 van ons nationale milieubeleid via Brussel tot stand.

De beleidsinstrumenten begonnen met 'command-and-control': enerzijds verboden met ontheffingen, vergunningen en algemene regels, anderzijds opbouw van eerste- en tweedelijns inspecties. Voor chemische stoffen en afvalstoffen werd vooral gewerkt aan verbetering van de toelatings- resp. verwijderingsstructuur. De instrumenten werden horizontaal geïntegreerd in de aanbouw-Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne, met name voor vergunningen, inspraak en beroep en milieueffectrapportage. Medio jaren '80 (Meer dan de Som der Delen; Indicatieve Meerjarenprogramma's) kwam nadruk te liggen op de uitvoering en handhaving van de wetgeving. Naast een verdere verbetering van het juridische instrumentarium in de Wet milieubeheer kwam heel ander beleid opzetten: transities (voor energie, landbouw en biodiversiteit), beleidsvernieuwing (voor stoffen, veiligheid, gezondheid en leefomgeving), milieudiplomatie. De verplichting tot plannen nam daarentegen af.

Zo, dat waren vier driesprongen, of beter hink-stap-sprongen. Net als bij die laatste sport kun je niet één fase overslaan en moet je ze alle drie blijven verbeteren, wil je

een wereldrecord vestigen. Want dat is nodig, kijkend naar de problemen van onze planeet. Bij mij leidt dat tot een werkelijk inhoudelijke kern over de volle breedte van de nieuwe Omgevingswet, namelijk de formulering van een *trias planetaris*. Deze is geïnspireerd door en staat boven de ladder van Lansink voor het afvalbeleid, de trias energetica en de trias materialis, en geldt ook voor ‘people’ en ‘profit’ in PPP:

1. *Optimaliseer*: zorg er voor dat elke gebruikte eenheid zoveel mogelijk wordt uitgenut, zowel door vooraf alleen te gebruiken wat werkelijk effect heeft, als door na afloop overblijvende voorraden opnieuw in te zetten. Energy efficiency en resource efficiency zijn hier de sleutelwoorden. In navolging hiervan geldt voor de sociale kant dat het opener en simpeler moet en voor het profijt een betere maximalisatie van goederen en diensten.
2. *Verduurzaam*: zorg er voor dat het gebruik hernieuwbaar is, toetsbaar aan de duurzaamheidscriteria, en vervang bestaand niet-hernieuwbaar/onduurzaam gebruik. In navolging hiervan geldt voor de mens dat het veiliger moet en voor het profijt dat het nabijer moet.
3. *Beheers*: zorg er voor dat het schoner wordt door de uitstoot van schadelijke stoffen en materialen aan de bron te minimaliseren, alsmede eenmaal uitgestoten stoffen en materialen zo lang mogelijk in de kringlopen te houden en ze uiteindelijk gezond en veilig op te bergen. In navolging hiervan geldt voor de mens dat het gezonder moet en voor het profijt dat het ketengewijs wordt behaald.

Hoe doe je dat juridisch? Door het te kwantificeren. Er bestaan en komen voor 2020 en in 2050 al mondiale, Europese en nationale doelen. Om deze te halen zie ik een eenvoudig en overal geldende plicht: *elk jaar bijna 2 procent vooruitgang*. En dat geldt ook voor het aantal leden van de Vereniging voor Milieurecht.

Milieurecht ‘in de ruimste zin des woords’. Maar wel met diepgang!

*Tonny Nijmeijer**

De Vereniging voor Milieurecht viert haar dertigjarig jubileum. Dat is een felicitatie waard! Mijn bijdrage aan dit jubileumboek gaat niet over een juridisch-inhoudelijk onderwerp. Het maken van een keuze uit de veelheid aan vermeldenswaardige ontwikkelingen die zich de afgelopen dertig jaar binnen het milieurecht hebben voorgedaan (en zich in de toekomst ongetwijfeld nog voor doen), bleek te moeilijk. Maar toen ik mij die veelheid aan ontwikkelingen realiseerde schoot mij een aardige vraag te binnen: heeft de Vereniging voor Milieurecht een toegevoegde waarde voor de ontwikkeling van het milieurecht als rechtsgebied? Mijn antwoord op die vraag luidt positief. En dat is niet omdat een negatief antwoord de feestvreugde van de jubilaris zou bederven.

Juridische studieverenigingen zijn er in vele soorten en maten. De meeste van die verenigingen leggen zich toe op een afgebakend deel van een bepaald rechtsgebied. Bijvoorbeeld onteigeningsrecht, bouwrecht, notarieel recht, schadevergoedingsrecht of agrarisch recht. Specialisatie is ook nodig. Wordt onvoldoende gespecialiseerd, dan bestaat het risico dat de beoefenaar van het recht over veel dingen kan meepraten maar dat de details – waar het in de (rechts)praktijk toch vaak om draait – gemakkelijk over het hoofd worden gezien. Daar staat tegenover dat een juridisch vraagstuk zelden op zichzelf staat. Zeker binnen het omgevingsrecht is al snel sprake van inhoudelijke raakvlakken tussen verschillende (deel)rechtsgebieden. Voor beantwoording van de vraag of een (agrarisch) bedrijf op een bepaalde locatie mag uitbreiden bijvoorbeeld, is dikwijls kennis van het (civiele) bouwrecht, het ruimtelijk bestuursrecht, het natuurbeschermingsrecht en het milieurecht vereist (en dan vergeet ik vast nog het een en ander ...). Een te ver doorgeschoten specialisatie brengt het risico met zich dat de inhoudelijke dwarsverbanden binnen een rechtsgebied (en daarbuiten) onvoldoende worden herkend om een juridisch probleem in de juiste context te kunnen plaatsen en van een adequate oplossing te kunnen voorzien. De uitdaging is dus om een gebalanceerde mix te vinden van een integrale focus op een rechtsgebied en tegelijkertijd te voorzien in een voldoende mate van specialistische kennis over een rechtsgebied. Dat is geen gemakkelijke opgave, maar ik denk dat de Vereniging voor Milieurecht daar goed in slaagt. Hoewel de statuten van de vereniging spreken over *‘het bevorderen van de belangstelling voor*

* Prof. mr. A.G.A. Nijmeijer, hoogleraar omgevingsrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen en sinds 2010 lid van het bestuur van de Vereniging voor Milieurecht.

en de beoefening van het milieurecht in de ruimste zin des woords (...)’, maakt een ‘quick scan’ van de onderwerpen die tijdens de studiemiddagen de revue zijn gepasseerd en de publicaties duidelijk dat ook onderwerpen met een (zeer) specialistisch karakter niet uit de weg worden gegaan. Die veelzijdigheid verdient lof en daaraan ontleent de Vereniging voor Milieurecht naar mijn idee een bestaansrecht binnen het bont geschakeerde landschap van juridische studieverenigingen.

Met de studiemiddagen en de publicaties voorziet de vereniging inmiddels tientallen jaren in spreading van kennis. Van recenter datum is het gebruik van het internet. De digitale snelweg wordt intussen door de vereniging intensief benut om haar functie van kennisnetwerk uit te bouwen. De website van de vereniging is daar het bewijs van. Ik hoop en verwacht dat de activiteiten van de vereniging op dat vlak in de toekomst worden gecontinueerd en geïntensiveerd, bijvoorbeeld in de vorm van het openstellen van discussiefora. In dat verband nog een puntje van aandacht (maar dat aandachtspunt geldt voor meer juridische studieverenigingen). Met dank aan het secretariaat van de vereniging, heb ik een beknopt onderzoekje gedaan naar de professionele achtergrond van de deelnemers van de studiebijeenkomsten (waaronder ik niet alleen de jaarvergaderingen maar bijvoorbeeld ook de ‘ledenpraatjes’ versta). Het merendeel van de deelnemers blijkt rechtshulpverlener (en van hen zijn de meesten advocaat). Opvallend is dat de groep van diegenen die de wet- en regelgeving bij de bron in de praktijk moeten brengen, te weten de beleidsmakers, de vergunningverleners en anderszins ‘uitvoerend personeel’, nauwelijks is vertegenwoordigd tijdens de studiebijeenkomsten. Het is gissen naar de redenen voor die afwezigheid (de intrede van ‘de crisis’ kan in ieder geval geen verklaring zijn omdat ook voordien de geconstateerde ondervertegenwoordiging al duidelijk waarneembaar is). Mijn ervaring in de (rechts)praktijk is echter dat juist op het vlak van de ambtelijke uitvoering van wet- en regelgeving, dringend behoefte bestaat aan kennisinput en kennisoverdracht. Het gebrek aan deskundigheid dat soms aan de dag wordt gelegd, of het nu gaat om de toepassing van het Activiteitenbesluit of de verlening van een omgevingsvergunning, is nogal eens verontrustend. De Vereniging voor Milieurecht als kennisnetwerk kan in dat perspectief een dankbare missie vervullen. Het ‘uitvoerend personeel’ behoort onlosmakelijk tot de doelgroep van de vereniging en kan ook zelf voor nog meer nuttige kennisinput zorgen. Als één van de uitdagingen voor de toekomst zie ik om bedoelde personen (veel) meer in het kennisnetwerk van de vereniging te betrekken. Misschien dat VNG en IPO daarbij een rol kunnen spelen? Een soort van permanente opleiding voor ambtenaren op het gebied van het milieurecht, al dan niet gekoppeld aan een soort van opleidingspuntensysteem? We zullen zien.

Milieurecht in de ruimste zin des woord, maar zonder oppervlakkig te zijn. Ik zeg: Vereniging voor Milieurecht, op naar een volgend 30-jarig jubileum!

40 jaar VMR, De digitalisering tussen 2012 en 2022

*Lucas Oost Lievense**

Toen het bestuur van de VMR in april 2010, toch al meer dan 12 jaar geleden, startte met een zoektocht naar nieuwe digitale mogelijkheden hadden we alle ontwikkelingen van de laatste jaren nooit durven vermoeden. Het ging toen over het toevoegen van jurisprudentie op Teksttoelichting, het opzetten van een LinkedIn-groep (kent u het nog?) en het versturen van een paar tweets¹ van de Actualiteitendag. Maar de veranderingen van het milieurecht in de jaren 2012 tot en met 2022 gingen elk voorstellingsvermogen te boven. In deze bijdrage aan het VMR jubileum zet ik de twee belangrijkste veranderingen binnen het milieurecht tussen 2010 en 2022 op een rij.

Het einde van het tijdperk OLO en de vergunning

Weet u het nog, de Wabo en het bijbehorende online portaal om een vergunningaanvraag in te dienen? Je kan het je bijna niet meer voorstellen. Een behandeling van een aanvraag kon 6 maanden duren en dan moest je nog hopen dat er geen bezwaren naar voren kwamen. Je moet er nu toch niet meer aan denken. Toch scheelde het niet veel of we hadden nu nog discussies gehad of een aantal activiteiten één inrichting is en of deze wel of niet vergunningplichtig is.²

Het huidige systeem waarbij de uitvoerder van een of meer activiteiten zelf verantwoordelijk is voor het juiste voorschriftenpakket werkt ondanks de aanvankelijke weerstand zeer goed. De procedure voor het wijzigen of aanvullen van de landelijke standaardvoorschriften was in eerste instantie nog wel lang, maar de huidige termijn van 48 uur is meer dan redelijk gebleken.³

* Mr. L. Oost Lievense is eigenaar Digitale Checklisten en vanaf 2006 bestuurslid van de VMR.

1 Voor de jongere VMR-leden onder ons, tweets waren korte tekstberichtjes die je naar volgers verstuurde via het toen populaire Twitter wat enigszins vergelijkbaar is met hoe je nu quotes insprekt en deelt via Squirrelz.

2 Het kabinet Roemer-Rutte (2013 - 2017) voelde aanvankelijk weinig voor het loslaten van de vergunningprocedure zoals blijkt uit de sinds 2018 openbare verslagen van de ministerraad.

3 Deze termijn kan natuurlijk niet los worden gezien van de wijziging van de Arbeidstijdenwet. Zie onder andere 'Nooit meer weekend: de aanpassing van de arbeidstijdenwet', drs. J Vermeulen en mr. H.W. van der Dunge, LawCat, Amsterdam 2017 en 'God op maandag', mr. J.P. Balkenende, Biezeling 2018.

Social Courtroom

Hoe succesvol het loslaten van de vergunningprocedure ook was, het grootste succes kwam van het wijzigen van de (milieu)rechtspraak. De eerder genoemde digitale ontdekkingsreis van het bestuur van de VMR leidde na een weifelend begin tot een samenwerking met de RvS om de milieurechtspraak beter toegankelijk te maken. Het concept was eenvoudig. Kan je met behulp van een app inzichtelijk maken of een bezwaar tegen een milieubelastende activiteit kans van slagen heeft? Samen met LawCat ontwikkelde de VMR de eenvoudige applicatie iProtect die snel aantoonde of een bezwaar juridisch haalbaar was. Aanvullend kon ook het forum van de VMR-leden om advies worden gevraagd. De eerste reacties waren terughoudend en volgens sommige kon de naam voor deze *linkse hobby van de milieulobby*⁴ beter worden veranderd van iProtect in iProtest. Onder de actieve leiding van Godelief Vurema van het Platform Samenwerkende Milieuverenigingen (PSM) en Kees de Groote van Belangenvereniging Vast Dienstverband werd iProtect echter snel een groot succes en in 2016 nam kabinet Roemer-Rutte iProtect over in het project Rechtspraak 2.0 (ook wel aangeduid met Social Courtroom) en veranderde de naam van de applicatie van iProtect in het meer neutrale iObject.

Het inzetten van nieuwe digitale mogelijkheden in de rechtspraak werd een groot succes en krijgt nu over de hele wereld gevolg. De cijfers van Isabeau Gervoots recente evaluatie⁵ zijn dan ook indrukwekkend. Van de ingediende milieubezwaren handelt iObject direct 47% af (de verhouding gegrond/ongegrond was in 2021 76%/24%). Het juridische platform (waaronder vele leden van de VMR) handelde nog eens 32% van de ingediende milieubezwaren af. Slechts 9% van de ingediende milieubezwaren kwamen bij de Raad van State (231 zaken in 2021). De meeste van deze zaken handelde de Raad van State binnen de reguliere periode van 7 dagen af in de Social Courtroom. Slechts een klein gedeelte van de appellanten vroeg om een daadwerkelijke ‘fysieke’ zitting. Voor de aankomende jaren verwacht nu Gervoot een verdere afname van het aantal zittingsdagen van de Raad van State van de huidige 1 per week naar 1 per 3 weken.

Zonder de pro-actieve houding van de VMR waren genoemde ontwikkelingen nooit zo’n succes geworden. Natuurlijk kostten deze vernieuwingen ook veel energie en werd niet elk initiatief een succes. In 2013 leek een eigen VMR-pagina op

4 Uit de bundel *Linksbenig en rechtshandig, mijn kamerquotes van 2010 - 2020*, prof. dr. G. Wilders, Universiteit van Zutphen, 2021.

5 *Van zitting naar webinar: de gevolgen van de digitale rechtspraak in het omgevingsrecht voor de rechtsbescherming*, drs. I.J.M. Gervoot, Utrecht 2022.

het inmiddels failliete Facebook nog een logische stap en wie voorzag in 2017 dat na de iPad 6s het succes van Apple's tablet ineens over was? Achteraf gezien waren de tekenen natuurlijk wel duidelijk en iedereen die dagelijks zijn Samsung T3 tablet oprolt en in zijn binnenzak stopt begrijpt dat de stugge zware Apple tablets gewoon niet meer van deze tijd zijn.

Achteraf is het altijd makkelijk praten. Maar wie weet welke veranderingen er voor ons liggen? Wij als VMR hebben echter iets dat bij alle ontwikkelingen overeind zal blijven. Een grote gezamenlijke kennis van ons vakgebied en iedere verandering die het mogelijk maakt om meer met onze kennis te doen brengt ons weer een jubileum verder.

Mondiaal milieurecht

*Marjan Peeters**

Ik veronderstel dat waar ook ter wereld, in welk rechtstelsel dan ook, milieurecht bestaat. Ondanks grote culturele, economische en geologische verschillen zal in elk rechtstelsel de vraag opdoemen hoe met de leefomgeving om te gaan en wat de rol van het recht daarbij is. Het Nederlands milieurecht is slechts een radertje in de mondiale uitdaging om onze leefomgeving in goede staat achter te laten voor volgende generaties. Het vergt niettemin een enorme inspanning om het complexe en snel veranderende Nederlandse milieurecht te begrijpen en op resultaat te waarderen. Hier ligt van oudsher een belangrijke rol voor de Vereniging voor Milieurecht, namelijk door discussies te organiseren over het nationale milieurecht om waar mogelijk verbeteringen te bespreken. Gaandeweg wordt daarbij aandacht besteed aan het internationale en het Europese milieurecht: recent betreft dit ledenvergaderingen over het Europees milieustrafrecht, het Europees natuurbeschermingsrecht, het klimaatrecht en een bijeenkomst over 'Europees milieurecht in de lage landen'. Deze debatten betreffen ontwikkelingen van het Europese en ook internationale recht en wat dit betekent voor de rechtsontwikkelingen in eigen land. Nederland heeft natuurlijk ook wel enigszins invloed op Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke ontwikkelingen. Door vertegenwoordiging in de Raad van de EU en de verkiezing van Nederlanders in het Europees Parlement wordt bijgedragen aan wetgevingsontwikkelingen in Brussel en Straatsburg. Vervolgens is het dan aan lidstaat Nederland om zo goed mogelijk de aangenomen EU verordeningen, richtlijnen en besluiten uit te voeren. Met name bij richtlijnen bestaat vaak nog tamelijk wat beslissingsvrijheid voor lidstaten, in lijn met het beginsel van subsidiariteit, en het is dan ook een kans voor lidstaten om hun eigen karakter te benadrukken en keuzes te maken die passend zijn bij de eigen omstandigheden en rechtscultuur.

Het gebruikmaken van die beperkte maar wel aanwezige nationale beslissingsruimte is een interessante discussie die ook in de Vereniging wordt gevoerd. Kenmerkend aan recente ontwikkelingen in Nederland zijn het nadenken over het efficiënter maken van procedures, inclusief beroep bij de rechter, en het verder bijeenzetten van bepalingen in een Omgevingswet. Als een buitenlander mij zou vragen waardoor het milieurecht in Nederland zich sterk kenmerkt zou ik het integratiestreven noemen: reeds vooruitlopend op de IPPC-richtlijn van 1996 introduceerde Nederland in 1993 met de Wet milieubeheer de (beperkt) integrale vergunning. De inmiddels

* Prof. dr. M.G.M.W. Peeters, hoogleraar Milieubeleid en Recht, Universiteit Maastricht.

geïntroduceerde omgevingsvergunning en het nadenken over een Omgevingswet past in deze tendens tot integratie dan wel bundeling. De ultieme vraag is natuurlijk of dergelijke wetswijzigingen tot een beter milieurecht leiden. De praktijk zal het leren.

Uiteindelijk zal, waar ook ter wereld, net als in Nederland nagedacht worden over de beste juridische benaderingen voor milieubescherming. Zijn milieubeginselen zinvol? Welke reguleringsinstrumenten zijn het best passend? Is sectoraal misschien toch beter hanteerbaar dan integraal? Welke handhavinginstrumenten zijn adequaat? Wat dient de rol van de rechter – en van experts – te zijn bij de beoordeling van milieubesluiten? Wat is de positie van milieuorganisaties? Hoe luidt de rol van het aansprakelijkheidsrecht?

In de milieurechtelijke literatuur is een benadering geïntroduceerd voor de bestudering van het milieurecht over de grenzen heen. In de Engelstalige literatuur wordt dit ‘Global environmental law’ genoemd.¹ Het gaat uitdrukkelijk niet om internationaal milieurecht: dat betreft met name het recht van de staten onderling waaronder het verdragsrecht. Het internationaal milieurecht is echter nog steeds tamelijk zwak. De noodzaak om via onderhandelingen en consensus tot besluitvorming in verdragen te komen maakt dat de effectiviteit ver te zoeken is.

Met *Global environmental law* wordt aandacht gevestigd op de mogelijke ontwikkeling van een gemeenschappelijk wereldwijd milieurecht, een ‘body of law’ dat onder meer ontstaat door kruisbestuivingen tussen allerlei rechtstelsels. Via een zoektocht kriskras door internationaalrechtelijke en nationaalrechtelijke stelsels, om zo te ontdekken welke beginselen, instrumenten en procedures worden toegepast, kan als het ware een gemeenschappelijk milieurechtelijk gedachtegoed worden gevonden. Natuurlijk kan zeker niet alles gelijkgesteld worden, dat kan niet het doel zijn: de enorme verschillen tussen rechtstelsels en uiteenlopende politieke preferenties nopen tot differentiatie. Niettemin, door aandacht voor elkaars milieurecht te hebben ontstaat een wereldwijd inzicht in mogelijke milieujuridische beginselen, instrumenten en procedures, en kan eventueel, indien nuttig, convergentie of harmonisatie van milieujuridische benaderingen plaatsvinden. Naast deze zoektocht naar een mondiaal milieurecht wordt in de literatuur betoogd dat een polycentrische benadering, dat wil zeggen een benadering waarbij ontwikkelingen in (nationale) rechtssystemen ter bescherming van een belangrijk milieudoel

1 Zie: Robert Percival, Tsemin Yang (2009), ‘The Emergence of Global Environmental Law’, *Ecology Law Quarterly* [Vol. 36:615]. Zie met een iets andere benadering ook: Ellen Hey (2009), *Global Environmental Law*, Erasmus School of Law, November 22, 2009 (ssrnabstract_id=1511188).

zoals klimaatbescherming juist verschillend zijn, op waarde niet onderschat moet worden.² De inhoud van het recht zal bij een polycentrische benadering moeilijker te begrijpen zijn: in plaats van een wereldwijde gemeenschappelijke aanpak moet immers inzicht worden verkregen in een palet van verschillende benaderingen in verscheidene rechtssystemen. Maar toegesneden op bepaalde prangende vraagstukken kan een bestudering van de verschillen juist tot rijke kennis leiden over hoe het milieurecht kan worden ingericht. En uiteindelijk kan een convergentie plaatsvinden van ideeën die het meest bruikbaar lijken voor een beter milieurecht, wellicht uiteindelijk uitmondend in een internationaal verdrag.

Bestudering van het milieurecht vanuit een mondiaal perspectief, met aandacht voor noodzakelijke verschillen, zal ook in de nabije toekomst dynamisch en interessant zijn: in economisch opkomende landen zoals Brazilië, Mexico, Zuid-Korea, China, India en Zuid-Afrika zullen noodzakelijkerwijs belangrijke milieurechtelijke ontwikkelingen plaatsvinden. In hoeverre passen oplossingen ondernomen in Westerse landen in dergelijke snel opkomende landen en vice versa? Zouden wij hen aanbevelen om een integrale vergunning te regelen, of is een sectorale benadering toch praktischer? Wat kunnen wij van hen leren, welke nieuwe en betere oplossingen bedenken zij? Bij het mondiaal milieurecht gaat het om begrijpen en leren van rechtsontwikkelingen in andere landen, maar ook om uit te dragen welke oplossingen in Nederland en de EU gekozen zijn en waarom die al dan niet aan te bevelen zijn. Het is dan ook dit mondiaal perspectief dat ik de Nederlandse Vereniging voor Milieurecht in haar verdere bestaan van harte toewens.

2 Zie bijvoorbeeld, onder verwijzing naar Elinor Ostrom, Daniel H. Cole, 'From Global to Polycentric Climate Governance', *Climate Law* 2 (2011) 395-413, p. 395-413.

Het recht van de toekomst

*Marga Robesin**

Ten tijde van de oprichting van de VMR was ik 20 en studeerde rechten. Nu is mijn dochter 20 en studeert. In 30 jaar kan er veel veranderen...

De Hinderwet verdween, de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm) werd Wet milieubeheer (Wm), de sectorale wetten werden steeds dunner en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zag uiteindelijk het licht. Ook procesrechtelijk is het omgevingsrecht veranderd. Zo moest het Kroonberoep het veld ruimen en veel bepalingen uit de milieu- en ruimtelijke ordeningswetgeving verhuisden naar de Awb. Rechtsbescherming is uitgebreid en weer beperkt. Het probleem van de tekortschietende uitvoering en handhaving stond keer op keer op de politieke agenda. Via VOGM, BUGM en PUmA¹ zijn we nu (eindelijk) in het stadium van (de vorming van) RUD's (regionale uitvoeringsdiensten).²

Maar wat veranderde er in de echte wereld?

Kwaliteit Nederlandse leefomgeving is beter, maar nog te slecht

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) concludeerde in de eerste Balans van de Leefomgeving (2010) dat de kwaliteit van de leefomgeving in Nederland per saldo is toegenomen sinds 1990, mede dankzij het gevoerde beleid voor milieu, natuur en ruimte. Er wordt minder gebouwd in open ruimte bij steden en in waardevolle natuur- en cultuurlandschappen. De luchtkwaliteit is verbeterd, het oppervlaktewater is schoner. Het areaal natuur is uitgebreid en 'het tempo van de achteruitgang van milieucondities voor de natuur ligt lager'.³

Welk aandeel het recht heeft gehad bij het bereiken van deze resultaten kan ik niet zeggen.⁴ Wel dat de resultaten mooier klinken dan ze zijn. Niet alleen is een tragere achteruitgang toch een achteruitgang. In het algemeen scoort de kwaliteit van de leefomgeving in Nederland slecht vergeleken met andere Europese landen.⁵ Het

* Mw. Mr. M.A. Robesin, juriste Stichting Natuur en Milieu. Van 1992 tot 2002 bestuurslid VMR.

1 Programma Uitvoering met Ambitie. Tot 31 december 2012. www.uitvoeringmetambitie.nl

2 *Kamerstukken II* 2011/12, 26 956, nr. 123.

3 PPBL, *Balans van de leefomgeving 2010*, p. 16-17.

4 Er zijn wel studies naar de effectiviteit van bepaalde wetgeving als: PBL en Alterra, *Ecologische effectiviteit van natuurwetgeving*, Den Haag 2011. Conclusie op p. 60: De ecologische effectiviteit zal door inadequate uitvoering van het vooronderzoek en van mitigerende en compenserende maatregelen in meer of mindere mate achterblijven bij wat de wetgever heeft beoogd.

5 *Ranking the stars*, Natuur en Milieu: Utrecht oktober 2011. En: *Kamerstukken II* 2011/12, 30 196, nr. 151..

PBL constateert dat er nog veel moet gebeuren om bepaalde beleidsdoelen te halen, zoals de reductie van de uitstoot van broeikasgassen tot het nationale doel voor 2020⁶, het terugdringen van de geluidbelasting op woningen door verkeer, het stoppen van de achteruitgang van de biodiversiteit en de ecologische kwaliteit van het oppervlaktewater in 2015. Hiervoor is volgens het Planbureau een fundamentele herziening van de huidige aanpak nodig. We kunnen dus nog niet voldaan achterover leunen.

Wereldwijde ‘ecological overshoot’⁷

Zeker niet als we verder kijken dan ons eigen stukje van de wereld. De kwaliteit van de leefomgeving in Nederland is mede te danken aan het intensieve gebruik van land en grondstoffen elders.⁸ Nederland heeft daardoor de twijfelachtige eer om in Europa een van de vier ‘meest vraatzuchtige’ landen te zijn als het gaat om mondiale natuurlijke hulpbronnen: samen met Denemarken, België en Ierland behoort Nederland tot de top 10 van de grootste ‘global consuming’ landen vergeleken met hun eigen natuurlijke hulpvoorraden.⁹

Het WWF Living Planet Report 2012 laat zien dat de wereldwijde negatieve trend in verlies van biodiversiteit veroorzaakt door het beslag op natuurlijke hulpbronnen doorzet. Mondiaal bijna 30% biodiversiteitsverlies tussen 1970 en 2008. In tropische gebieden is meer dan 60% van de soorten verdwenen in de afgelopen 40 jaar. De 2%-grens aan temperatuurstijging dreigt in 2040 te worden overschreden en water is in toenemende mate schaars. De ecologische voetafdruk van de mensheid overtrof in 2008 al met ruim 50% de biocapaciteit van de aarde.¹⁰

Schaalvergroting in het omgevingsrecht

Het is misschien onaardig om u, lezer van een feestelijke jubileumbundel, somber te maken met al deze constatering. Toch zie ik ook positieve ontwikkelingen. Mede door Europese doelstellingen en regelgeving is het omgevingsrecht steeds meer ge-

6 Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN). Raming van broeikasgassen en luchtverontreinigende stoffen 2011-2015: Volgens het Kyoto Protocol moet Nederland de uitstoot van broeikasgassen in de periode 2008 tot en met 2012 met gemiddeld zes procent verminderen ten opzichte van 1990. Het ziet er naar uit dat de uitstoot in Nederland hoger zal uitvallen.

7 ‘Ecological overshoot’ betekent dat de vraag naar grondstoffen groter is dan de snelheid waarmee de natuur ze kan aanvullen.

8 PBL, *Balans van de Leefomgeving 2010*, p. 15.

9 Living Planet Report 2012. *Biodiversity, biocapacity and better choices*. WWF in collaboration with Global Footprint Network and Zoological Society of London.

10 *Living Planet Report 2012*, p. 12.

richt op het daadwerkelijk bereiken van een betere kwaliteit van de leefomgeving en hoewel programma's als het NSL en de PAS nog verre van volmaakt zijn, zetten ze wel een stap in de richting van een resultaatgerichte aanpak.

Het schaalniveau waarop problemen in de leefomgeving zich voordoen verandert en het omgevingsrecht verandert mee.

Van stank en trilling (Hinderwet) en dode vissen in de sloot (Wet verontreiniging oppervlaktewateren) naar grootschalige luchtverontreiniging (NEC-richtlijn en Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit) en beheer van stroomgebieden (Kaderrichtlijn water).

De reikwijdte van de Wet milieubeheer werd verruimd: ook verbruik van energie en grondstoffen horen bij 'gevolgen voor het milieu', maar de scope van het omgevingsrecht bleef nationaal.¹¹

20 Jaar na Rio is het nu tijd voor een volgend niveau om de negatieve wereldwijde trends te keren.¹²

Volgens de Balans van de Leefomgeving (PBL 2010) kan aandacht voor handelsketens een bijdrage leveren aan bescherming van biodiversiteit in de landen waar onze producten worden geproduceerd. 'De vrijwillige certificering van handelsketens, om deze aan de duurzaamheidscriteria te laten voldoen, verloopt echter nog traag en de criteria bieden geen garantie op succes.' Op dat vlak is er dus nog werk aan de winkel. Of liever: aan de wet.

Recht op een toekomst

Op dit moment werkt het Nederlandse ministerie van Infrastructuur en Milieu aan een 'stelselwijziging omgevingsrecht'.¹³ Vooralsnog blijft die wijziging echter vooral beperkt tot regulering van de fysieke gevolgen van activiteiten in de Nederlandse leefomgeving. Regulering van producten en ketens valt buiten het ambitieuze project. Dat is jammer, want zo wordt het omgevingsrecht niet 'futureproof'.

Daarvoor is regulering nodig gericht op duurzame productie en consumptie.¹⁴ Niet een nieuw onderwerp: in de afgelopen decennia is hiervoor al vaak aandacht ge-

11 Artikel 1.1. lid 2 onder b en c Wet milieubeheer.

12 <http://www.uncsd2012.org>

13 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 118, nr. 3.

14 PBL, *Roads from Rio 20+*, mei 2012 <http://www.pbl.nl/publicaties/2012/roads-from-rio20-paden-naar-mondiale-duurzaamheidsdoelen-voor-2050>, p. 28: 'Reducing the consumption of animal products emerges as a robust measure to mitigate climate change and limit biodiversity loss. This would imply a more forceful steering of consumption patterns. Potential instruments include regulation, economic incentives, and information campaigns.'

vraagd en zijn al veel suggesties gedaan.¹⁵ Ook de VMR heeft meer dan eens in bijeenkomsten en publicaties aandacht besteed aan het recht en duurzame ontwikkeling, onder meer ter gelegenheid van het 10- en het 20-jarig jubileum.¹⁶

Het is nu tijd om alle gedane suggesties te benutten bij de ontwikkeling van ons toekomstige recht, zodat het kan bijdragen aan een goede leefomgeving voor toekomstige generaties, hier en elders. Of dramatischer gezegd: aan een toekomst.

Ik hoop dat we bij het 50-jarig jubileum van de VMR tevreden zullen zijn over de effectiviteit van de instrumenten die in de 'tienerjaren' van de 21^e eeuw zijn opgenomen in de toen ontwikkelde Omgevingswet om handelsketens te verduurzamen en zo klimaatverandering, toename van waterschaarste en verlies van biodiversiteit zoveel mogelijk een halt toe te roepen.

Mooier dan astronaut André Kuipers, die vanuit de ruimte de schoonheid, maar ook de kwetsbaarheid van de aarde ziet, kan ik het niet zeggen:

*'We have the ability to save our home, to protect our planet. Not only for our own benefit but, above all, for generations to come. We have the solutions. Everyone can make a contribution by making better choices in how we govern, produce and consume. Taking better care of the planet is in our hands.'*¹⁷

15 Zie bijvoorbeeld G.H. Vonkeman, *Internationaal milieubeleid. Wetten van de aarde-wetten voor de wereld*, 1995, p. 4; Ch.W. Backes, *Duurzame groei?* Oratie Utrecht, 1999; J.M. Verschuuren, *De laatste wilde hamster in Nederland en de grondslagen van het Europees en internationaal milieurecht*, Oratie Tilburg 2000, Deventer: Tjeenk Willink, p.4; G.A. Biezeveld, *Duurzame milieuwetgeving (diss)*, Den Haag: BJu2002, p. 316-317.

16 VMR publicaties: *De rol van het recht bij een duurzame ontwikkeling*, 1992-3; *Produktgericht milieurecht*, 1995-1; *Duurzaam ondernemen en regelgeving*, 2001-4; *Over de grenzen van het milieurecht*, 2003-1.

17 *Living Planet Report* 2012, p. 5.

De Bovenbazen

*Joost Rutteman**

Eind jaren zestig van de twintigste eeuw werd het verhaal ‘De Bovenbazen’ gepubliceerd, in de reeks die Marten Toonder schreef over de avonturen van Olivier B. Bommel. Wie dat verhaal – en trouwens ook andere van Toonder – nu leest ziet dat verontreiniging en verloedering van het milieu toen kennelijk al een serieus probleem waren en dat dit beeld ook stevig gevestigd was in de samenleving. ‘De Bovenbazen’, op dit ogenblik weer als strip in NRC Handelsblad te lezen, biedt ook nog andere herkenningpunten, want de dreigende milieucrisis in Rommeldam valt samen met een crisis in het financiële systeem. De oorzaken zijn ook herkenbaar: kortzichtig winstbejag, ijdelheid, verblinding, een overheid die speelbal is van allerlei belangen of simpelweg onkundig. De redding komt, als steevast in de andere verhalen, doordat Bommel uiteindelijk wat nobeler impulsen volgt en min of meer per ongeluk iets doet waardoor de oude toestand hersteld wordt.

De zorgen over de milieukwaliteit in de tijd dat ‘De Bovenbazen’ verscheen leidden tot ingrijpen van de overheid, met name door het ontwikkelen van ‘sectorale’ regelgeving die toegesneden was op het beschermen van milieucompartimenten als water en lucht. Hoewel het gedeeltelijk succesvol uitpakte was met dit beleid het probleem bepaald niet opgelost, wat pijnlijk bleek toen de regering zichzelf in de troonrede van 1987 lof toezwaaide over het vooruitgaan van de milieukwaliteit. Dit stuitte op publiek – kennelijk enigszins onverwacht – ongeloof. De, soms in de vorm van prikkende ogen voelbare, zure regen, het Brundtland-rapport, de kersttoespraak van de koningin in dat jaar en vervolgens het rapport ‘Zorgen voor Morgen’ maakten dat het publiek een andere werkelijkheid zag.

Een nieuwe golf milieubewustzijn ging door Nederland en in het milieurecht braken spannende tijden aan. Het gevoel van urgentie was groot en een nieuw element was dat de overheid bewust stimuleerde dat haar aanpak door initiatieven uit de maatschappij werd ondersteund, bijvoorbeeld door burgers – al dan niet verenigd in milieuorganisaties – een veel actievere rol toe te delen in besluitvormingsprocedures waarin de milieukwaliteit aan de orde was. Ook de burgerlijke rechter erkende dat burgers een te beschermen belang hadden, door hen wanneer zij zich verenigd hadden in een actieve milieuorganisatie vorderingsrecht toe te kennen in zaken die de bescherming van het milieu betroffen. Ruimte om bij de rechter resultaten te

* Mr. drs. J. Rutteman, advocaat bij Habitat. Vanaf 2006 bestuurslid van de VMR.

boeken was volop aanwezig. Milieuregelgeving bestond toen vooral uit kaderwetten, die aan het bevoegd gezag wel bevoegdheden verleenden, maar weinig of geen harde wettelijke normen bevatten. De normstelling stond in beleidsdocumenten en kon ad hoc worden aangepast wanneer het om een complexe situatie ging. Er was zodoende alle ruimte voor debat en door burgers en milieuorganisaties aangespannen juridische procedures hadden soms grote invloed op de ontwikkeling van normstelling en beleid. Even leek Nederland met al deze ontwikkelingen een soort gidsland te worden op het gebied van milieurecht en -beleid.

Al spoedig begonnen ook andere krachten zich met meer succes in het debat te mengen. In toenemende mate werd in allerlei overlegsituaties de vraag opgeroepen of het gewenste milieubeleid wel uitvoerbaar was en of de normen niet 'realistischer' moesten worden, waarbij 'behoud van herstelvermogen' langzaamaan 'verwaarloosbaar risico' als doel verving. In de normstelling is die ontwikkeling goed zichtbaar. In 1989 was voor concentraties verontreinigende stoffen in het milieu het bereiken van het 'Maximaal Toelaatbaar Risico' (MTR) nog een resultaatsverplichting. Na de eeuwwisseling was dezelfde MTR afgezwakt tot een inspanningsverplichting. De volgende stap lijkt de 'programmatische aanpak', die eigenlijk vooral tot doel heeft om voorwaarden vast te leggen waaronder overschrijding van harde internationale milieukwaliteitsnormen nog 'tijdelijk' kan worden voortgezet.

De doelstelling van het milieurecht lijkt inmiddels te zijn dat het andere belangen door zijn aanwezigheid zo min mogelijk stoort. In het politieke debat over milieurecht gaat het niet meer over milieudoelen maar over de aanvaardbaarheid van regeldruk, ruimte scheppen of behouden voor economische ontwikkelingen en het 'haalbaar en betaalbaar' houden van het beleid. De vormgeving van het milieurecht is gericht op het zo veel mogelijk wegnemen van onvoorspelbare 'storende' beperking van economische activiteiten: zo veel mogelijk algemene regels en zo min mogelijk ruimte voor beïnvloeding door derde belanghebbenden. In de publieke opinie is met enig succes het beeld neergezet van het milieurecht als bureaucratische pestterij waarmee niet-bestaande of irrelevante problemen worden aangepakt.

Hoewel het milieurecht op het ogenblik in de hoek lijkt te zitten waar de klappen vallen, valt nauwelijks te verwachten dat dit een permanente ontwikkeling is, simpelweg omdat milieurecht noodzakelijk is. Volgens de Engelse pendant van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wordt rond 2030 de milieucrisis acuut. Als dat waar is, zal er een oplossing moeten komen en daarbij zal het recht nodig zijn. Inmiddels is de historie van het milieurecht een rijke bron, gevuld met allerlei juridische experimenten die met meer of minder succes zijn toegepast, waarin zeker inspiratie te vinden is. Als voorbeeld valt het relatieve succes van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren te noemen. Ook bestaat inmiddels veel er-

varing met diverse golven van milieubewustzijn, -activisme en -moeheid. De VMR heeft de afgelopen 30 jaar steeds een forum geboden voor de presentatie van inzichten in het milieurecht en voor het debat daarover. Hierbij gaat het zowel over praktische problemen als over de fundamentele principes die in het milieurecht moeten gelden. Ook in de komende periode zal zulk debat nog dringend nodig zijn. Wie het fraaie boek 'Collapse' van Jared Diamond leest ziet dat over de mogelijke gang van zaken bij een milieucatastrofe een aardig beeld te schetsen valt, maar dat nog weinig te zeggen valt over hoe een dergelijke catastrofe te vermijden valt. Wij beschikken helaas niet over een Olivier B. Bommel die al dan niet per ongeluk op het kritieke ogenblik de zaken weer recht zet en wij blijven overgeleverd aan kortzichtig winstbejag, ijdelheid en een om diverse redenen falende overheid. Onze Bommel om met die menselijke gebreken uit de voeten te kunnen is het recht, dat wij dan ook nog hard nodig zullen hebben om uit de milieuproblemen te komen, hoe de oplossingen er technisch ook uitzien. Voor de VMR ligt er, zeker tot 2030, dan ook nog een belangrijke taak!

Milieu- en omgevingsrecht: hoe meer integraal, hoe beter?

Inge Sievers*

De geschiedenis van het milieurecht in de jaren dat de VMR bestaat, laat zich beschrijven als één grote beweging naar steeds verdergaande integratie. In vogelvlucht beschrijf ik de stappen die ik heb meegemaakt als ambtenaar bij een provincie en later het Rijk.

Van compartimentale milieuwetgeving naar Wet milieubeheer

Toen ik lid werd van de VMR (dat moet ergens in de tweede helft van de jaren 80 van de vorige eeuw geweest zijn), was er nog de Hinderwet en een groot aantal sectorale milieuwetten. De Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm) als coördinatie-instrument was er net. De Wabm was wellicht vergelijkbaar met de Wabo nu¹. Voorafgaand aan de Wet milieubeheer (Wm) is begonnen met stroomlijning van procedures. Van één toetsingscriterium was nog geen sprake. De volgende stap was volledige integratie van de afzonderlijke wetten. Dat zou verschuiving van milieuproblemen naar andere compartimenten moeten voorkomen.² De Wet milieubeheer werd gelanceerd als aanbouwwet. ‘Maar daarmee zal de eindfase van de integratie-operatie nog niet zijn bereikt’.³ En dat zou inderdaad blijken, hoewel de ontwikkelingen waarschijnlijk anders zijn gegaan dan de beoefenaren van het milieurecht toen verwachtten.

Van Wro, Wm en Woningwet naar Wabo

De Wm bracht de milieuvergunning die in de plaats kwam van afzonderlijke vergunningen op grond van compartimentale wetten. Een bundeling van vergunningvereisten dus, maar alleen nog binnen het milieurecht. Voor iemand die een project wil uitvoeren, is het echter helemaal niet relevant welke verschillende regels op welke verschillende terreinen er allemaal van toepassing zijn. Die wil simpelweg weten of het mag of niet.⁴ Dus ging de wetgever op naar de volgende stap op het integratiepad: de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Voor de praktijk bracht

* Mw. mr. I.P. Sievers, juridisch beleidsmedewerker, Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

1 Memorie van Toelichting, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844 nr. 3 p. 11-12.

2 F.C.M.A. Michiels, *De Wet milieubeheer*, Zwolle 1994, p. 1.

3 Profetische woorden van Gilhuis in: *Milieu als wetgevingsvraagstuk*, Zwolle 1991, p. 51.

4 Mvt Wabo, p. 3.

dit veel veranderingen met zich mee. Daarom investeerde het toenmalige ministerie van VROM zwaar in invoeringsbegeleiding.⁵

Van Wabo naar Omgevingswet

Inmiddels, nog geen twintig jaar na de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer, zijn we druk doende met alweer een volgende stap: de Omgevingswet. In dat kader wordt een mate van integratie nagestreefd die tot voor kort niet haalbaar was: ook de Waterwet en natuurwetgeving worden nu meegenomen. Afwachten is nog, gezien de politieke verwickelingen dit jaar, hoe het verder zal gaan met de Omgevingswet. Maar het is niet te verwachten dat het hoofddoel, vereenvoudiging van wetgeving, ter discussie zal komen te staan. Ook niet bij een regering van een andere samenstelling en politieke kleur dan de huidige.

Is het milieu er schoner van geworden?

De vraag of de activiteiten van de VMR hebben bijgedragen aan een schoner milieu is makkelijker gesteld dan beantwoord, om woorden van haar voorzitter Rosa Uylenburg te parafraseren. Als we de bijdrage van wetgeving al niet kunnen bepalen, dan die van in verenigingsverband beoefenen van het milieurecht al helemaal niet. Maar ik hoop dat de VMR hierover kritisch blijft en de vinger op de zere plek legt als bescherming van het milieu niet het expliciete doel van omgevingsrechtelijke wetgeving is, zoals vaak het geval blijkt te zijn geweest.⁶

Omgevingsrecht; hoe verder?

Ongetwijfeld zal alles weer anders gaan dan we nu verwachten. Ik zou nu denken dat met de Omgevingswet de grens van wat je zinvol⁷ kunt integreren wel is bereikt: 'Integratie is ook niet onbeperkt mogelijk'.⁸ Maar misschien zijn bij het volgende jubileum van de VMR de grenzen al weer verder opgerekt.

5 Bijvoorbeeld door het uitbrengen van het boek *Wabo in de praktijk. Juridische leidraad bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht* door J.H.G. van den Broek en M.J. Dresden, Den Haag: Ministerie van VROM 2009.

6 Het STEM-geluid bij de evaluatie van milieuwetgeving; STEM-publicatie 2001/1, p. 13 - 16; te downloaden op www.evaluatiemilieuwetgeving.nl.

7 Integratie is een middel, geen doel en bovendien geen panacee voor alle problemen op milieugebied. Zie Jan Boersema en Cees Kwakernaak, 'Integratie nuttig, mits helder en groen', *Landschap* 1993, 10/3 p. 3- 19

8 Michiels, p. 7.

Van de praktijk wordt veel gevraagd door alle elkaar snel opvolgende wetswijzigingen. Begin je net de hoofdlijnen van de Wabo te snappen, moet je je al weer gaan verdiepen in de Omgevingswet. Natuurlijk is vereenvoudiging een loffelijk streven. Wie nu vanuit een denkbare situatie waar nog geen wetgeving op dit terrein bestond een stelsel van omgevingsrecht zou bouwen, zou nooit het verbrokkelde en ingewikkelde geheel verzinnen waar de leden van de VMR zich nu mee bezig houden. Maar ik snap ook wel dat praktijk⁹ en wetenschap¹⁰ ervoor waarschuwen dat de veranderingen te snel op elkaar volgen. Hoe logisch het ook allemaal is, voor degenen die er in de praktijk uitvoering aan moeten geven vergt het telkenmale heel veel inspanning en aanpassing. Hoe veel verbeteringen kun je doorvoeren zonder dat de praktijk het spoor bijster raakt?

Verder is een belangrijke vraag over de toekomst van het omgevingsrecht die mij bezig houdt op dit moment: Hoe gaat het verder met de vorming van Regionale uitvoeringsdiensten (RUD's)? Hoe gaat het 'bottom-up'-proces dat moet leiden tot een landelijk dekkend netwerk van RUD's uiteindelijk geborgd worden met regelgeving? Ik hoop dat de VMR ook hieraan aandacht gaat besteden in de toekomst.

Van een andere orde, maar niettemin van betekenis voor theorie en praktijk van het omgevingsrecht: Gaan we afscheid nemen van het inrichtingenbegrip? Het heeft tot dusver alle integratiestormen doorstaan en zorgt voor een zekere continuïteit ondanks alle vernieuwing die de achtereenvolgende integratiestappen hebben gebracht. Maar of het nog vele jubilea van de VMR overleeft en nog lang bediscussieerd zal worden binnen de VMR, is de vraag.

Rol van de VMR

De VMR heeft voor mij – en ik denk voor velen met mij – in haar bestaan steeds een belangrijke rol vervuld in het omgevingsrecht als informatiebron en als discussieplatform. Ook integratievraagstukken kregen daarbij gelukkig ruime aandacht.¹¹ Bij de ledenvergaderingen van de VMR blijken de opvattingen over dit en andere onderwerpen stevast behoorlijk uiteen te lopen. Juist die uitwisseling van soms tegengestelde ideeën, gevoed door degelijke informatie van de VMR, heeft grote meerwaarde. Ik wens de VMR van harte geluk en nog vele jaren.

9 Zoals bleek uit vele discussies die hierover op internetfora werden gevoerd.

10 Zoals bijvoorbeeld prof. mr. P.J.J. van Buuren aangaf bij een lunchlezing op 19 april 2012 voor juristen bij het ministerie van I&M.

11 Zo was de 107^e ledenvergadering geheel gewijd aan de Wabo.

Het natuurbeschermingsrecht en schuivende klimaatzones, herintredende wolven en andere onvoorziene omstandigheden

*Arie Trouwborst**

Wanneer men de ontwikkeling van het milieurecht vanaf de oprichting van de VMR (een gebeurtenis waarvan ik overigens zelf als zes-jarige weinig heb meegekregen) tot heden aan zich voorbij laat trekken, dan valt op dat de vraag hoe het recht dient om te gaan met onvoorziene omstandigheden met de tijd zeker niet minder prangend is geworden. In deze bijdrage noteer ik enkele gedachten in dit verband. Conform de auteursinstructies voor deze bundel doe ik dat aan de hand van mijn eigen werkzaamheden, hetgeen zowel een beperking tot het internationaal en Europees natuurbeschermingsrecht oplevert als een verklaring van het schaamteloze aantal verwijzingen naar eigen onderzoek in de voetnoten.

Essentieel voor een effectieve natuurbescherming is enerzijds een vooruitziende blik en anderzijds het adequaat inspringen op (alsnog) onverwachte ontwikkelingen. Zowel anticiperen als soepel reageren dus. Vanwege de complexiteit en onvoorspelbaarheid van de natuur zelf en van de menselijke invloeden erop is het voor het recht een niet misselijke uitdaging om deze twee vereisten – adequaat anticiperen en reageren – te combineren met het waarborgen van een voldoende hoog en duurzaam beschermingsniveau. Een in het oog springende, en door de VMR meermaals in de schijnwerpers gezette, ontwikkeling van de afgelopen decennia met betrekking tot het eerste vereiste (tijdig anticiperen) is uiteraard de snelle opkomst en consolidatie in het internationaal en Europees milieurecht van het voorzorgsbeginsel.¹

Hier ligt de nadruk echter op het tweede aspect, het reageren op onvoorziene zaken. Als student internationaal en Europees recht werd ik al geboeid door de invloed van onverwachte gebeurtenissen op (de toepassing van) het recht, inclusief de intrigerende doctrine van de ‘fundamentele wijziging der omstandigheden’. Zoals gezegd is de natuurbescherming een beleidsterrein bij uitstek als het om verrassingen gaat. In het natuurbeschermingsrecht van de laatste dertig jaar zijn dan ook tal van boeiende voorbeelden te bespeuren van ontwikkelingen die door de ontwerpers van de

* Mr. dr. A. Trouwborst, universitair hoofddocent, vakgroep Europees en Internationaal Publiekrecht, Universiteit van Tilburg.

1 Zie bijv. A. Trouwborst, ‘De harde kern van het voorzorgsbeginsel’, 34 *Milieu en Recht* 2007/4, p. 198-205.

geldende regels ten tijde van het opstellen ervan duidelijk niet of onvoldoende voorzien waren. Voor de rechtswetenschapper zijn dat dankbare onderwerpen.

Een prominent voorbeeld van een dergelijk thema, dat zich terecht in een toeneemende aandacht mag verheugen, is de groeiende invloed van klimaatverandering op flora en fauna. De ecologische volksverhuizing die door de steeds verder opschuivende klimaatzones in gang is gezet en andere gevolgen van het veranderende klimaat stellen het natuurbeleid voor taken die in de verste verte niet voorzien waren toen de momenteel toonaangevende juridische instrumenten het licht zagen.² De meeste daarvan stammen uit de jaren zeventig of begin jaren negentig van de vorige eeuw: Ramsar-verdrag (1971), Verdrag van Bonn (1979), Biodiversiteitsverdrag (1992), Verdrag van Bern (1979), OSPAR-verdrag (1992), Vogelrichtlijn (1979) en Habitatrichtlijn (1992).

Bij wijze van een ander voorbeeld, in de laatste twee decennia zijn vriend en vijand verrast door de veerkracht en het aanpassingsvermogen van de grote Europese landroofdieren bruine beer, lynx en vooral wolf. Wolven, om laatstgenoemde soort te nemen, zijn bezig met een opmerkelijke opmars – mede onder invloed van juridische bescherming – naar gebieden in West-Europa waar de soort lang geleden werd uitgeroeid. Deze onvoorziene thuiskomst roept allerlei fascinerende vragen op, waaronder juridische.³

Een derde voorbeeld is de blinde vlek voor mariene soorten en habitats bij de totstandkoming van de Habitatrichtlijn en in verband hiermee de, destijds onvoorziene, toepasselijkheid van de richtlijn voorbij de territoriale zee, in de exclusieve economische zones (EEZ) van lidstaten.⁴ Die blinde vlek heeft momenteel onder meer tot gevolg dat bepaalde, volgens biologen en natuurbeschermers zeer beschermenswaardige gebieden (bijv. het Friese Front en het zgn. Noordkrompgebied) en

2 Zie hierover o.a. H.E. Woldendorp, 'Integratiedebat in het natuurbeschermingsbeleid', *Nederlands Juristenblad* 2007, p. 2881-2886; A. Cliquete. a., 'Adaptation to climate change: legal challenges for protected areas', *Utrecht Law Review* 2009/1, p. 158-175; J.M. Verschuuren, 'Rethinking restoration in the European Union's Birds and Habitats Directives', *Ecological Restoration* 2010/4, p. 431-439; A. Trouwborst, 'Conserving European biodiversity in a changing climate: the Bern Convention, the EU Birds and Habitats Directives and the adaptation of nature to climate change', *Review of European Community and International Environmental Law* 2011/1, p. 62-77; F.M. Fleurke & A. Trouwborst, 'Kolencentrales, robuuste verbindingen en EU milieuriichtlijnen: balanceren tussen nationale en Europese doelstellingen', *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht* 2011/3, p. 95-103.

3 Zie A. Trouwborst, 'Managing the carnivore comeback: international and EU species protection law and the return of lynx, wolf and bear to Western Europe', *Journal of Environmental Law* 2010/3, p. 347-372; A. Trouwborst & C.J. Bastmeijer, 'Lynxen en wolven: het natuurbeschermingsrecht en de terugkeer van grote roofdieren naar Nederland', *Milieu en Recht* 2010/5, p. 272-283.

4 HvJ EU, zaak C-6/04, 20 oktober 2005.

soorten (bijv. haaien en roggen) in de Nederlandse Noordzee die bescherming niet of onvoldoende ontvangen.⁵ Deze en andere mariene problematiek is al geregeld onder de loep genomen in VMR-verband, en één van de momenteel actieve VMR-werkgroepen richt zich specifiek op de Noordzee. Een vierde en laatste voorbeeld is de (juridische) polemiek rond de orka ‘Morgan’, die helder aantoonde dat het huidige internationale en Europese juridische kader voor de bescherming van zeezoogdieren onvoldoende is toegesneden op de opvang van een walvisachtige zoals in het geval van deze orka.⁶

Bij elk van deze en soortgelijke voorbeelden kunnen in elk geval de volgende vragen worden gesteld:

- a) Waaruit blijkt dat de ontwikkeling in kwestie ten tijde van het opstellen van de betreffende regels niet (voldoende) voorzien was?
- b) In hoeverre is dit een probleem?
- c) Op welke manier(en) kan er nu (het beste) met de ontstane situatie worden omgegaan?

Ruimte om deze vragen in detail uit te werken is in dit bestek niet voorhanden. Wel zij opgemerkt dat de geïdentificeerde vragen vanuit rechtswetenschappelijk perspectief – en, zeker de laatste twee, ook door een ‘praktijkbril’ bezien – zeer interessant zijn. Twee willekeurige voorbeelden uit de laatste categorie, om tenminste dit punt enigszins te illustreren, zijn (i) de vraag naar de juridische betekenis, voor de toepassing van de Habitatrichtlijn, van het ontwikkelen van een grensoverschrijdend wolven- en lynxenbeleid op populatieniveau, en (ii) de vraag in hoeverre de mariene gaten in de Habitatrichtlijn zouden kunnen worden opgevuld door de Kaderrichtlijn Mariene Strategie.⁷ Wie weet kunnen deze of soortgelijke vragen nog een aardige bijdrage leveren aan de activiteiten van de VMR in de komende dertig jaar.

5 Zie wat betreft de gebieden o.a. H.M. Dotinga & A. Trouwborst, ‘The Netherlands and the designation of marine protected areas in the North Sea: implementing international and European law’, *Utrecht Law Review* 2009/1, p. 21-43; en wat de soorten betreft o.a. A. Trouwborst, ‘Generieke bescherming van soorten in de Noordzee – bedolven slakken, gesloopte wrakken en de betekenis en beperkingen van het soortenbeschermingsrecht’, in: H.M. Dotinga e.a., *Het dilemma van de Noordzee: intensief gebruik en het grootste natuurgebied van Nederland*, VMR-reeks nr. 2011-1, Boom Juridische uitgevers 2011, p. 39-69.

6 Zie A. Trouwborst, ‘De troebele regels rond de opvang van zeezoogdieren: een analyse aan de hand van de casus van orka “Morgan”’, *Milieu en Recht* 2011/10, p. 653-668.

7 Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu; zie A. Trouwborst & H.M. Dotinga, ‘Comparing European instruments for marine nature conservation: the OSPAR Convention, the Bern Convention, the Birds and Habitats Directives, and the added value of the Marine Strategy Framework Directive’, in: 20 *European Energy and Environmental Law Review* 2011/4, p. 129-149.

Van milieurecht, omgevingsrecht en ontwikkelingsrecht

*Rosa Uylenburg**

Als medewerker bij een waterschap in 1986 en 1987 was ik vooral ongeduldig. Ik was de jurist die de vergunningverleners en de handhavers (nog geen scheiding van taken) moest ondersteunen. Ik herinner me nog goed het geval waarbij de mannen van handhaving (alleen maar mannen) bij mij binnen renden om te melden dat bij een jachthaventje aan een mooie plas, twee kapotte olievaten in het water lagen. Ze gingen erop af met materiaal om verdere verspreiding van de olie tegen te houden (een soort rubberen, lange slang die om de vlek heen werd gelegd). Aan mij de vraag een bestuursdwangbesluit voor te bereiden. De jachthavenhouder zou binnen 24 uur de olielaag van het water moeten halen; anders zou de troep al naar de bodem zijn gezakt. Het was een hele klus om het besluit langs de hoofden van de betrokken afdelingen (de technische én de juridische), via de type-kamer, op het bureau van de secretaris van het waterschap te krijgen. Door omzeiling van alle ambtelijke wegen en de strenge regels van de postkamer, lukte mij dit binnen 4 uur. Drie dagen later kreeg ik een kopie van de brief zoals die was uitgegaan. De secretaris had van '24 uur', '14 dagen' gemaakt. Het argument: we moeten wel netjes omgaan met onze ingezetenen.

In de jaren 80 en 90 werden vooral veel nieuwe regelingen met nieuwe milieunormen vastgesteld. De aandacht voor de uitvoering en handhaving van die regelingen hobbelde daar achter aan.

Vanzelfsprekend hebben in de 25 jaar daarna vele ontwikkelingen in het omgevingsrecht plaats gevonden. Ik noem er hier twee.

In de eerste plaats zijn vele wijzigingen in het omgevingsrecht het gevolg van het (langzaam) doordringen van (het besef van het belang van) het Europese recht. Schoksgewijs, als gevolg van uitspraken van rechters, werd de invloed van Europese wetgeving voor het Nederlandse milieu- en natuurbeschermingsrecht duidelijk. Niet alleen de wetgever, maar juist ook provincies en gemeenten, belast met de uitvoering van de milieuwetgeving, moesten rekening gaan houden met de Europese achtergrond van die wetgeving. Ik geloof niet dat de Vereniging voor Milieu-

* Mw. prof. mr. R. Uylenburg, Staatsraad en hoogleraar milieurecht, in het bijzonder natuurbeschermingsrecht, aan het Amsterdam Centre for Environmental Law and Sustainability van de Universiteit van Amsterdam. Van eind 2001 tot juni 2012 bestuurslid van de VMR.

recht op dit punt ver voor de anderen uitliep, hoewel een aantal VMR-publicaties met aandacht voor Europese milieuwetgeving van vroege datum is. Gewezen kan worden op het boekje 'EEG-milieurecht' uit 1984 en op 'De uitvoering van EG-milieurichtlijnen, toegespitst op milieugevaarlijke stoffen' uit 1988. Tenminste kan worden gesteld dat de VMR een bijdrage heeft geleverd aan de kennis van de Nederlandse milieujuristen van Europese regelgeving.

Inmiddels is veel wetgeving (soms laat) aangepast aan de Europese verplichtingen en zijn werkwijzen aangepast. Thans wordt getracht minder per thema of naar aanleiding van incidenten, maar meer in algemene zin, te anticiperen en te reageren op Europese wetgeving. Dat is fantastisch. Hiervan moet echter onderscheiden worden het beleid om 'niets meer te doen dan van Europa moet'. Het zogenaamde 'kopen snellen'. De uitvoering van dit beleid leidt m.i. met regelmaat tot zeer complexe wetgeving; belangrijker is dat deze praktijk leidt tot een te laag niveau van bescherming van onze omgeving. Europese wetgeving beoogt immers die waarden te beschermen waarvoor een bescherming op het niveau van de Europese Unie is aangewezen. De Europese milieu- en natuurbeschermingswetgeving beoogt echter absoluut niet uitputtend te zijn. Specifieke nationale belangen en waarden kunnen en moeten soms (bijvoorbeeld teneinde doeleinden te behalen die zijn vastgelegd in internationale afspraken) worden beschermd door nationale wetgeving. Ik heb grote zorgen over de voorgenomen Wet natuurbescherming. De doelstellingen inzake biodiversiteit zullen met alleen de toepassing van instrumenten die de Vogel- en Habitatrichtlijnen verplicht stellen, waarschijnlijk niet gehaald worden.

In de tweede plaats wijs ik op de vele dereguleringsoperaties die het omgevingsrecht heeft doorgemaakt sinds de jaren 80 van de vorige eeuw. De projectnamen verschillen (ik herinner me het project DROM, het project Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit, het project herijking/modernisering van het milieurecht), maar inhoudelijk was steeds het doel: minder bestuurlijke en vooral minder administratieve lasten.

De Vereniging voor Milieurecht heeft mijns inziens een positieve en kritische bijdrage geleverd aan deze operaties, waarbij in het bijzonder de gevoerde discussies van grote waarde zijn geweest. Bijzonder is dat binnen de VMR zowel juristen aan die discussie deelnemen die werken bij grote en kleine bedrijven of vertegenwoordigende organisaties daarvoor, als juristen die werkzaam zijn bij overheden en bij milieuorganisaties. Wat door de éne doelgroep een noodzakelijke wijziging in de wetgeving werd geacht, werd door de andere groep als een ramp voor het milieu bestempeld. Bij de discussiemiddagen waren steeds ook diegenen die bij het ministerie belast waren met de uitvoering van de dereguleringsprojecten aanwezig. Ik heb

vaak vernomen dat voor hen deze discussies van grote waarde waren bij hun werk.

Nu ligt de stelselwijziging van het omgevingsrecht voor. Aangekondigd is een Omgevingswet. Kort wil ik er hier het volgende over zeggen.

Ik voorspel dat de stelselwijziging als dereguleringsoperatie zal mislukken. Het omgevingsrecht is complex, maar wordt door de voorgenomen wijzigingen niet minder complex.

Positief van de stelselwijziging is de aandacht voor nieuwe reguleringsconcepten. Ik vind met name de programmatische aanpak zeer interessant. Belangrijke kanttekening daarbij is dat veel meer dan nu aandacht moet uitgaan naar de monitoring van de resultaten van programma's en de positie van burgers en milieuorganisaties daarbij. Met andere woorden: de regulering van de programmatische aanpak vergt extra wettelijke bepalingen en leidt dus niet tot deregulering.

Negatief ben ik over het feit dat de voorgenomen Omgevingswet wordt gepresenteerd – en als we niet uitkijken ook vormgegeven –, als een *ontwikkelingswet* en niet meer als een wet die de bescherming van ons milieu of leefomgeving tot doel heeft. Hier dreigt mijns inzien een principiële draai te worden gemaakt, waartegen milieujuristen zich te weer zouden moeten stellen. Vanzelfsprekend moet wetgeving praktisch uitvoerbaar zijn en moeten bij het nemen van besluiten álle belangen, in het bijzonder ook de maatschappelijke belangen bij economische en infrastructurele ontwikkelingen, worden meegewogen. Echter, laten we de doelstellingen van onze omgevingswetgeving duidelijk gericht houden op de bescherming van de waarden waarmee niet meteen veel geld is te verdienen, maar die uiteindelijk van onschatbare waarde zijn: de waarden die gemoeid zijn met natuur en een prettige leefomgeving voor mensen.

Een basis voor de toekomst: de Omgevingswet

*Wilco de Vos**

In de afgelopen 30 jaar zijn de ontwikkelingen in de wet- en regelgeving, zowel nationaal als Europees, talrijk geweest.

De milieuwetgeving heeft zich in het bestaan van de VMR ontwikkeld van op specifieke milieuproblemen gerichte regels (onder andere over hinder, water, geluid, lucht en bodem) naar meer algemene of integrale regelgeving. Belangrijke voorbeelden daarvan binnen het milieurecht zijn de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm) en de Wet milieubeheer (Wm). De ontwikkeling in het milieurecht werd mede gevoed door het Europese milieurecht en ontwikkelingen op aanpalende terreinen als water, natuur en ruimtelijke ordening. De nieuwe Wro en een integrale Waterwet zijn daar voorbeelden van. Daarbij heeft de samenhang binnen de leefomgeving steeds meer aandacht gekregen. Voor de oplossing van specifieke milieuproblemen, was een sectorale benadering niet langer toereikend. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van de programmatische aanpak om de doelen voor de luchtkwaliteit te halen (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit).

Daarnaast is er een steeds grotere verwevenheid in procedures en rechtsbescherming, onder meer door de komst van de Algemene wet bestuursrecht en recentelijk de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Deze ontwikkelingen bouwen deels voort op de procedureregelingen in de Wabm en de Wm. Tot slot kan worden gewezen op bredere tendensen in de ontwikkeling van de nationale regelgeving vanuit motieven als deregulering, lastenvermindering, versnelling van procedures of economische motieven. Belangrijke voorbeelden daarvan binnen het omgevingsrecht van de laatste twintig jaar zijn de verschuiving van vergunningverlening naar algemene regels (Activiteitenbesluit), Tracéwet en de Crisis- en herstelwet.

Over de waardering van al die ontwikkelingen valt veel te zeggen en die zal verschillen per onderwerp en per invalshoek. In het algemeen kan worden gezegd dat de wetgeving, zowel nationaal als Europees, een bijdrage heeft geleverd aan de bescherming van (onderdelen van) de leefomgeving. Diverse auteurs wijzen daar

* Mr. H.W. de Vos is werkzaam bij de hoofddirectie bestuurlijke en juridische zaken van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en sinds 2010 bestuurslid van de VMR. Het artikel is totstandgekomen met medewerking van de programmadirectie Eenvoudig Beter, die ambtelijk zorg draagt voor de beleidsmatige ontwikkeling van de Omgevingswet.

ook op in hun bijdragen voor deze bundel. De wetgeving zorgt voor blijvende aandacht voor de leefomgeving, ook bij activiteiten die daar op gespannen voet mee staan. De afgelopen jaren zijn er diverse instrumenten ontwikkeld om kwaliteiten te verbeteren en innovatie te bevorderen, denk aan het bevorderen van hergebruik, emissiehandel, etc. Wetgeving kan weliswaar de leefomgeving zelf niet veranderen maar wel gedrag en ontwikkelingen stimuleren en waar nodig aan banden leggen. Wetgeving heeft dan ook zowel een instrumentele als waarborgende functie. Om die functies ook in de toekomst goed te kunnen vervullen is een bestendige basis van belang. Na de vele veranderingen de laatste jaren is er behoefte aan een ankerpunt. Een basis voor rechtszekerheid en kwaliteit van de leefomgeving en ook voor een actieve aanpak om de doelen voor de leefomgeving te halen. De Omgevingswet beoogt die basis te bieden.

Het ontwikkelen van een bestendige basis kan, zeker voor milieu, water en natuur, niet meer los worden gezien van het Europese recht. Valt er binnen het Europese omgevingsrecht een systeem of ontwikkeling te ontwaren? Een eerste aanblik op de grote hoeveelheid voornamelijk sectorale verordeningen, richtlijnen en beschikkingen doet dat niet vermoeden. De totstandkoming daarvan is primair gericht geweest op de aanpak van verschillende milieucompartimenten. Toch zijn er ook binnen Europa ontwikkelingen naar meer samenhang en harmonisatie. Voorbeelden daarvan zijn de regelgeving voor installaties (IPPC, later RIE) diverse kaderrichtlijnen en zgn. horizontale richtlijnen over o.a. milieu-effectrapportage en milieu-aansprakelijkheid. Ook zijn er op Europees niveau wetgevingsoperaties om de kwaliteit en eenvormigheid van de regelgeving te vergroten (Better en later Smarter Regulation). Bij nadere beschouwing van meer dan 25, vnl. gebiedsgerichte Europese richtlijnen (gebaseerd op artikel 192 VWEU) blijkt dat, hoewel de uitwerking verschilt, deze in opbouw en samenhang enkele parallellen vertonen. De opbouw en samenhang worden grofweg gekenmerkt door een opdracht aan de lidstaat om:

- doelen (normen) te stellen voor de kwaliteit van een onderdeel van de leefomgeving,
- een plan of programma te maken met maatregelen om die doelen te halen,
- te monitoren (en te rapporteren) of de doelen worden gehaald,
- zo nodig aan de hand daarvan een plan en programma bij te stellen.

Deze basiskenmerken weerspiegelen in feite een beleidscyclus met een programmatische aanpak. Daarin staat centraal dat de doelen (normen) voor de leefomgeving worden gehaald met behulp van een (pro)actieve aanpak. In de voorstellen voor de nieuwe Omgevingswet vormt de beleidscyclus, die ook in onderdelen van onze nationale wetgeving terug te vinden is, de basis voor de gebiedsgerichte wetgeving.

De wet zal instrumenten bevatten om de actieve aanpak mogelijk te maken, zoals een programmatische aanpak, instrumenten voor de verdeling van (milieu)gebruiksruimte, etc. De wet wil een einde maken aan de beeldvorming dat milieu- en natuurbelangen vooral nieuwe ontwikkelingen moeilijk of onmogelijk maken (hindermacht). Het beeld dat de milieu- en natuurregels vooral werend zijn voor nieuwe ontwikkelingen, terwijl bestaande activiteiten relatief ongestoord voortgezet kunnen worden. Het voorgestelde nieuwe systeem zal daarom prikkels bevatten om het halen van de normen voor de leefomgeving centraal te stellen bij de beleidsvorming en de ontwikkeling van de leefomgeving. Door op die manier al in een vroeg stadium beleid te maken voor de (integrale) kwaliteit van de leefomgeving, wordt het ook beter mogelijk om te beslissen over bestaande en toekomstige activiteiten in de leefomgeving. De Omgevingswet biedt daarmee, in de termen van de beleidsbrief van I&M van 9 maart 2012¹ ruimte voor ontwikkeling en waarborgen voor kwaliteit.

De nieuwe Omgevingswet zal een stevige basis moeten bieden voor de bescherming van de leefomgeving. De wet zal een breed instrumentenpakket bevatten (visie, programma, verordening, algemene regels, vergunning, projectbesluit etc.). Daarmee wordt de inzet van bestaande succesvolle instrumenten verbreed tot het hele omgevingsrecht. Dat betekent overigens niet dat alle bestaande belangen zullen versmelten tot een belang van de leefomgeving. Binnen het huis van de Omgevingswet zijn vele kamers. Waar nodig zullen specifieke regels worden gesteld en blijven bijzondere beoordelingskaders bestaan. De wet biedt een kans om de vele bestaande regels bij elkaar te zetten, te harmoniseren en beter te ontsluiten.

Ook voor de VMR ligt er een taak om bij dit wetgevingsproces kritisch mee te denken en het netwerk van experts te benutten om (proactief) input te leveren. De vele activiteiten en publicaties van de vereniging laten zien dat de vereniging juridische kennis weet te mobiliseren en te ontsluiten.

Ik hoop dat we bij een volgend jubileum van de VMR kunnen terugkijken en concluderen dat de Omgevingswet werkelijk heeft gezorgd voor een bestendige basis, waarop kan worden voortgebouwd. Voor nu wil ik de VMR van harte feliciteren met het behaalde jubileum en de vereniging een bestendige toekomst toewensen!

1 *Kamerstukken II* 2011/12, 33118, nr. 3.

De ‘collectieve actie’: over afwisselende con- en divergentie tussen bestuurs- en privaatrecht

*Lidy F. Wiggers-Rust**

Inleiding

Met het Nieuwe Meer-arrest uit 1986¹ hebben milieuverenigingen aan de wieg gestaan van de ‘collectieve actie’² in het privaatrecht. Ook waren zij nauw betrokken bij recente ontwikkelingen met betrekking tot deze actie in het bestuursrecht. Ofschoon dat wel werd beoogd, zijn die ontwikkelingen niet ten volle in lijn met het privaatrecht. Het wetsvoorstel dat eind december 2011 in het privaatrecht is ingediend³ op zijn beurt, gaat zelfs in andere richting dan het bestuursrecht. Er bestaat dus kans op (toenemende) divergentie tussen bestuurs- en privaatrecht op dit punt. Ofschoon bedoeld wetsvoorstel niet is gericht op ideële organisaties en milieu- en dierenwelzijnsorganisaties, zijn deze daarvan niet uitdrukkelijk uitgesloten. Het is dus ook voor milieuverenigingen / de VMR van belang dit wetsvoorstel nauwlettend te volgen.

In deze bijdrage breng ik een en ander – kort – in kaart. De con- en divergentie tussen bestuurs- en privaatrecht staan daarbij centraal.

Het Nieuwe Meer-arrest, artikel 3:305a BW en artikel 1:2 lid 3 Awb

Voordat de ‘collectieve actie’ in de wet was geregeld, kwam herhaald de vraag aan de orde of men een organisatie in rechte wel ontvankelijk kon maken als eiser / behartiger van bepaalde belangen louter door die belangenbehartiging, inclusief het daarvoor optreden in rechte, als doelstelling in de statuten op te nemen.⁴

Bij de beantwoording van die vraag nam in het milieurecht het bestuursrecht⁵ het voortouw. Zo was in artikel 79 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne

* Mw. mr. dr. L.F. Wiggers-Rust is werkzaam als raadsheer bij het gerechtshof Arnhem.

1 Hoge Raad 27 juni 1986, *NJ* 1987, 43.

2 Tussen aanhalingstekens geplaatst, gebruik ik het begrip collectieve actie als verzamelterm voor groeps- of collectieve en algemeen belangacties.

3 *Kamerstukken II* 2011/2012, 33 126, nrs. 1 e.v.

4 Zie Verburgh, M.J.P.(1974) *Privaatrecht en collectief belang*, Zwolle: WEJ Tjeenk Willink, p. 15.

5 Het privaatrecht kende ook wel enkele voorbeelden van opname van een uitdrukkelijke procesmachtiging in de wet, zoals artikel 15 van de Wet op de CAO en artikel 2:46 BW, eertijds artikel 2.2.1.20 a Ontwerp NBW.

(Wabm)⁶ wat betreft de bevoegdheid tot bezwaar en beroep bepaald, dat ‘ten aanzien van privaatrechtelijke organisaties de belangen met het oog waarop zij in het leven zijn geroepen, als *hun* belangen beschouwd’ werden [mijn cursivering, LR]. Deze bepaling (die per 1 januari 1994 een vervolg kreeg in artikel 1:2 lid 3 Awb) vormde voor de Hoge Raad in het Nieuwe Meer-arrest een belangrijke steunpilaar voor de vernietiging van het arrest van het hof Amsterdam. Het hof had de milieuverenigingen in de desbetreffende procedure ambtshalve niet-ontvankelijk verklaard in hun vordering in kort geding; deze strekte tot veroordeling van de gemeente Amsterdam om – kort samengevat – het storten van bagger afkomstig uit de Amsterdamse grachten in de Nieuwe Meer zolang de vereiste vergunningen niet waren afgegeven, althans ten dele of tijdelijk, te staken. Het ontbreken van enig concreet *eigen* belang stond in het oordeel van het hof centraal. De Hoge Raad caseerde en achtte de milieuverenigingen wel degelijk ontvankelijk. De Hoge Raad stelde daarbij de mogelijkheid van bundeling van belangen die bij een dergelijke vordering zijn betrokken door het optreden in rechte van de milieuverenigingen voorop. Voorts ging het de Hoge Raad in deze uitspraak om de onderlinge afstemming tussen bestuurs- en privaatrecht: de Hoge Raad achtte met de – voorbehoudloze – toelating van verenigingen als de onderhavige in de administratieve fase op grond van artikel 79 Wabm⁷ niet te verenigen, dat niet door dezelfde verenigingen in kort geding zou kunnen worden opgekomen tegen gedragingen, waarvan zij menen dat deze ten onrechte zonder vergunning plaatsvinden; dit terwijl die gedragingen in beginsel konden leiden tot aantasting van de belangen waarvoor de verenigingen blijkens haar doelomschrijving opkomen.

Het voorgaande bracht volgens de Hoge Raad tevens mee dat het niet op zijn plaats zou zijn om in een geval als dit nadere eisen voor de ontvankelijkheid te stellen, zoals bijvoorbeeld ter zake van representativiteit of feitelijke werkzaamheden.

Op het Nieuwe Meer-arrest⁸ is blijkens de parlementaire geschiedenis het per 1 juli 1994 in werking getreden artikel 3:305a BW gebaseerd. Opmerkelijk is dat in dit artikel – anders dan in het bestuursrecht (zie hiervoor) – de procesbevoegdheid van de in aanmerking komende privaatrechtelijke organisaties is gekoppeld aan de bescherming van *de gelijksoortige belangen van andere personen*. Volgens de wetsgeschiedenis kan in het privaatrecht alleen worden geprocedeerd als het (mede) gaat om concreet belang van natuurlijke of rechtspersonen. Dit berust op het feit dat het privaatrecht betrekking heeft op relaties tussen rechtssubjecten naar burgerlijk recht en in de eerste plaats ziet op hun belangen. In deze privaatrechtelijke acties

6 En bijvoorbeeld ook de Wet luchtverontreiniging

7 Van toepassing op vergunningen aan te vragen krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

8 Dit arrest kreeg in 1992 een vervolg in het Kuunders-arrest (Hoge Raad 18 december 1992, NJ 1994, 139).

kan het dus niet uitsluitend gaan om algemene, abstracte belangen, zoals belangen van dieren of het belang van het milieu. Deze belangen kunnen met artikel 3:305a BW slechts op *indirecte* wijze worden beschermd, namelijk door deze te koppelen aan de belangen van wél door het privaatrecht beschermde rechtssubjecten.⁹ Dit neemt overigens niet weg dat aan deze koppeling tot op heden niet al te hoge eisen worden gesteld¹⁰, zeker niet als het gaat om het milieu dan wel om dieren.

Met de invoering van artikel 1:2 lid 3 Awb en – pal daarna – artikel 3:305a BW kunnen geselecteerde rechtspersonen in het bestuursrecht derhalve algemene en collectieve belangen behartigen als *hun* (eigen) *belangen* (door wetsduiding), terwijl in het privaatrecht sprake is van wettelijke procesbevoegdheid op te komen voor *de gelijksoortige belangen van andere personen*.

Een verschillende insteek vanuit de onderscheiden systemen, maar met gelijk oogmerk, zo zou je kunnen zeggen.

Recente ontwikkelingen in het bestuursrecht

In het omgevingsrecht gold tot 1 juli 2005 de per die datum afgeschafte¹¹ 'actio popularis'. De bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsmogelijkheden werden toen in beginsel beperkt tot 'belanghebbenden'. Aangenomen wordt dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in 2008 onder invloed daarvan enkele uitspraken heeft gedaan waarin de voorwaarden waaronder artikel 1:2 lid 3 Awb toepassing kan vinden, werden aangescherpt¹²: het statutaire doel dient voldoende onderscheidend vermogen te hebben om op grond daarvan te kunnen oordelen dat het belang van de rechtspersoon rechtstreeks is betrokken bij het bestreden besluit; voorts zal in gevallen waarin rechtspersonen als statutair belanghebbende optreden van 'feitelijke werkzaamheden' moeten blijken.

In expliciete aansluiting bij het Nieuwe Meer-arrest¹³ overwoog de Afdeling dat in de door de betrokken rechtspersoon tot stand gebrachte bundeling van individuele belangen de in artikel 1:2 lid 3 Awb genoemde feitelijke werkzaamheden besloten werden geacht.¹⁴

Terwijl de Hoge Raad in het Nieuwe Meer-arrest aansluiting zocht bij de bestuurs-

9 *Kamerstukken II* 1992/93, 22 486, nr. 5, p. 9-10.

10 Vgl. *Kamerstukken II* 1992/93, 22 486, nr. 3, p. 2-3. Voor een recent voorbeeld waaruit blijkt dat artikel 3:305a BW ook wordt gebruikt om het 'algemeen belang' als zodanig te dienen kan worden verwezen naar de uitspraak van de Hoge Raad inzake De Staat – Clara Wichmann (Hoge Raad 9 april 2010, LJN BK4547).

11 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 421 en Stb. 2005, 282.

12 Vgl. bijvoorbeeld AB RvS 28 mei 2008, AB 2008, 238 en AB RvS 1 oktober 2008, *JB* 2008, 239.

13 AB RvS 1 oktober 2008, *JB* 2008, 239.

14 *JB* 2009, 179; zie in die zin ook AB RvS 23 juni 2010, *JB* 2010, 178.

rechtelijke Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (zie hiervoor onder 2), wil de Afdeling haar bedoelde nieuwe aanpak, waar het gaat om het vereiste van feitelijke werkzaamheden, dus afstemmen op juist dat arrest van de Hoge Raad. Zij wil dit vereiste kennelijk vooral benutten voor de algemeen belangactie. Voor de behartiging van groeps- of collectieve belangen wil zij deze werkzaamheden in de bedoelde belangenbundeling begrijpen in (vermeende) aansluiting bij de burgerlijke rechter. Hier wreekt zich echter het onderscheid tussen bestuurs- en privaatrecht: het privaatrecht voorziet – zoals in de tweede paragraaf toegelicht – slechts in procesbevoegdheid ter behartiging van de gelijksoortige belangen van andere personen. Het maakt wat betreft daaraan te stellen eisen (nog) geen onderscheid tussen de bescherming van groeps- of collectieve belangen en de – indirecte – bescherming van algemene belangen. Relaterend aan het onderscheid dat in het bestuursrecht (artikel 1:2 lid 3 Awb) wel wordt gemaakt, gaat het in het Nieuwe Meer-arrest echter eerder om – indirecte – bescherming van algemene belangen dan om de bescherming van groeps- of collectieve belangen. Het verschil in insteek vanuit de onderscheiden systemen bemoeilijkt het ‘convergeren’ door de bestuursrechter derhalve. In zoverre is de afstemmingspoging van de bestuursrechter hier niet ten volle geslaagd.¹⁵

Een nieuw wetsvoorstel in het privaatrecht

Intussen is in het privaatrecht een nieuwe ontwikkeling gaande: als gevolg van de sterke opkomst van claimstichtingen met name in de financiële sector, bestaat daar de behoefte aan deze stichtingen, die groeps- of collectieve belangen bij uitstek behartigen, strengere toegangseisen te stellen.

Er is eind vorig jaar een wetsvoorstel¹⁶ ingediend, waarin aan artikel 3:305a, lid 2 BW een tweede zin wordt toegevoegd:

‘Een rechtspersoon als bedoeld in lid 1 is eveneens niet-ontvankelijk, indien met de rechtsvordering de belangen van de personen ten behoeve van wie de rechtsvordering is ingesteld onvoldoende gewaarborgd zijn.’

Doel is het weren van uit onzuivere motieven handelende rechtspersonen en het bieden van houvast aan gedupeerden. De eis biedt de rechter volgens de toelichting op het wetsvoorstel een handvat om kritisch te oordelen over de ontvankelijkheid in een collectieve actie, indien hij twijfelt aan de motieven voor het instellen ervan. De vraag of met een collectieve actie de belangen van de betrokken personen al dan niet voldoende zijn gewaarborgd, laat zich volgens de wetsgeschiedenis alleen per

¹⁵ Vgl. in die zin ook Marseille, A.T. in zijn noot onder AB RvS, 24 juni 2009, AB 2009,336.

¹⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 126, nr. 1.

concreet geval beantwoorden. Kijkend naar de memorie van toelichting¹⁷ kan bij betwisting tal van aspecten een rol spelen. Het gaat met name om de mate van baat van betrokkenen bij toewijzing van het gevorderde en de kennis en vaardigheden van de eisende organisatie om de procedure te voeren (acht kan daarbij worden geslagen op overigens door de organisatie ten behoeve van benadeelden dan wel de eigen doelstellingen verrichte werkzaamheden, het aantal aangesloten benadeelden, de ondersteuning van de collectieve actie door de benadeelden zelf). Voorts kan het optreden van de organisatie als gesprekspartner van de overheid en / of als spreekbuis in de media, als ook het voldoen aan de principes opgenomen in de op initiatief van het veld opgestelde zogenoemde Claimcode¹⁸ een rol spelen.

Men ziet in het privaatrecht dus juist voor de behartiging van groeps- of collectieve belangen aspecten opdoemen die de door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (met name) aan de algemeen belang-actie gestelde eisen (zie hiervoor onder 3) 'in de schaduw' stellen. Ofschoon het wetsvoorstel, zoals onder 1 reeds vermeld, niet is gericht op ideële organisaties en milieu- en dierenwelzijnsorganisaties¹⁹, zijn deze daarvan niet uitdrukkelijk uitgesloten.

Slot

Als het gaat om extra eisen aan de 'collectieve actie' dan zien we derhalve een tegengestelde ontwikkeling: in het bestuursrecht bestaat de wens de aan de algemeen belang-actie te stellen eisen aan te scherpen, in het privaatrecht daarentegen liggen juist de groeps- of collectieve belangen 'onder vuur'. Wat de convergentie tussen bestuurs- en privaatrecht in verband met de 'collectieve actie' betreft kan het dus verkeren: na eerdere onderlinge toenaderingspogingen bestaat inmiddels kans op (toenemende) divergentie op dit punt. Gelet op het belang van de 'collectieve actie' voor het milieurecht blijft op dit terrein en de toekomstige ontwikkeling daarvan²⁰ een bijzondere taak voor de VMR weggelegd.

VMR, let op uw saeck!

17 *Kamerstukken II* 2011/2012, 33 126, nr. 3, p. 12/13.

18 Claimcode, Commissie claimcode 2011.

19 Zie *Kamerstukken II* 2011/2012, 33126, nr. 4, p. 3.

20 Deze zullen zeker ook een, hier vanwege de ruimte voor deze bijdrage buiten beschouwing gelaten, Europese dimensie hebben; vgl. ter zake onder meer SEC (2011) 173.

Uitgaven van de Vereniging voor Milieurecht

- De herziene Hinderwet (1982)
- De aansprakelijkheid voor milieuschade (1983)
- De evaluatie van de Wet algemene bepalingen Milieuhygiëne (1983)
- Deregulering, toegespitst op de basisvergunning en de integrale vergunning (1983)
- Bodembescherming in het landelijk gebied (1984-1)
- Het EEG-milieurecht (1984-2)
- De Wet chemische afvalstoffen (1984-3)
- Rechtsbescherming in de milieuwetgeving (1985-1)
- Grensoverschrijdende rechtsbescherming (1985-2)
- WABM Algemene regels en vergunningenstelsel voor inrichtingen (1985-3)
- Wet geluidhinder (1986-1)
- De Wet bodembescherming (1986-2)
- Waterbeheer en milieubeheer (1986-3)
- Afvalstoffenwet (1987-1)
- Voorontwerp Hoofdstukken Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (1987-2)
- Strafrechtelijke handhaving van milieurecht (1987-3)
- Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor milieuschade (1987-4)
- AMvB's op grond van artikel 2a van de Hinderwet (1988-1)
- De uitvoering van EG-milieurichtlijnen, toegespitst op milieugevaarlijke stoffen (1988-2)
- Grondwaterbeheer (1988-3)
- De Natuurbeschermingswet (1988-4)
- Kostenverhaal bij (water)bodemsanering (1989-1)
- Juridische en bestuurlijke consequenties van het Nationaal Milieubeleidsplan (1989-2)
- Grensoverschrijdende milieuwetgeving Europeesrechtelijke, internationaalrechtelijke en nationaalrechtelijke aspecten (1989-3)
- Afvalstoffenbeleid (1990-1)
- Vrijwillige of willekeurige sanering van (bedrijfs)terreinen? (1990-2)
- Milieubescherming: privaatrecht of publiekrecht?, waarin opgenomen selectie milieujurisprudentie 1987-1990 (1990-3)
- Het juridische en financiële instrumentarium van het NMP-plus (1990-4)
- Artikel 21 Interimwet bodemsanering (1990-5)
- Bedrijfsinterne milieuzorg (1991-1)

- Het Plan van aanpak Schiphol (1991-2)
- Risico-aansprakelijkheid voor milieuschade (1991-3)
- Rechtsbescherming in het milieurecht (1991-4)
- Gebiedsgericht milieubeleid (1992-1)
- Bestrijdingsmiddelenwet (1992-2)
- De rol van het recht bij een duurzame ontwikkeling (1992-3)
- Inbouw hoofdstuk bodemsanering in de Wet bodembescherming (1992-4)
- Het milieustrafrecht nader beschouwd (1993-1)
- Gedoogrecht(spraak) (1993-2)
- Flora- en Faunawet (1993-3)
- Waste Prevention (1993-4)
- Openbaarheid van milieurelevante bedrijfsgegevens (1993-5)
- De Algemene wet bestuursrecht in haar betekenis voor het milieurecht (1994-1)
- Naar een nieuwe Natuurbeschermingswet (1994-2)
- De terugtrekkende overheid (1994-3)
- Ecotax en andere financiële instrumenten in het milieurecht (1994-4)
- Produktgericht milieurecht (1995-1)
- Deregulering (1995-2)
- Strafrechtelijke aanpak van grensoverschrijdende milieucriminaliteit, cap. Selecta (1995-3)
- Bodemsanering (1995-4)
- Europese milieurechtspraak (1996-1)
- Europese milieurechtspraak, verslag ledenvergadering (1996-2)
- Stad en Milieu (1996-3)
- Afstemmingsregelingen in de Wet milieubeheer (1996-4)
- Landbouw en milieu (1996-5)
- Afval: provinciaal, landelijk of Europees probleem? (1997-1)
- Gemeentelijk milieubeleid (1997-2)
- Jurisprudentie Milieurecht 1996 (1997-3)
- Bedrijfsinterne milieuzorg en vergunningverlening ‘is het gras groener bij de burens?’ (1997-4)
- Internationaal milieurecht in Nederland: De consequenties van het internationale milieurecht voor de nationale rechtspraktijk (1998-1)
- Water: ontwikkelingen in (inter)nationale regelgeving en beleid (1998-2)
- Jurisprudentie Milieurecht 1997 (1998-3)
- (Nb. 1998-4 is niet verschenen).
- Functiegerichte bodemsanering (1998-5)
- Jurisprudentie milieurecht 1998 (1999-1)
- Artikel 95 EG-Verdrag: De (on)mogelijkheden voor lidstaten om af te wijken

- van geharmoniseerd EG-beleid (2000-1)
- Bouwstoffenbesluit (2000-2)
- Interregionale handhavingssamenwerking (2000-3)
- Gemeenten en de Vogel- en Habitatrichtlijn (2000-4)
- Meldingenstelsel Wet milieubeheer (2000-5)
- Europees en internationaal natuurbeschermingsrecht in Nederland (2001-1)
- Landbouw en milieu (2001-2)
- Bestrijdingsmiddelen (2001-3)
- Duurzaam ondernemen en regelgeving (2001-4)
- De positie van derden-belanghebbenden bij nieuwe instrumenten in het milieurecht (2001-5)
- Omgaan met risico's in het milieu- en ruimtelijke ordeningsrecht (2001-6)
- Europees en internationaal natuurbeschermingsrecht (verslag studiemiddag) (2001-7)
- De beoordeling van milieugeschillen door de bestuursrechter (2002-1) Preadviezen
- Lokale milieuhinder (2002-2)
- Milieu en de fundamentele herziening van de WRO (2002-3)
- De beoordeling van milieugeschillen door de bestuursrechter (verslag studiemiddag) (2002-4)
- Over de grenzen van het milieurecht (2003-1)
- Milieuaansprakelijkheid (2003-2)
- Handhaving van milieurecht vanuit Europees perspectief (2003-3)
- Flora- en faunawet (2004-1)
- Emissiehandel (2004-2)
- De toekomst van de m.e.r. (2004-3)
- Ruimtelijke inrichting en handhaving op de Noordzee (2004-4)
- Herijking milieuregelgeving (2005-1)
- IPPC: in wetgeving en praktijk (2005-2)
- Regeling inzake luchtkwaliteit; Nederland op slot? (2006-1)
- Waarborgen in het milieurecht; actuele ontwikkelingen in besluitvormingsprocedures en rechtsbescherming (2006-2)
- Externe veiligheid (2006-3)
- Klimaatverandering en rechtsontwikkeling anno 2005 (2006-4)
- De omgevingsvergunning; de toepassing in de praktijk (2006-5)
- Modernisering algemene regels Wet milieubeheer (2006-6)
- Milieu en Luchtvaart (2007-1)
- De nieuwe Waterwet (2007-2)
- Agrarisch milieurecht (2007-3)
- Nederlandse milieuriichtlijnen en beste beschikbare technieken (2007-4)

- Aan de grenzen van de milieuvergunning (2007-5)
- Klimaatverandering en de rol van het milieurecht (2007-6)
- Ontwikkelingen in het Europees milieustrafrecht (2008-1)
- Interbestuurlijk toezicht in het omgevingsrecht (2008-2)
- Wie beschermt het natuurbeschermingsrecht? (2008-3)
- De nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de bescherming van natuur en milieu (2008-4)
- Juridische aspecten van klimaatverandering (2009-1)
- Europees milieurecht in de Lage Landen (2009-2)
- Bij twijfel (niet) doen (2009-3)
- Crisis- en herstelwet: duurzame versnelling (2009-4)
- Wabo: antwoorden op praktijkvragen (2010-1)
- Natuur(lijk) met recht beschermd (2010-2)
- Het dilemma van de Noordzee: intensief gebruik én het grootste natuurgebied van Nederland (2011-1)
- Naar aansprakelijkheid voor (de gevolgen van) klimaatverandering? (2012-1)

Uitgaven vanaf 2003-1 kunnen worden besteld bij Boom distributiecentrum, tel. 0522-23 75 55, fax. 0522-25 38 64, e-mail budh@boomdistributiecentrum.nl. Van de uitgaven daarvoor zijn enkelen nog voorradig bij de VMR.

Over de Vereniging voor Milieurecht

De Vereniging voor Milieurecht (VMR) heeft zich sinds de oprichting in 1982 ontwikkeld tot een onafhankelijk kennisnetwerk voor milieu- en natuurbeschermingsrecht. In het netwerk bundelen professionals hun kennis en ervaring over de juridische aspecten van de bescherming van het milieu en de bevordering van het natuur- en landschapsbehoud. Die informatie wordt toegankelijk gemaakt via studie- en discussiemiddagen, lezingen van deskundigen en bijeenkomsten van werkgroepen. De VMR publiceert regelmatig verslagen van de bijeenkomsten. Via de online kennisdatabank vindt u zowel verwijzingen naar recente literatuur en documenten, als recente jurisprudentie.

Onder de ongeveer 800 leden van de VMR bevinden zich wetenschappers en vertegenwoordigers van natuur- en milieuorganisaties, maar ook advocaten, adviseurs en ambtenaren.

Met een lidmaatschap krijgt u veel voordelen. U krijgt gratis toegang tot studiemiddagen over actuele onderwerpen uit het milieu- en natuurbeschermingsrecht. U krijgt korting op de toegang tot de jaarlijkse VMR Actualiteitendag, waarbij u in één dag op de hoogte wordt gebracht van de belangrijkste actuele ontwikkelingen in het milieurecht. U kunt deelnemen aan werkgroepen. Daarnaast krijgt u toegang tot de online kennisdatabank met een grote verzameling milieurechtelijke uitspraken en verwijzingen naar de voor het milieurecht relevante literatuur en documenten. Deze databank wordt door de leden zelf gevuld, u kunt informatie bekijken en toevoegen, waardoor specialistische kennis voor alle leden toegankelijk wordt. Leden ontvangen de publicaties die worden uitgebracht naar aanleiding van studiemiddagen of werkgroepactiviteiten. Leden maken deel uit van het ledennetwerk. Eveneens ontvangen de leden korting op het Tijdschrift voor Milieu en Recht.

Nadere informatie over de VMR is te krijgen op het verenigingsbureau: Drieharingstraat 25, tel. 030-231 22 21, e-mail info@milieurecht.nl of via de website www.milieurecht.nl.

Het bestuur van de VMR bestaat op dit moment uit:

- Mw. prof. mr. H.F.M.W. van Rijswijk – voorzitter – hoogleraar Europees en nationaal waterrecht, Universiteit Utrecht
- Prof. mr. A.G.A. Nijmeijer – vice-voorzitter – hoogleraar bestuursrecht, i.h.b. omgevingsrecht, Radboud Universiteit Nijmegen
- Mw. mr. dr. A.M.E. Veldkamp – secretaris – senior juridisch adviseur, DHV
- Mr. drs. J. Rutteman – penningmeester, advocaat Habitat advocatenkantoor
- Mw. mr. ing. M.K. Naeije - de Bruin, programmamanager, Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid
- Mr. L.W. Oost Lieveense, eigenaar Digitale Checklisten
- Mw. mr. M.J.C. Visser, advocaat Jurza.nl en Centrum voor Milieurecht (UvA)
- Mr. H.W. de Vos, coördinerend juridisch adviseur, Ministerie Infrastructuur en Milieu

